

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**JANETE KRACK MAGNAGNO**

**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM CENÁRIO DE  
REPRESENTAÇÃO**

**TOLEDO  
2012**

JANETE KRACK MAGNAGNO

**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM CENÁRIO DE  
REPRESENTAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais, do Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/*Campus* de Toledo, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Osmir Dombrowski

TOLEDO  
2012

Catálogo na Publicação elaborada pela Biblioteca Universitária  
UNIOESTE/Campus de Toledo.  
Bibliotecária: Marilene de Fátima Donadel - CRB – 9/924

M196c	Magnagnago, Janete Krack Conselho Municipal de Assistência Social : um cenário de representação / Janete Krack Magnagnago .-- Toledo, PR : [s. n.], 2012 122 f.  Orientador: Prof. Dr. Osmir Dombrowski Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais ) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Campus de Toledo. Centro de Ciências Sociais e Humanas.  1. Ciências sociais - Dissertação 2. Conselho gestor 3. Participação do cidadão 4. Representação política 5. Assistência social I. Dombrowski, Osmir, Orient. II. T  CDD 20. ed. 303.3 361.613098162
-------	---

JANETE KRACK MAGNAGNO

**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM CENÁRIO DE  
REPRESENTAÇÃO**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do Título de Mestre em Ciências  
Sociais, da Universidade Estadual do Oeste do  
Paraná-Unioeste/*Campus* de Toledo.

Toledo, junho de 2012.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Osmir Dombrowski (orientador)

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Lígia Helena Hahn Lüchmann

---

Prof<sup>a</sup>. Dra Zelimar Soares Bidarra

Dedico este trabalho à minha filha Gabriela e meu esposo Odirlei, por suportarem as minhas ausências.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi construído com a participação de muitas pessoas que de uma forma ou outra contribuíram para a sua realização, aos quais agradeço.

Primeiramente a Deus pelo dom da vida e por sua presença constante em mais essa caminhada.

Agradeço especialmente à Gabriela, minha filha, que embora não entenda o porquê sua mãe quis fazer mestrado, sempre respeitou as horas de estudo.

Ao meu esposo Odirlei por sua compreensão, paciência, apoio e pelo seu amor.

Aos meus pais Anildo e Elenir por me ensinarem a importância da educação.

Aos meus irmãos Jair e Jerson, cunhadas Cleidi e Fran pelo companheirismo, amizade e força de sempre.

Aos companheiros da Secretaria de Assistência Social de Cascavel, àquelas que acreditaram e apoiaram a realização desse sonho: Verinha, Cheila, Ana Paula, Salete e Justa especialmente às meninas da Secretaria Executiva por segurarem as pontas, à Clarice, Ingrid, Andressa e Etelda, à Janaína, Aline e Jéssica pela ajuda especial na transcrição das entrevistas.

À minha querida amiga Tatinha pela “eterna amizade”.

Aos amigos Thaís e Jovane por dividirem comigo as angústias, alegrias, conquistas e principalmente por me permitirem mais uma aquisição nesse mestrado: a sua amizade.

Aos demais colegas do mestrado Maria Cecília, Sandra, Rodrigo, José Roberto, e Thiago pela caminhada conjunta.

À querida Clarice pela dedicação na revisão das normas da ABNT.

À Eliane, querida Lilica, pela revisão ortográfica.

Ao programa de pós-graduação *stricto sensu* em ciências sociais da UNIOESTE-Campus de Toledo pela oportunidade da formação.

Especialmente ao Professor Osmir por me acolher como orientanda e pela sabedoria com que orientou a construção deste trabalho.

Aos professores da Banca Examinadora professora doutora Lígia Helena Hahn Lückmann e professora doutora Zelimar Soares Bidarra pela disponibilidade em participar da banca examinadora deste trabalho.

Muito especialmente aos conselheiros de assistência social do município de Foz do Iguaçu e representantes das entidades e organizações sociais por permitirem a realização da pesquisa e por dedicaram o seu tempo concedendo-me as entrevistas.

Aos funcionários da Secretaria Executiva da Secretaria de Assistência Social de Foz do Iguaçu Sodré e Ivano pela acolhida, pela ajuda e pelo tempo dedicado no fornecimento das informações solicitadas.

Enfim, a todos que não mediram esforços para que este trabalho fosse concretizado.

Se as coisas são inatingíveis...ora!  
Não é motivo para não querê-las...  
Que tristes os caminhos se não fora  
A presença distante das estrelas!

Mário Quintana



MAGNAGNAGNO, Janete Krack. **Conselho municipal de assistência social: um cenário de representação.** 2012. 122 fl. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual do Oeste do Paraná-Unioeste/*Campus* de Toledo. 2012.

## RESUMO

Os conselhos gestores além de expressarem a ampliação das formas de participação da sociedade civil na gestão pública, também têm apresentado novas formas de representação política, exercidas pelos atores da sociedade civil e do governo que se propõe a atuar nesta instância como representantes de determinado segmento. Os estudos sobre representação política introduzem tipos de representação: mandato, virtual, advocacy, discursiva, afinidade e contingente. A discussão de representação política é realizada em torno de dicotomias que a permeiam, quais sejam: a legitimidade da atuação do representante está ancorada na autorização ou há outras formas de legitimação; O representante atua sobre os interesses dos representados ou sua atuação é livre; existem mecanismos de controle e sanção dos representantes e o mandato é ou não revogável. A análise refere-se ao Conselho Municipal de Assistência Social do município de Foz do Iguaçu-PR, enquanto instância de representação política, percebendo que o cenário institucional do mesmo determina uma representação política cuja legitimação ocorre obrigatoriamente por três critérios indispensáveis: a afinidade, a autorização e a vinculação com organização social, tendo como resultante uma representação que apresenta limites para o ideal de partilha de poder entre governo e sociedade civil.

Palavras-chave: Representação Política; Conselhos Gestores; Assistência Social.

MAGNAGNAGNO, Janete Krack. The Social Welfare Municipal Council: A setting of political representation. 2012. 122 fl. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual do Oeste do Paraná-Unioeste/*Campus* de Toledo. 2012.

### **ABSTRACT**

The aim of this work is to analyze the political representation presents in the Social Welfare municipal council, located in the Foz do Iguaçu city, Paraná state in Brazil. The Councils managers express the expansion of different forms of civil society participation in public administration and have introduced new forms of political representation, performed by civil society and government actors that proposes themselves to act in this instance as representatives of a specific segment. In accordance with the specific literature, the studies of political representation considers some types of representation: The mandate, the "virtual", the advocacy, the discursive, the affinity and the contingent. The discussion about political representation has been realized around the dichotomies that involves some questions: Is the legitimacy of the representative action based in the authorization or there are other forms of legitimacy? Does the representative acts on the interests of the group that it represents or its action is free? Are there mechanisms that can control and sanction the representatives? Is the mandate revoked? In this context, this study considers that the setting of the political representation presents in this Council recognizes that the political representation is legitimated by three essential criteria: the affinity, authorization and the relation with social organization. This process results in a representation that presents the limits that are involved in the sharing power between government and civil society.

Keywords: Political Representation; councilis managers; social welfare.

## LISTA DE SIGLAS

ACDD - Associação Cristã de Deficientes Físicos

AFA - Associação Fraternidade Aliança

APASFI - Associação de Pais e Amigos dos Surdos de Foz do Iguaçu

CEBAS - Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

CIB - Comissão Intergestora Bipartite

CMAS-FI - Conselho Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CRP - Conselho Regional de Psicologia

FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB/RH/SUAS - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos de Sistema  
Único de Assistência Social

NUCRESS - Núcleo do Conselho Regional de Serviço Social

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

SUAS- Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	11
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>1 CONSELHOS GESTORES</b>	15
<b>1.1 CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	19
<b>1.1.1 Aspectos Normativos</b>	20
<b>1.1.2 Aspectos Culturais</b>	29
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>2 CONSELHOS GESTORES E A REPRESENTAÇÃO</b>	34
<b>2.1 REPRESENTAÇÃO</b>	37
<b>2.2 TIPOS DE REPRESENTAÇÃO</b>	42
<b>2.2.1 Representação por Mandato</b>	42
<b>2.2.2 Representação Virtual</b>	43
<b>2.2.3 Representação por Advocacy</b>	44
<b>2.2.4 Representação Discursiva</b>	46
<b>2.2.5 Representação por Afinidade</b>	47
<b>2.2.6 Representação Contingente</b>	49
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>3 A REPRESENTAÇÃO NO CENÁRIO INSTITUCIONAL DO CMAS DE FOZ DO IGUAÇU-PR</b>	52
<b>3.1 USUÁRIOS E ORGANIZAÇÃO DE USUÁRIOS</b>	62
<b>3.2 OS TRABALHADORES DO SETOR</b>	75
<b>3.3 ÀS ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	83
<b>3.4 A REPRESENTAÇÃO DO SEGMENTO GOVERNAMENTAL</b>	91
<b>3.5 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO INTERIOR DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FOZ DO IGUAÇU-PR</b>	99
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	105
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	111
<b>APÊNDICES</b>	117
<b>Apêndice A</b>	118
<b>Apêndice B</b>	119
<b>Apêndice C</b>	120
<b>Apêndice D</b>	121

## INTRODUÇÃO

A proposta de estudo deste trabalho está centrada na representação política exercida por atores da sociedade civil e do governo no Conselho Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu-PR – CMAS-FI.

Os conselhos de assistência social caracterizam-se como conselhos gestores, pois atuam na proposição e formulação das políticas sociais, integram representantes da sociedade civil organizada e do governo e são instrumento de expressão, representação e participação da população (GOHN, 2007). Os conselhos gestores instituídos pela Constituição Federal de 1988 e regulamentados em leis orgânicas são caracterizados ainda pela obrigatoriedade de funcionamento nos três níveis de governo, pelo caráter deliberativo e por introduzir um formato em que se conjugam a representação e a participação. (LÜCHMANN, 2008 e AVRITZER, 2007).

A participação e a representação são exercidas concomitantemente por atores da sociedade civil que de outra forma estariam alheios às decisões relativas à determinada política pública, entretanto estando inseridos nos conselhos gestores participam das proposições e deliberações na qualidade de representantes da sociedade civil. A ampliação das formas de participação da população nas decisões das políticas públicas é possibilitada pelos conselhos gestores, todavia, a participação é de parte da população, pois a inserção nos conselhos se restringe a representantes de determinados segmentos da sociedade civil organizada ou do governo.

A opção pela referida temática na construção desse trabalho justifica-se pelo fato de que a característica representativa dos conselhos gestores e as suas consequências ainda são pouco exploradas pela literatura. É pequena a produção científica a respeito da representação política exercida pelos atores da sociedade civil, o que se evidenciam, porém, são as discussões centradas na problemática da participação, conforme afirma Gurza Lavallo (2006):

São literalmente excepcionais os estudos, que, desvencilhando do registro da participação e contornando seus custos cognitivos, vislumbram o papel de representação política exercidos pelos atores societários com cadeira nos conselhos e levantam questões acerca dos dilemas da

representatividade enfrentados por esses atores e pelos próprios conselhos. (GURZA LAVALLE, 2006, p. 83).

Tratar da problemática da representação no interior dos conselhos gestores se apresenta pertinente e interessante para que se aprofunde a discussão a respeito do exercício da representação dos atores da sociedade civil organizada expondo como os aspectos desta representação se revelam nessa experiência e como pode se diferenciar, ou não, daquela exercida pelos representantes do povo no parlamento. A pertinência da discussão da temática se confirma quando Gurza Lavalle (2006) considera espantosa a ausência das discussões a respeito das transformações da representação política nos debates sobre a reforma da democracia.

A relevância da introdução dos conselhos gestores como objetos de estudo nas ciências sociais se torna evidente dada à importância da sua atuação, pois configuram-se numa tentativa de aprofundamento da democracia e abertura de novos canais de participação da sociedade civil, e sobre essa relevância Tataçiba (2005) destaca:

A efetividade da participação, quanto à democratização dos processos de gestão e a melhoria na qualidade dos seus resultados, depende de alguns condicionantes, cuja identificação e discussão vão continuar animando, por muito tempo, os debates sobre a democracia contemporânea. (TATAGIBA, 2005, p. 04).

Gohn (2007), aponta alguns problemas cruciais a serem melhor definidos no atual debate sobre os conselhos gestores, dentre eles a autora aponta a representatividade.

Dentre os autores que têm se dedicado ao assunto da representação exercida na contemporaneidade, são apresentadas, neste trabalho as contribuições formuladas por Manin (2006), Gurza Lavalle (2006), Nádya Urbinati (2010), Drysek (Avritzer, 2007; Aires, 2009), Avritzer (2007) e Almeida (2010). Os referidos autores dedicam-se em explicar como a representação tem sido exercida na contemporaneidade desenvolvendo conceitos diferenciados para o tipo de representação exercida. Em razão do dissenso existente entre os citados autores, a proposta do presente trabalho é de realizar a verificação empírica da representação política na experiência do conselho gestor de assistência social do município de Foz do Iguaçu-PR.

Para a análise da representação política exercida pelos atores da sociedade civil e do governo no CMAS-FI serão consideradas algumas dicotomias que animam as discussões a respeito da representação política, as quais questionam se a legitimidade da atuação do representante está ancorada na autorização, ou há outras formas de legitimação, se o representante atua sobre os interesses dos representados ou sua atuação é livre, se existem mecanismos de controle e sanção dos representantes e se o mandato é ou não revogável.

O conselho gestor do município de Foz do Iguaçu, que se caracteriza como campo de pesquisa, tem por objetivo a deliberação sobre a política de assistência social, a qual possui as suas peculiaridades estando inserido em um cenário institucional específico e por isso, determinante para a configuração da representação política exercida.

O problema de pesquisa que resultou neste trabalho está centrado na pergunta: “O cenário institucional do Conselho de Assistência Social determina o tipo de representação exercida pelos atores da sociedade civil e do governo?” Para tanto, considera-se que o cenário institucional do CMAS-FI é constituído por aspectos normativos e culturais. Os aspectos normativos analisados são aqueles previstos na legislação que institui o conselho e que dispõe sobre a composição, as atribuições e sua obrigatoriedade legal. Os aspectos culturais considerados para a análise que conformam o CMAS-FI são o assistencialismo e o corporativismo. Ambos os aspectos são apresentados com detalhamento no Capítulo I deste trabalho.

Verificar se existe relação entre o cenário institucional do Conselho Municipal de Assistência Social e o tipo de representação exercido pelos atores da sociedade civil e do governo, caracteriza-se como objetivo principal deste trabalho, sendo que no desenvolvimento do mesmo pretende-se também apontar as possibilidades e limites que a representação apresenta à teoria democrática.

Para responder à pergunta da pesquisa, e alcançar os objetivos propostos, a metodologia adotada é a de pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo. A pesquisa de campo tem como foco a análise do caso do CMAS-FI. A opção pelo município de Foz do Iguaçu se faz por este ser considerado, conforme a Política de Assistência Social, um município de grande porte, de acordo com a classificação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, com uma população entre 100.001 a 900.000 habitantes. Dentre os municípios do oeste do Paraná, Foz do

Iguaçu apresenta esta característica assim como Cascavel, entretanto a pesquisa junto ao Conselho Municipal de Assistência Social de Cascavel é descartada em razão da proximidade que a pesquisadora tem com a referida instância, pois atua profissionalmente na política de assistência social naquele município.

As técnicas adotadas na pesquisa de campo são análise documental e entrevista. Na análise documental realiza-se o exame dos documentos referentes à instituição e organização do CMAS-FI, atas e pautas e principalmente os documentos relativos à Conferência Municipal de Assistência Social na qual ocorre a eleição dos representantes da sociedade civil para o mandato de dois anos. Foram realizadas um total de 32 entrevistas, entre os anos de 2011 e 2012, com os atores políticos atuantes no CMAS-FI representantes da sociedade civil e do governo, bem como com dirigentes das entidades e organizações da sociedade civil e gestores municipais, os quais estão sendo representados no CMAS-FI<sup>1</sup>.

A pesquisa bibliográfica pretende trazer a teoria dos conselhos gestores (Avritzer, 2008 e 2010; Cortez, 2010; Gohn, 2007; Lüchmann, 2007, 2011; Raichelis, 1998, 2010; Santos Júnior, Ribeiro e Azevedo, 2004; Tatagiba, 2005, entre outros) e da representação política (Avritzer, 2007, 2010; Bobbio, 2000; Gurza Lavalle, 2006; Hobbes, 1991; Pitkin, 2006; Urbinati, 2010; entre outros), possibilitando a análise dos dados levantados na pesquisa de campo. Dessa forma, no Capítulo I apresenta-se as discussões a respeito dos conselhos gestores e especificamente do CMAS-FI, como se constitui, suas características, limites e possibilidades de atuação. No capítulo II aborda-se o problema da representação, sua conceituação e os tipos de representação construídos na literatura: mandato de Manin (2006), virtual de Gurza Lavalle (2006), advocacy de Nádia Urbinati (2010), discursiva de Drysek (Avritzer, 2007; Aires, 2009), afinidade de Avritzer (2007) e contingente de Almeida (2010). A partir da apresentação teórica o capítulo III expõe a realidade da representação política exercida no interior do CMAS-FI por atores da sociedade civil e do governo, trazendo a análise de como essa representação se configura, de como a peculiaridade do cenário institucional pode determinar um tipo de representação, que traz consequências para a proposta de instituição dos conselhos gestores como instância de partilha de poder entre o governo e a sociedade civil.

---

<sup>1</sup> Roteiro prévio da entrevista com representantes e representados pode ser consultado no Apêndice A e B respectivamente.



## CAPÍTULO I

### 1 CONSELHOS GESTORES

A diretriz participativa instituída pela Constituição Federal de 1988 inaugura no país um crescimento das experiências de participação e de aprofundamento da democracia, pois apresenta um alargamento das possibilidades de inserção da população nas esferas de decisão política.

As formas de participação são instituídas pela referida carta e uma delas caracteriza-se como conselhos gestores das políticas públicas, os quais se configuram como um colegiado de atores da sociedade civil e do governo que discutem e deliberam sobre o assunto pertinente à política pública à que se refere a sua atuação. De acordo com Gohn (2007) os conselhos gestores apresentam-se como a grande novidade no campo das políticas públicas, pois “têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado” (GOHN, 2007, p. 83) e incidem diretamente na gestão pública, sendo novos instrumentos de “expressão, representação e participação”.

Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas. (GOHN, 2007, p. 85).

Os conselhos gestores, conforme Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004), expressam a emergência dos ideais de reforma das instituições de governo local no Brasil, e apresentam-se, em geral, pelas características apontadas: são temáticos, ou seja, vinculados a políticas sociais específicas como saúde, educação, assistência social, criança e adolescente. São semirrepresentativos e não remunerados, que apesar de representativos não o são por eleição direta e de sufrágio universal. Em geral são deliberativos, tendo poder de decisão sobre os rumos da política à qual estejam vinculados. Também se caracterizam por terem composição paritária entre governo e sociedade civil explicitando a partilha de poder. São autônomos ou semi-autônomos em relação ao governo e apresentam-se como instituições híbridas, pois apesar da autonomia integram representantes da sociedade civil e do governo.

Celene Tonella (2003) considera que a especificidade dos conselhos está caracterizada pela autonomia em relação aos órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições, na competência para formular, coordenar e fiscalizar uma política pública, gerir os fundos públicos além da composição paritária entre representantes do governo e da sociedade.

A representação paritária figura a partilha de poder entre governo e sociedade civil no âmbito dos conselhos. Nesse sentido apresenta-se a representação como uma característica fundamental para a análise dos conselhos gestores, uma vez que apesar de serem reconhecidamente experiências de ampliação da participação, a sua atuação se dá através do fenômeno da representação política, pois trata-se de um espaço político onde o número de participantes é restrito e por isso protagonizado por representantes. Essa característica dos conselhos gestores é o foco de análise deste trabalho, sendo que essa discussão será abordada no segundo capítulo.

Outras características também são apontadas nas análises empreendidas em relação aos conselhos gestores, as quais revelam que em sua maioria são formados por representantes com níveis altos de escolaridade (SANTOS JÚNIOR, RIBEIRO E AZEVEDO, 2004; TATAGIBA, 2005; TONELLA, 2006) e com perfil de renda superior ao da média populacional. (SANTOS JÚNIOR, RIBEIRO E AZEVEDO, 2004; TATAGIBA, 2005, TONELLA, 2006).

Em geral, os conselhos gestores são paritários expressando a lógica de partilha de poder entre governo e sociedade civil, e, é composto por metade dos membros representando o governo, e a outra metade representando a sociedade civil.

Sendo os conselhos gestores oriundos das diretrizes de descentralização e participação inscritas na Constituição de 1988, uma das principais características destas experiências é seu caráter deliberativo, o que significa que no seu interior tomam-se decisões sobre o destino de determinada política pública<sup>2</sup>.

A literatura dedicada a analisar as experiências de conselhos gestores no Brasil tem demonstrado que os mesmos encontram-se num processo de

---

<sup>2</sup> Celene Tonella (2006, p.31) chama atenção para uma vulnerabilidade a ser considerada quando da introdução dos conselhos gestores no cenário político, de que “Certas atribuições que no passado eram exclusivas do Estado, como a responsabilidade pela área social, no processo de elaboração partilhada das políticas públicas, esse mesmo Estado passa a se sentir livre de certas atribuições, ao passo que sujeitos sociais, sindicais e mesmo empresariais assumem parcelas de responsabilidade na implementação de políticas”.

solidificação, e que apesar de apresentarem alguns limites na sua atuação, estão possibilitando avanços no que tange a democratização dos espaços públicos e a ampliação da participação.

Dentre os limites e os desafios que ainda se colocam em relação à atuação dos conselhos, localiza-se a questão da paridade, que conforme aponta Abranches e Azevedo:

Precisa ser 'matizada', uma vez que a diversidade de interesses entre representantes da sociedade organizada é considerável, enquanto entre as agências governamentais ainda que não se possa falar de alinhamento automático, ocorre uma convergência maior de interesses. (ABRANCHES e AZEVEDO, 2004, p. 187).

A questão da paridade é apontada por Gohn (2007) como um dos problemas cruciais que precisam ser melhor definidos, e é decorrente da ausência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes.

Sobre as condições igualitárias de participação, a discussão está relacionada também ao problema da centralização das discussões nos aspectos burocráticos e excessivamente técnicos e pelo predomínio da linguagem técnica. (DOMBROWSKI, 2010). O que se aponta é que a representação governamental obteria vantagens nas discussões e no domínio da informação (RAICHELIS, 2011) dado que as demandas dos conselhos estão burocratizadas e o conhecimento técnico a respeito das matérias deliberadas é dominado pelo segmento governamental, enquanto a representação da sociedade civil, ou não governamental, estaria sendo prejudicada pelo desconhecimento dos aspectos técnicos/ burocráticos<sup>3</sup>.

Os conselhos gestores estão repletos de contradições e contraditoriedades. De acordo com Gohn (2007), podem ser compreendidos como aparelhos ambíguos, “como instrumentos ou mecanismos de colaboração pelos liberais, e como vias ou possibilidades de mudanças sociais, no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda.” (GOHN, 2007, p. 107). Sendo entendidos também como forma de fortalecimento da agenda liberal, foros para a preservação do tipo de

---

<sup>3</sup> Essa desvantagem da sociedade civil, em muitos casos, é enfrentada através da capacitação desses representantes para atuar em conselhos, entretanto Bidarra aponta a realização de “capacitações” ou “assessorias” por parte dos órgãos gestores como uma estratégia, pois “na verdade, o objetivo era o mesmo, qual seja: a preparação dos conselheiros para assimilarem as regras que estão sendo dadas por aqueles que têm os instrumentos, nesse caso, as informações, para produzirem um certo tipo de consentimento.” (BIDARRA, 2004, p. 212-213).

gestão compatível com os interesses dos governantes. (SANTOS JÚNIOR, RIBEIRO E AZEVEDO, 2004; GOHN, 2005; BIDARRA, 2006; DOMBROWSKI, 2010).

Os conselhos podem ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferências de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente. (GOHN, 2007, p. 108).

Nesse sentido chama atenção a discussão promovida por Dombrowski (2010) que ao propor-se a explicar o absentismo no interior dos conselhos aponta o risco dos conselhos tornarem-se instrumentos de administração local dos recursos provindos do governo central de acordo com os interesses ou diretrizes previamente estabelecidas. Essa reflexão chama atenção, pois, não por coincidência, o repasse de recursos para os municípios, depende da instalação dos conselhos a nível local.

O processo de descentralização<sup>4</sup>, portanto, ao que a instalação dos conselhos gestores está estreitamente relacionada, não restringe-se à reprodução dos interesses centrais, pois propõe-se a proporcionar a participação da sociedade civil no gerenciamento das atividades governamentais e na elaboração das políticas públicas, especialmente a nível municipal, alcançando a expectativa gerada quando da sua inserção nas previsões constitucionais de 1988. Época em que “fazia-se uma importante aposta política nas atuações dos conselhos gestores de políticas públicas, haja vista a possibilidade de esses conselhos funcionarem como mecanismos de ampliação da participação popular.” (BIDARRA, 2006, p. 42). A contribuição dos conselhos gestores no alargamento da participação da sociedade civil nas decisões do Estado, seu potencial de atuar nas esferas de gestão e “alterar progressivamente a natureza do poder local” (GOHN, 2007, p. 108) e apresentar-se como um importante instrumento de gestão democrática (CAMPOS, 2006) também tem sido apontada pela literatura e não pode ser desprezada.

A introdução dos conselhos no cenário político criou uma situação de reconhecimento dos atores sociais coletivos representados por movimentos sociais e organizações da sociedade civil, compondo, ao lado de partidos

---

<sup>4</sup> “A descentralização supõe partilha de poder, seja de esfera federal para a estadual e municipal, seja do âmbito do Estado para a sociedade civil.” (RAICHELIS, 2011, p. 221).

políticos e das demais instituições democráticas, os elementos com os quais o debate e as decisões passaram a ser processadas na sociedade brasileira. (FERRAZ, 2006, p. 69).

Nesse sentido empreende-se a análise verificando, dentre os limites, possibilidades e contradições, como tem se configurado a atuação do conselho de assistência social, o qual já se apresenta no cenário brasileiro há quase vinte anos.

### 1.1 CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como apresentado na seção anterior, os conselhos gestores podem atuar nas diversas políticas públicas. A atenção do presente trabalho, entretanto, volta-se exclusivamente ao conselho gestor da política de assistência social.

A concepção de assistência social adotada neste trabalho converge com a perspectiva emancipadora, na percepção de que se trata de uma política pública de direito do cidadão e dever do Estado, assim como definido no artigo 1º da LOAS:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas". (LOAS, 1993).

E como afirma Yasbeck (2003),

A assistência é forma de realização de direitos sociais e estratégia para fazer frente ao processo de exploração a que são submetidos seus usuários. Nesse sentido, a assistência é *possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas dos subalternos e espaço de ampliação de seu protagonismo como sujeito* (grifo no original). (YASBECK, 2003, p. 55).

Sob a compreensão de política de direito é que a assistência social torna-se campo de atuação da instância de ampliação de participação que é o conselho gestor. A instituição do conselho de assistência social está estabelecida na Constituição Federal a qual define no artigo 204 que a organização das ações governamentais na área da assistência social seguirá as diretrizes de "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das

políticas e no controle das ações em todos os níveis” (inciso II do art. 204 da Constituição Federal), apresentando no seu formato um desenho institucional de partilha de poder de forma paritária entre governo e sociedade civil.

Além da compreensão de que o conselho de assistência social apresenta o formato de partilha de poder, característica dos demais conselhos gestores, é possível observar que o cenário institucional do referido conselho apresenta especificidades que são classificadas, para fins da análise empreendida neste trabalho, em duas categorias: de ordem normativa e de ordem cultural.

A primeira é definida pela legislação, especificamente a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, pelas Resoluções que o Conselho Nacional de Assistência – CNAS, durante sua existência foi estabelecendo e aquelas que os conselhos municipais pactuam, as leis municipais que os instituem bem como seus regimentos internos. A segunda, como resultante de um processo histórico de construção política e social das ações estatais bem como das organizações da sociedade civil quando da prestação dos serviços de assistência social, consideradas aqui o assistencialismo<sup>5</sup> e o corporativismo<sup>6</sup>.

### 1.1.1 Aspectos Normativos

Os aspectos de ordem normativa que conformam o conselho municipal de assistência social e que definem as linhas básicas deste cenário são *a composição, as atribuições e a obrigatoriedade legal*.

A *composição* do conselho de assistência social é definida na LOAS em seu artigo 17, o qual apresenta o formato para o CNAS e dessa forma tem influenciado também a composição dos conselhos municipais, caracterizados como espaços de participação, organização e deliberação por parte da sociedade civil. O formato, conforme a LOAS, é paritário e bipartite, sendo que as vagas do conselho são

---

<sup>5</sup> Para Alayón, “o assistencialismo é uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração.(...) A sua essência foi sempre a mesma(...): oferecer algum alívio para relativizar e travar o conflito, para garantir a preservação de privilégios em mãos de uns poucos”. (ALAYÓN, 1942, p. 48).

<sup>6</sup> O Corporativismo “é uma doutrina que propugna a organização da coletividade baseada na associação representativa dos interesses e das atividades profissionais corporações. Propõe, graças à solidariedade orgânica dos interesses concretos e às fórmulas de colaboração que daí podem derivar, a remoção ou neutralização dos elementos de conflito: a concorrência no plano econômico, a luta de classes no plano social, as diferenças ideológicas no plano político.” (BOBBIO, 2000, p. 287).

divididas de forma igualitária entre governo e sociedade civil, onde cinquenta por cento dos representantes são governamentais, indicados pelo poder executivo e cinquenta por cento não governamentais, escolhidos dentre as organizações da sociedade civil.

A paridade nos conselhos como apontado na seção anterior têm levantado certos questionamentos referente às condições igualitárias de participação e de organização entre os segmentos. Dombrowski (2010) aponta que o segmento governamental tem tido vantagens na participação quando da realização das reuniões em horário de expediente e quando tem liberação para a participação das reuniões. Da mesma forma o predomínio da linguagem técnica que tem sido inserida cada vez mais nas discussões do conselho de assistência social e por ser de domínio dos representantes do segmento governamental, acabam propiciando ao referido segmento as vantagens sobre as discussões e por isso condições favoráveis na própria defesa de seus interesses.

De outro prisma, a questão da paridade pode ser percebida também como fragilizada quando do exercício da representação governamental que por vezes, principalmente no caso dos trabalhadores da assistência social, pode estar mais voltada ao compromisso com a solidificação da Política da Assistência Social do que com os interesses do governo. Essa representação junto ao conselho pode estar muitas vezes descaracterizada de compromissos com o governo e suas plataformas, mas sim com a construção de uma política de Estado numa perspectiva de consolidação da assistência social como política de direitos<sup>7</sup>. Situação essa que toca diretamente no problema da representatividade, cuja discussão estará exposta no próximo capítulo deste trabalho.

A formação da representação governamental no conselho de assistência social é, conforme a LOAS, prerrogativa do poder executivo o qual nomeia os seus representantes. Já a formação da representação não-governamental, é composta por três segmentos, o inciso II do artigo 17 da LOAS dispõe sobre a representação da sociedade civil no conselho de assistência social os quais são:

II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de

---

<sup>7</sup> Sposati em seu livro “**Menina LOAS**” (2005) mostra como o movimento dos trabalhadores da Assistência Social atuou na luta pela aprovação da Lei que regulamentaria a Assistência Social como direito no Brasil.

assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal. (LOAS, 1993).

Dessa forma a legislação define quais são os segmentos ou os setores aos quais é possibilitada a participação no conselho de assistência social. A definição dos segmentos é pautada no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, o qual estabeleceu critérios para a qualificação de uma entidade ou organização de assistência social, bem como dos trabalhadores e usuários ou organização de usuários da assistência social.

O entendimento a respeito do segmento usuário ou de organização de usuário da assistência social foi pactuado pela resolução CNAS 24 de 2006, e classificou as duas categorias descritas pela LOAS, porém seus significados não especificados anteriormente, passam a ser assim definidas:

Serão considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social. (Artigo 1º da Resolução 24 CNAS de 2006).

E ainda,

Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso. (Artigo 2º da Resolução 24 CNAS de 2006).

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004, aprovada pelo CNAS sob a Resolução 145/2004, traz em seu bojo uma preocupação referente à participação dos usuários. Consta em seu texto: “o desafio da Participação dos Usuários nos Conselhos de Assistência Social.” (PNAS, 2004, p. 52). A participação dos usuários no conselho está posta como um desafio em razão do histórico da assistência social e sua trajetória de conflitos e de negação de direitos aos destinatários desta política.

A concepção de doação, caridade, favor bondade e ajuda que, tradicionalmente, caracterizou essa ação, reproduz usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas, por entidades e organizações



que lhes ‘assistiam’ e se pronunciavam em seu nome. Como resultado, esse segmento tem demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e pouco participa das conquistas da Constituição como sujeitos de direitos. (PNAS, 2004, p. 52).

No enfrentamento a esse desafio a PNAS/2004 propõe a construção de uma metodologia que resgate a participação dos usuários dispersos e desorganizados para que a assistência social, além de ser reconhecida como política pública de direitos esteja localizada numa arena de participação onde os usuários sejam os responsáveis pelo controle das ações.

Nesse sentido Raichelis (2011) chama atenção de que a expansão dos direitos sociais está relacionada à representatividade da sociedade e especificamente que “os principais interessados possam se auto-representar por intermédio de sua organização coletiva.” (RAICHELIS, 2011, p. 254). No caso do CNAS, a autora demonstra que por haver dificuldades na organização dos usuários da assistência social, a representação desse segmento pode estar sendo substituída por outros oriundos tanto dos aparelhos do Estado como por organizações da sociedade civil, que não de usuários, ocorrendo um fenômeno apontado como “*substituísmo* ou *ventriloquismo*”.

A definição trazida pela Resolução 24/2006 do CNAS, define que a representação dos usuários de assistência social pode ser exercida por “usuários” ou “organização de usuários”. Ao diferenciar as duas categorias destacadas, o texto não exige os usuários de estarem associados a organizações para serem representados no conselho de assistência social, antes sim possibilita a representação de organizações não formalizadas juridicamente, como no caso das “organizações de usuários”, reconhecendo como representantes também grupos constituídos socialmente ou politicamente.

O CNAS reconhece e legitima a representação de usuários ou de organização de usuários, quando exercida por pessoas que tiverem vínculo com algum tipo de organização. O que talvez pode prejudicar a inserção dos usuários no conselho, uma vez que, essa inserção ainda está tida como um desafio, como a PNAS/2004 coloca. Então se os sujeitos de direitos que são usuários da assistência social, em razão dos ranços tradicionais que a política carrega, apresentam-se “dispersos e desorganizados” (PNAS/2004), talvez seja cedo para esperar que

possam inserir-se no conselho através de organizações coletivas, mesmo que não juridicamente compostas.

Desta forma é interessante pensar que o texto da LOAS, que é de 1993, ao tratar da organização dos usuários para compor os conselhos, tenha sido demasiado progressista em relação à realidade dos municípios brasileiros os quais ainda mantinham compromissos com as práticas clientelistas e conservadoras. Entretanto, de forma alguma se pretende minimizar ou defender a impossibilidade da representação dos usuários, mas apontar que seria possível admitir a auto-representação dos usuários, como uma aposta para o aprendizado da participação, concordando com Carole Patmann (1992) que trata do caráter pedagógico da participação. Então seria possível que os usuários aprimorassem as experiências de participação nos conselhos e pelo aprendizado de participação reproduzir as iniciativas de agregação coletiva para a defesa de seus interesses.

Nesse sentido, um dos grandes desafios a serem enfrentados quando trabalhamos com instâncias de representação, como os conselhos, consiste no enfrentamento das dificuldades de generalização das práticas de participação, representação e negociação que envolvam indivíduos e grupos dispersos e pouco organizados, assim considerados se tomarmos como referência os espaços e as formas tradicionais de organização e representação da classe trabalhadora. (RAICHELIS, 2011, p. 268).

O segundo segmento representado no conselho de assistência social é o das entidades e organizações de assistência social, abrangendo todas aquelas que estiverem qualificadas como tal através das inscrições nos respectivos conselhos municipais. A qualificação de entidade e organização de assistência social é definida pela LOAS no artigo 3º: “entidades e organizações de assistência social são aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.” (LOAS, 1993).

Em razão do histórico da assistência social estar fundado na caridade, pela falta de especificidade da política de assistência social e a forma genérica com que o artigo 3º da LOAS trazia a matéria, o entendimento sobre entidades e organizações de assistência social também seguiam essa linha, não havendo uma definição específica de sua natureza ou qualificação. Ou seja, por inexistir definição clara de entidade de assistência social, compreendia-se que as entidades que atuassem no

campo da filantropia, independente da política à que estava afeta, era classificada como de assistência social.

Frente a essa indefinição o CNAS institui através das Resoluções 87 e 148/2005 o grupo de trabalho para estudo da regulamentação do artigo 3º da LOAS, e ainda em 2005 aprova a Resolução 191 a qual institui orientação acerca das entidades e organizações de assistência social. O referido artigo é regulamentado através do decreto federal 6.308/2007, que classificou as entidades e organizações de assistência social em três categorias: Entidades de Atendimento, Entidades de Assessoramento e Entidades de Defesa e Garantia de Direitos, apresentando-se nesse decreto os critérios específicos para cada uma das categorias.

A classificação das entidades e organizações de assistência social nas três categorias citadas integrou o texto da Lei 12.345/2011 que aprovou o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e alterou a redação da LOAS, sendo que o seu artigo 3º passou a ser integrado por três parágrafos, portanto as entidades e organizações de assistência social têm a seguinte classificação:

§ 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.

§ 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.

§ 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. (LOAS, 1993, art. 3º).

Na perspectiva de especificar as ações na área de assistência social, em atenção à deliberação da VI Conferência Nacional de Assistência Social de "Tipificar

e consolidar a classificação nacional dos serviços socioassistenciais" e contemplando a meta prevista no Plano Decenal de Assistência Social de estabelecer bases de padronização nacional dos serviços e equipamentos físicos do SUAS, em 2009 o CNAS aprova a Resolução 109, a qual tipifica os Serviços socioassistenciais, designando um padrão nacional de Serviços socioassistenciais os quais passam a ser observados pelas entidades e organizações de assistência social bem como pelos municípios na prestação de serviços socioassistenciais.

A Lei 12.101/2009 também representou um avanço no que se refere à qualificação de entidades de assistência social. A partir dela, a concessão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEBAS, passa a ser responsabilidade dos Ministérios de cada política na qual a entidade atue. Anteriormente a esta análise e concessão do CEBAS constava nas atribuições do CNAS, o qual concedia os certificados a entidades não governamentais sem fins lucrativos que atuassem em benefício à população com a prestação de serviços de diversas políticas públicas. Então, mesmo que o atendimento da entidade fosse restrito à política de educação, por exemplo, a mesma poderia ser certificada como de assistência social. Os novos procedimentos instituídos pela referida lei definiram que cada Ministério deliberará sobre a certificação das entidades da sua respectiva área de atuação. A certificação das entidades de outras áreas sendo retirada do CNAS contribui para a definição e delimitação das competências da assistência social.

Importante destacar que a certificação passa a ser uma competência do órgão gestor e no caso das entidades de assistência social a inscrição prévia no conselho municipal de assistência social, em conformidade com o artigo 9º da LOAS, continua sendo critério para a concessão da certificação. Esse processo é normatizado pela Resolução 16/2010 do CNAS a qual institui novas orientações a respeito da inscrição das entidades e organizações de assistência social.

A prestação dos serviços das entidades de assistência social classificadas como de assessoramento e defesa de direitos é regulamentada pela Resolução 27/2011 do CNAS, o qual apresenta a sua caracterização em conformidade com o previsto nos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 3º da LOAS caracterizando as atividades de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da assistência social, apresentando uma matriz para orientar a prestação de serviços dessa natureza.

Através de Resolução o CNAS estabeleceu também o entendimento acerca da classificação do segmento *trabalhadores do setor*, e o fez através da resolução CNAS 23 de 2006, a qual em seu artigo 1º resolve:

Estabelecer como legítimas todas as formas de organização de trabalhadores do setor como, associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único da Assistência Social.

A Norma Operacional Básica – NOB, de Recursos Humanos<sup>8</sup> de 2006 – NOB/RH/SUAS, aprovada pela Resolução 269/2006 do CNAS, estabelece que os serviços de assistência social são integrados por equipes de referência. A partir disso, a assistência social conta com o reconhecimento de que é prestada por equipe de profissionais, sendo estes em maior expressão numérica os assistentes sociais, psicólogos e profissionais de nível médio.

Já em 2011 a NOB/RH/SUAS é ratificada pela Resolução 17/2011 do CNAS a qual reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Passam a ser reconhecidas como equipes obrigatórias nos Serviços de Proteção Social Básica<sup>9</sup> e Proteção Social Especial de Alta Complexidade aquelas compostas por assistente social e psicólogo. No caso de Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade as

---

<sup>8</sup> Couto, Yasbeck e Raichelis (2010, p. 58) consideram que a NOB/RH/SUAS “não é a definição ideal e acabada frente às necessidades de recursos humanos para o funcionamento adequado do SUAS, mas é resultante do viável histórico, dentro da correlação de forças políticas que participaram do processo de negociação”.

<sup>9</sup> O SUAS organiza a Política de Assistência Social pelos seguintes tipos de proteção: “I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.” (Art. 6º da LOAS). A Proteção Social Especial é subdividida em dois níveis de proteção: de média e alta complexidade. “São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos”(…). Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário(…). (PNAS, 2004, p. 32).

equipes obrigatórias são formadas por assistente social, psicólogo e advogado. A referida Resolução reconhece ainda os profissionais que preferencialmente, poderão atender as especificidades dos serviços socioassistenciais<sup>10</sup>, quais sejam: Antropólogo, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo, Terapeuta ocupacional, e Musicoterapeuta. Os profissionais que preferencialmente, poderão atender as especificidades da gestão do SUAS, que são reconhecidos pela referida Resolução: Psicólogo, Advogado, Administrador, Antropólogo, Contador, Economista, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo e Terapeuta ocupacional.

Dessa forma, considera-se que as categorias profissionais reconhecidas pela Resolução do CNAS 17/2011, através de suas organizações citadas na Resolução 23/2006 do CNAS poderão compor o segmento trabalhadores do setor junto ao conselho de assistência social.

Apesar da Resolução 17/2011 do CNAS apenas referir-se aos profissionais de nível superior, a NOB/RH/SUAS dispõe que as equipes de referência serão compostas também por técnicos de nível médio e fundamental, citando auxiliar administrativo, cuidador, auxiliar de cuidador, profissional de limpeza, profissional de alimentação e profissional de lavanderia. Da mesma forma que no caso dos profissionais de nível superior, considera-se que os profissionais trabalhadores da Política de Assistência de nível médio e fundamental poderão ser representados nos conselhos através das formas de organização coletiva descritas na Resolução 23/2006 do CNAS.

Percebe-se como a LOAS recorta, dentre os setores da sociedade civil quais podem ser classificados como representantes do conselho, e participar da definição das diretrizes da política. Ela credencia os citados segmentos à representação da sociedade civil no conselho de assistência social. Nos três casos trata-se de setores ou segmentos que tenham algum tipo de ligação ou atuação na área.

Referente às *atribuições* do conselho de assistência social o artigo 18 da LOAS define que cabe ao conselho deliberar sobre a Política de Assistência Social, no que tange à prestação de serviços, ao financiamento e a seu planejamento.

---

<sup>10</sup> Serviços socioassistenciais são aqueles descritos na “Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais” aprovada pelo CNAS sob a Resolução 109/2009.

As atribuições do conselho estão diretamente relacionadas com as motivações das suas pautas e deliberações, pois o cumprimento de suas atribuições é o que anima suas demandas e as necessárias deliberações.

As atribuições se relacionam também com o terceiro aspecto considerado como determinante para o seu cenário institucional, que é o da obrigatoriedade legal da sua existência. Com a aprovação do SUAS e a consequente alteração do texto da LOAS, alteram-se também algumas atribuições, entre elas a de certificação de entidades de assistência social. Os artigos da LOAS referente à função de fixar critérios e conceder registros foram retirados, sendo que a função de certificar entidades passou a ser atribuição do órgão gestor da Política de Assistência Social, em atenção a diretriz da “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social” exposta no artigo 5º da LOAS.

O artigo 30 da LOAS estabelece a *obrigatoriedade de existência* do conselho de assistência social como condição para repasse de recursos públicos aos municípios. O que significa que o gestor da política municipal de assistência social que pretenda obter cofinanciamento das outras esferas do governo necessita obrigatoriamente da instalação do conselho municipal de assistência social.

Além da instalação do conselho o mesmo necessita estar em pleno funcionamento, pois as suas deliberações a respeito dos recursos públicos de origem federal alocados no âmbito municipal devem ser tornadas públicas através de publicações em diário oficial e posterior apresentação desta publicação ao órgão federal.

### **1.1.2 Aspectos Culturais**

Historicamente a assistência social foi caracterizada no Brasil como “*não-política*, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas” (COUTO, YASBECK, RAICHELIS, 2010, p. 33) e dessa forma o seu cenário institucional na atualidade se torna específico, pois está imbricado da herança conservadora imposta a esta política. Apesar da Constituição Federal iniciar no campo da assistência social uma nova era baseada numa concepção de direito social, no contexto brasileiro, a referida política está fortemente comprometida com práticas assistencialistas baseadas na filantropia e no altruísmo, como também nas relações de favor, clientelismo, do apadrinhamento e do mando.

A matriz conservadora e oligárquica, e sua forma de relações atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, que emoldura politicamente a história econômica e social do país, penetra também na Política Social brasileira. Assim, do ponto de vista político as intervenções no campo da Política Social e, particularmente na assistência social, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas (...). (YASBECK, 1996, p. 38).

Como a assistência social se constitui num conjunto de práticas que o Estado desenvolve de forma direta ou indireta, a ação assistencialista de matriz conservadora permeou as entidades não governamentais que a executavam, principalmente aquelas mantidas pelas igrejas, as quais atuaram com muita presença por estarem comprometidas pelas diretrizes da igreja, com a caridade e pela ausência histórica do Estado na prestação dos serviços de natureza assistencial. Entretanto, a Política de Assistência Social tem passado nos últimos anos, mais precisamente a partir de 1988 até os dias atuais, por um intenso e contínuo processo de organização e principalmente de consolidação enquanto política pública de direitos. Apesar da Constituição Federal de 1988 e a LOAS de 1993 reconhecerem a assistência social como direito social, um longo caminho vem sendo percorrido para a internalização desta concepção na prática cotidiana das entidades e organizações, dos trabalhadores e gestores envolvidos na prestação de serviços dessa natureza.

A construção da Política de Assistência Social, ocorre num movimento dinâmico de avanços e retrocessos, sendo que da Constituição Federal à promulgação da LOAS passaram-se cinco anos<sup>11</sup> num processo conflituoso de mobilização das entidades e trabalhadores de assistência social para a aprovação da Lei que regulamentaria a Política de Assistência Social<sup>12</sup>. Após a promulgação da LOAS passam-se mais cinco anos até a aprovação, em 1998, da primeira Política Nacional de Assistência Social – PNAS a qual é enfraquecida pelo Programa Comunidade Solidária que já havia sido instituído pelo governo paralelo à isso, por Medida Provisória no ano de 1995.

---

<sup>11</sup> “As explicações para essa lentidão são encontradas no fato de que seu processo de implantação vai ocorrer em uma conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade esta legitimada pelo discurso e pela sociabilidade engendradas no âmbito do ideário neoliberal, que reconhecendo o dever moral de socorro aos pobres não reconhece seus direitos.” (COUTO, YASBEK, RAICHELLIS, 2010, p. 34).

<sup>12</sup> Para consulta sobre esse processo ver SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.



O Programa Comunidade Solidária “reitera a tradição nesta área que é a fragmentação e superposição de ações” (YASBECK, 1996, p. 45). A pulverização das competências constitucionais relativas a Assistência Social, dentre os demais ministérios, a mantém sem clara definição como política pública, contribuindo para fragilizá-la como direito de cidadania e dever do Estado.

Já em 2003 é criado no país o Ministério da Assistência Social que foi quem protagonizou a assistência social com a tentativa de comando único da política no país. A experiência não teve muito êxito, sendo que em 2004 é instituído o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS o qual atua até os dias de hoje na condução da política citada. É num contexto de disputa de projetos políticos (BIDARRA, 2004), que a assistência social vem se constituindo enquanto política pública, e esse processo histórico encontra-se num momento determinante, pois está instituído no país o SUAS. Com a aprovação do texto da PNAS 2004, o movimento de instauração de um sistema único e descentralizado, conforme propunha a LOAS em 1993, é concretizado e aprovado através da Lei 12.435 de 2011.

A assistência social estar apoiada por décadas numa cultura conservadora permite que ainda nos dias de hoje evidencie-se resquícios dessa herança. Apesar da definição da mesma como política pública de direitos estar presente nas previsões constitucionais na LOAS, a concepção de assistência social, conforme afirma Bidarra (2004) ainda encontra dissensos e uma confusão conceitual com as práticas comunitárias e o assistencialismo. Quando de fato os dois conceitos, assistência social e assistencialismo, são opostos e divergentes, o primeiro diretamente relacionado ao direito social e o segundo à caridade e à ausência ou negação de direitos. Frente a isso é preciso reconhecer que:

Estamos dando os primeiros passos na direção de fazer esta Política, de tornar efetivo aquilo que está previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). As experimentações ocorrem no contexto da tensão entre perspectivas políticas díspares: a da subalternização e a da emancipação, que procuram imprimir o seu modo de justificar para quem se deve garantir os meios e o acesso aos recursos que são essenciais para a manutenção da "condição humana". (BIDARRA, 2004, p. 68).

Frente a isso é necessário considerar que o assistencialismo que por muito permeou as práticas assistenciais esteja ainda hoje demonstrando os seus resquícios no interior das entidades de assistência social, nas atividades dos

profissionais que atuam na política, dos voluntários e dos gestores envolvidos e que por isso possam estar influenciando também o conselho gestor e a atuação dos seus representantes.

É claro que uma atuação permeada pelo assistencialismo não deva ser privilégio apenas dos representantes das entidades de atendimento, pois trata-se de um conjunto de instituições e atores envolvidos no cenário institucional. E como a cultura assistencialista não tem favorecido o protagonismo dos seus destinatários e nem sua emancipação, (YASBECK, 1996), os representantes, principalmente dos usuários bem como dos trabalhadores do setor e do governo podem estar apresentando no cenário do conselho, influências do longo período assistencialista.

Assim como o elemento do assistencialismo pode estar presente, considera-se que no caso dos trabalhadores do setor o elemento do corporativismo pode estar presente também no cenário institucional do conselho. A pesquisa apresentada por Dombrowski (2008) aponta a presença do corporativismo no interior dos conselhos:

(...) os conselhos municipais ainda que sejam considerados novidades no cenário político, não conseguem fugir à lógica corporativista que permeia a prática política no Brasil e reforçam uma participação de tipo regulada, em que se destaca a presença de segmentos profissionais com extensa tradição corporativa, como é o caso de médicos, engenheiros, advogados e suas poderosas organizações. (DOMBROWSKI, 2008, p. 227).

De acordo com Cortez e Gugliano (2010) os conselhos gestores têm sido analisados também sob a perspectiva de que se constituem em espaços que estão possibilitando a expressão de determinados interesses,

os fóruns participativos seriam arranjos neocorporativistas de representação de interesses, incorporando demandas por meio da ação dos grupos de interesse, organizações geralmente nucleadas em torno de pleitos particulares, específicos, não gerais como defendem os primeiros. (CORTEZ e GUGLIANO, 2010, p.46).

Essa conformação do cenário institucional do conselho apresenta condições específicas que podem influenciar a forma como os conselheiros atuam o que significa que os atores representantes da sociedade civil ou do governo podem ter sua forma de representar motivada pelas possibilidades ofertadas no cenário institucional do conselho. Dessa forma apresenta-se aqui o ponto central da discussão, a qual pretende compreender de que forma o cenário institucional pode determinar a representação no interior do conselho de assistência social, quer dizer

que os conselheiros que por estarem envolvidos na história da Assistência Social, atuam na sua prestação ou são destinatários dela, e pelos determinantes normativos que conformam este cenário institucional específico, apresentam em sua atuação de representação política especificidades resultantes deste cenário institucional.

## CAPÍTULO II

### 2 CONSELHOS GESTORES E A REPRESENTAÇÃO

Os conselhos gestores têm sido localizados na teoria democrática como expressão da democracia participativa<sup>13</sup> (AVRITZER, 2007; LÜCHMANN, 2007; TATAGIBA, 2005), a qual apresenta um modelo que mais se aproxima do ideal democrático de participação direta e que oferece espaços para que a população tenha a possibilidade de participar das decisões e das escolhas políticas que lhe são afetas.

Pela compreensão de que os conselhos são experiências de aprofundamento da democracia e, portanto, de ampliação da participação, as discussões referentes à atuação dos conselhos gestores têm sido localizadas em sua maioria, referente à categoria da participação. Entretanto na discussão aqui levantada pretende-se voltar à atenção especificamente para a necessária problematização da categoria representação, da representação política dos atores da sociedade civil e do Estado no interior das experiências participativas.

O que aparentemente pode ser classificado como um paradoxo, está presente na própria institucionalização dos conselhos gestores, os quais, como verificado no capítulo anterior são compostos por representantes da sociedade civil e representantes do Estado. Ou seja, são instâncias de participação que são compostas por representantes escolhidos para atuarem nesta condição nas deliberações específicas da política pública de sua abrangência.

De acordo com Ferraz (2006), a perspectiva da literatura é a de diferenciar profundamente as experiências dos conselhos em relação aos mecanismos

---

<sup>13</sup> A Teoria da democracia participativa é aquela que mais se aproxima do ideal democrático de participação direta, é inspirada nas ideias de Rosseau. Esta corrente introduz a ideia de que a participação “provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas”. (PATEMANN, 1992, p. 35). Para os participacionistas o exercício, por parte do cidadão, das decisões da vida pública tem uma função pedagógica, onde o povo vai educar-se a participar, e que é nas experiências concretas e vividas que este povo se aprimora para a participação, para a vida política. Já “a expressão ‘democracia representativa’ significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.” (BOBBIO, 2000, p. 56). E refere-se à forma como o governo do Estado democrático brasileiro está organizado, no qual elegem-se representantes que atuam nos poderes executivos e legislativos.

tradicionais de representação. Mas de acordo com ela, essa posição é problemática, pois:

impossibilita a percepção de que a participação proporcionada pelos conselhos se realiza nos moldes da democracia representativa. Mesmo que os representantes dos usuários da política e dos serviços sobre o qual o conselho se assenta sejam escolhidos por seus pares e tenham com os mesmos uma vinculação orgânica, o seu vínculo é o de representação, de alguém eleito para vocalizar demandas e com poderes para decidir por seus representados. (FERRAZ, 2006, p. 61).

A referida autora aponta que essa perspectiva revela que os conselhos estão localizados num campo de disputa e o fato de que, em sua maioria, a literatura trata da experiência dos conselhos com ênfase na participação e aproximando-o das formas de participação direta e afastando das discussões que denotem a presença da representação, é o elemento que caracteriza essa disputa. Trata-se de uma tentativa de distanciar os conselhos dos modelos liberais de representação, pois sendo os conselhos uma experiência que promove o aprofundamento da participação e assim também da democracia, a ênfase dada é da perspectiva da participação em detrimento ao da representação.

É preciso, portanto, concordar com Ferraz sobre a necessária discussão do fenômeno da representação no interior dos conselhos, mas entendendo que se trata de uma experiência que possibilita a ampliação da democracia para além das experiências do modelo liberal, e na perspectiva de inserção da população nas esferas de decisão. É importante compreender que, apesar do modelo de representação que permeia a organização do Estado no país ter raízes liberais, é possível que as experiências de ampliação da participação estejam voltadas a compromissos progressistas de abertura dos canais de decisão, e ampliação das formas de inserção da população nas decisões públicas.

Para discussão dessa perspectiva dos conselhos gestores, tem-se por pressuposto a concepção de Estado ampliado de Gramsci, na qual se compreende que o Estado, apesar de localizar-se numa função de mantenedor da hegemonia da classe dominante, tem tido a capacidade de incorporar os interesses das classes subalternas (CORREIA, 2004). Compreendendo ainda os conselhos gestores como espaços nos quais estão presentes projetos políticos antagônicos em disputa com capacidade de imprimir direcionamentos para uma política pública. (BIDARRA, 2004).

Possibilitada pela Constituição Federal de 1988, a população está cada vez mais ocupando espaços na busca de conquistar uma maior inserção participativa, formar consensos e democratizar as funções do Estado. Entretanto, dentre os limites de atuação da população, está a impossibilidade de que todo o cidadão que seja afeto à Política de Assistência Social, por exemplo, participe das decisões correlatas a essa Política. Frente a isso, os conselhos gestores atuam através de representantes, os quais oriundos da sociedade civil<sup>14</sup>, têm a possibilidade de atuar nas esferas de decisão política num âmbito anteriormente restrito ao Estado.

Diante do exposto, é imprescindível trazer a representação para a pauta da discussão e conhecer quais os limites e possibilidades deste fenômeno, pois é preciso conhecê-lo, verificar como está se revelando no interior dos conselhos. Mesmo sendo localizados na teoria da democracia participativa, os conselhos gestores prescindem da definição da representação e:

Compreender os entraves e os resultados apresentados pela operação dos conselhos como parte das disputas e conflitos no contexto do confronto entre democracia representativa e democracia participativa pode contribuir para redimensionar sua importância e de algumas de suas conquistas no cenário político. (FERRAZ, 2006, p. 65).

Sob essa compreensão de que a configuração dos conselhos não extingue a representação, Avritzer (2007) parece apresentar um equilíbrio para a localização dos conselhos quando denomina-os como formatos híbridos, pois conjugam representantes do Estado e representantes da sociedade civil e elementos da democracia representativa e da democracia direta. Lígia Lüchmann (2008) entende que nos conselhos ocorre a presença conjugada da representação e da participação, esclarecendo que os conselhos conjugam participação coletiva (auto-representação das entidades escolhidas) com representação coletiva (entidades escolhidas por representarem outros setores sociais), e conclui:

---

<sup>14</sup> O termo sociedade civil é apresentado como contraponto ao Estado numa tentativa liberal de apresentar o Estado com uma roupagem negativa e expressão daquilo que é ruim, contrário à sociedade civil convertida num “mito” do terceiro setor como a melhor possibilidade. (Para essa discussão ver COUTINHO, 2002). Entretanto, para Gramsci a sociedade civil e o Estado, ou sociedade civil e sociedade política constituem a realidade social e estão articuladas dialeticamente. Sociedade civil em Gramsci pertence à superestrutura na qual estão presentes tanto interesses das classes dominantes como das classes subalternas na tentativa de formar consensos e construir sua hegemonia em contraponto à hegemonia das classes dominantes. (FERRAZ, 2004).

Trata-se, portanto, de um conjunto de elementos que parece desafiar novos olhares para o fenômeno da representação política nos espaços de participação. Assim, as experiências participativas no Brasil, a exemplo dos conselhos gestores e do orçamento participativo (experiências p&r), apontam para um movimento de renovação e de reacomodação desses instrumentos de ação política no interior das práticas institucionais da sociedade brasileira, indicando que, muito menos do que oposição encontramos combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político institucionais. As experiências apontam, sobretudo, para o fato de que a participação não substitui, mas reconfigura a representação. (LUCHMANN, 2008, p. 96).

Explorar os conselhos pela ótica da representação remete a necessidade do entendimento do conceito, o entendimento de como ele está se apresentando, como a literatura vem entendendo o fenômeno e como vem sendo explicado no interior dos conselhos quando exercido por atores da sociedade civil e do governo.

## **2.1 A REPRESENTAÇÃO**

A representação apresenta-se como um problema na teoria da democracia, principalmente naquela conhecida como democracia representativa, pois tem motivado uma discussão em torno dos elementos que a caracterizam, muitas discussões têm sido realizadas a respeito da relação entre representantes e representados e de questões que se desenvolvem em torno de dicotomias:

- A legitimidade da atuação do representante está ancorada no critério da autorização ou não há ato explícito de autorização?
- O mandato é de delegado ou fiduciário, quer dizer, se o representante atua de forma livre ou sob os interesses dos representados?
- Existem mecanismos de controle e sanção sobre os representantes ou não?
- O mandato é ou não revogável?

A literatura que se dedica à discussão da representação política busca sua compreensão seminal na obra Leviathan de Thomas Hobbes, na qual o autor apresenta a concepção de que o homem natural estabelece um contrato social a partir do qual delega ao soberano, ao Leviathan, a autoridade de decidir sobre sua vida. A soberania sobre as suas decisões, sobre a sua vontade que pode ser

delegada, confiada ao representante, e as decisões tomadas por este se concebem como legítimas sob o ato de autorização.

Diz-se que uma República se institui quando uma multidão de homens concorda e pactua, cada um com o outro, que determinado homem, ou assembléia de homens, deve receber da maior parte o direito de representar a pessoa de todos eles, isto é, de ser seu representante; todos [...] devem autorizar todas as ações e julgamentos daquele homem, ou assembléia de homens, como se fossem seus próprios. (HOBBS, 1991, p. 159-160).

Hobbes está preocupado com a legitimidade da soberania concentrando-se na problemática da autorização enquanto ato de transferência de autoria capaz de dar legitimidade ao representante enquanto soberano. A respeito da significação da representação, as discussões concentram-se na legitimidade da representação enquanto soberania e as formas como a representação passa a ser entendida na sociedade moderna.

Célebre estudo formulado por Hanna Pitkin a respeito da representação aponta como o conceito vai se desenvolvendo, sendo construído e abarcando significados permeados por uma dicotomia entre a presença e a ausência. Aponta que representar significa tornar presente algo que, no entanto, não está literalmente presente. Pitkin (2006) aponta que o conceito representar tem diferentes conotações em relação à sua significação em diferentes línguas. Pode ser representar, como figurar, atuar numa peça teatral, podem referir-se também a objetos inanimados que ocupam o lugar de ou correspondem a algo ou alguém. A fim de fazer entender de que forma a representação passa a integrar a agência e atividade política Pitkin (2006) afirma que:

deve-se ter em mente o desenvolvimento histórico de instituições, o desenvolvimento correspondente no pensamento interpretativo sobre aquelas instituições e o desenvolvimento etimológico dessa família de palavras. (PITKIN, 2006, p. 21).

A referida autora relata que a real expansão do termo acontece no século XIII e no início do século XIV, quando se dizia com frequência que o papa e os cardeais representavam a pessoa de Cristo e dos apóstolos, quando também os juristas medievais começam a usar o termo para a “personificação da vida coletiva”. Mais tarde o termo é associado à prática dos cavaleiros e burgueses que iam ao Parlamento com autoridade para obrigar suas comunidades a pagar pelos tributos e



para dar consentimento a essa cobrança, e para retornar informações as suas comunidades. Depois, passaram a ser usados pelas suas comunidades para apresentar suas queixas ao rei. Com o desenvolvimento dessa prática passou-se a perceber que um membro da comunidade poderia através da negociação, com o comprometimento pelo pagamento dos tributos, promover os interesses de suas comunidades. A comunidade começa a pagá-los pela sua atuação e poderiam ser solicitados a prestar contas da sua atuação no parlamento. Nesse momento não eram chamados de representantes, pois a palavra ainda não tinha esse significado. Eles começaram a ser vistos como aqueles que “vinham pela comunidade no lugar de.” (PITKIN, 2006).

Pitkin afirma que o primeiro exame da ideia de representação na teoria política foi formulado por Hobbes na obra *Leviathan*. Formulando o conceito de representação em Hobbes, Pitkin afirma que:

No *Leviathan*, Hobbes define a representação em termos dos aspectos formais da agência legal, especialmente em termos de autorização: um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, que fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria. A representação pode ser “limitada”, sendo autorizadas apenas algumas ações específicas sob restrições específicas, ou pode ser “ilimitada”. O último tipo dá lugar à soberania. (PITKIN, 2006, p. 28).

Inerente à discussão de representação se apresenta também o problema da atuação do representante, questão que tem provocado várias discussões, na tentativa de definir se cabe ao representante agir limitado ou livre.

Ao chamar o soberano de representante, Hobbes constantemente sugere que o soberano fará o que se espera que os representantes façam, não apenas o que lhe satisfaz. No entanto, a definição formal assegura que essa expectativa nunca pode ser invocada para criticar o soberano ou resistir a ele por não representar seus súditos como deveria. Na verdade, na definição explícita, não existe algo como um (não) representar como se deveria. (PITKIN, 2006, p. 29).

Como lembrado por Pitkin (2006), Hobbes aponta também esse elemento fundamental que se trata de diferenciar a atuação limitada e a atuação livre. Essa diferenciação parece que também preocupou Bobbio (2000) quando, referindo-se à democracia representativa, diferencia a autorização por delegação daquela do agir como fiduciário. Afirma que aquele que age por delegação, fala e age em nome do outro, é um porta-voz. Está limitado pela autorização que lhe foi dada que também é

limitada. Já o fiduciário age mais livre como representante, em nome e em defesa de interesses coletivos.

De acordo com Bobbio, uma das características da democracia representativa é o mandato irrevogável, pois uma vez eleito como representante este não pode ser destituído de sua função. Uma vez eleito, o representante adquire a confiança do corpo eleitoral e o mandato não é revogável, sendo que este não é responsável pelos interesses do povo que o elegeu, mas age sob os interesses gerais. (BOBBIO, 2000).

A atuação livre do representante encontra defesa nas ideias da democracia representativa elitista que tem como um dos expoentes Joseph Schumpeter, o qual compreende o exercício da democracia enquanto escolha de representantes do povo para o exercício do governo pela forma de representação. Para ele, o governo deve ser exercido por uma elite formada especialmente para tal, ou seja, uma elite especializada, ou como ele afirma: de políticos profissionais. Acreditando que em razão da ausência do senso de responsabilidade por parte do povo, que estaria então se ausentando e desinteressando pelas decisões do que é público, a responsabilidade passa a ser dessa elite de políticos profissionais, os quais se tornam representantes do povo, e a participação do povo então se limita ao momento de escolha desses representantes, cuja forma de escolha, em geral, é a eleição.

O reduzido senso de responsabilidade e a ausência de desejo efetivo explicam, por sua vez, a ignorância do cidadão comum e sua falta de discernimento em questões de políticas interna e externa, o que é mais chocante no caso de pessoas instruídas e de pessoas ativas nos caminhos não-políticos da vida do que no caso de pessoas menos instruídas e de posição mais humilde. A informação é abundante e facilmente disponível. Mas isso não parece fazer diferença. (...) Tudo isso mostra que, sem a iniciativa que decorre da responsabilidade imediata, a ignorância persistirá frente as massas de informação, por mais completas e corretas que sejam. (SCHUMPETER, 1984, p. 327).

No entendimento da teoria elitista, o mandato é irrevogável, a legitimidade se dá pela escolha de líderes que atuam de forma livre, pois a participação do povo se restringe a essa escolha de políticos profissionais.

A representação na democracia representativa se legitima através da autorização, tanto no caso do delegado ou do fiduciário. O que as diferencia é a

atuação do representante, e uma das problemáticas posta é: tem ele a responsabilidade de responder aos anseios de seus representados?

Pitkin aponta que o problema da representatividade não está resolvido na ciência política.

A 'polêmica sobre o mandato e a independência' é um daqueles debates teóricos infundáveis que nunca parecem se resolver, não importa quantos pensadores tomem posição em um lado ou no outro. Ele pode ser sintetizado nessa escolha dicotômica: um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor? A discussão nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente. (PITKIN, 2006, p. 30).

A questão da ausência da responsividade dos representantes aos seus representados tem se apresentado como crítica ao sistema político representativo (BOBBIO, 2000) e a superação dessa distância como uma das tentativas de reforma da democracia.

O esforço de resolver a problemática da representatividade, quer dizer, definir como se apresenta a relação entre representantes e representados projeta, como afirma Gurza Lavalle (2006), um núcleo normativo mínimo, que é o do representante atuar em favor do interesse do representado, o que demandaria também o exercício de formular alternativas de congruência entre o povo e seu representante.

Com efeito, nas abordagens institucionais da ciência política e entre defensores exímios de compreensões minimalistas da democracia é possível apreciar tanto o reconhecimento dos déficits de representatividade das instituições democráticas quanto tentativas de explorar possibilidades de reforma da democracia para construir maior capacidade de controle social sobre as decisões políticas e a sua implementação. Por outro lado e embora vagarosamente, as tentativas de alargar e redefinir a representação vêm crescendo com feições mais ousadas fora dessas abordagens, nas literaturas voltadas para o aprofundamento da democracia. (GURZA LAVALLE, 2006, p. 51).

As preocupações em torno do mandato, da representatividade e da legitimidade têm grande incidência nas formulações que se referem à democracia representativa. Contudo, se a discussão sobre a representação na teoria da democracia representativa tem apresentado formulações e animado em muito as discussões teóricas do aprofundamento da democracia e ainda, a representação tem configurado também as instâncias da democracia participativa, e estas

instâncias têm configurado avanços no aprofundamento da democracia, essa problemática adquire pertinência ao ser deslocada para a vertente participacionista.

Nesse sentido objetiva-se verificar como é exercida a representação nas instâncias de participação e a partir das teorias já formuladas, que serão apresentadas na próxima seção, além de analisar as suas características e configurações.

## **2.2 TIPOS DE REPRESENTAÇÃO**

Como verificado na seção anterior, as preocupações em torno do fenômeno da representação têm sido formuladas em sua maioria, em torno das experiências da democracia representativa ou liberal. Entretanto, pretende-se levantar alguns dos diferentes tipos de representação construídos pela literatura, na tentativa de explicar como se dá a representação exercida na contemporaneidade pelos políticos que exercem mandato eletivo, bem como pelos atores da sociedade civil e do governo no interior das experiências de participação.

Os tipos de representação abaixo explicam o fenômeno da representação compreendendo-o de diferentes modos, o que comprova o dissenso existente em torno desse tema. A preocupação dos autores está relacionada às dicotomias enunciadas neste capítulo, sendo da legitimidade da representação, da responsividade entre representantes e representados, sobre os mecanismos de controle, sanção e de mandato.

Apresenta-se dessa forma as formulações de Bernard Manin-representação por mandato, Gurza Lavallo- representação virtual, Nadia Urbinati – representação por Advocacy, John Drysek – representação discursiva, Leonardo Avritzer – representação por afinidade e Débora Rezende de Almeida – representação contingente.

### **2.2.1 Representação por Mandato**

Bernard Manin analisando a representação na democracia representativa classifica-a como representação por mandato a qual discute a representação como o resultado de um entendimento entre representantes e representados. Para ele a representação por mandato ocorre se os eleitores forem informados pelos partidos

sobre suas intenções e se a realização dessas intenções coincidirem com o interesse dos eleitores.

Manin estipula três condições pelas quais a representação por mandato ocorre:

quando os interesses dos políticos e dos eleitores coincidem, quando os políticos estão motivados pelo desejo de serem reeleitos e acreditam que os eleitores vão reelegê-los se eles realizarem políticas defendidas durante a campanha, e quando políticos estão preocupados com a credibilidade de suas futuras promessas. (MANIN, 2006, p. 109).

Entende-se que a representação por mandato necessita da responsividade de interesses dos representantes para com os representados mesmo quando ela ocorra apenas pelo interesse, como forma de alcançar a reeleição. As três condições distinguidas anteriormente levam à conclusão de que a representação por mandato ocorre quando as vontades dos políticos e dos eleitores coincidem, ou quando os políticos se preocupam apenas em vencer a eleição e para vencer eles precisam prometer e implementar as propostas políticas que são melhores para a população. (MANIN, 2006, p. 111).

Dessa forma, nesse tipo de representação está presente à necessidade de responsividade entre representantes e representados, porém isso se refere ao momento da autorização através da eleição, o que não obriga que a responsividade se dê durante o exercício do mandato, caso não haja interesse ou possibilidade de reeleição. Neste tipo de representação a legitimidade da representação está ancorada na eleição, quer dizer, ocorre à autorização do eleitor para que o político atue em lugar dele e seja reconhecido como tal.

### **2.2.2 Representação Virtual**

Atentos às transformações do cenário político, principalmente ao aspecto da pluralização das formas de representação Gurza Lavalle (2006) apresenta uma argumentação em torno do conceito de representação virtual a qual segundo ele é exercida por atores da sociedade civil. Ancorando-se na ideia de representação virtual construída por Edmund Burke, defende um tipo de representação não eleitoral, na qual o requisito explícito da autorização não se faz presente.

Representação virtual é aquela em que há comunhão de interesses e empatia de sentimentos e desejos entre aqueles que atuam em nome de quaisquer pessoas e as pessoas em nome das quais eles atuam – embora os primeiros (fiduciários) não tenham sido, de fato, escolhidos pelos segundos. (GURZA LAVALLE, 2006, p. 89).

O que legitima a representação nesse caso é o “sentimento” ou “compromisso” de representar alguém (grifo no original), sentimento recíproco entre representante e representado, o que dispensaria o ato formal de autorização, pois o fato de sentir-se representado legitima o ato de representação. Gurza Lavalle observa que:

A presunção de representar alguém é claro, não equivale à sua efetiva representação; no entanto o comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação, irredutível a dispositivos institucionais. (GURZA LAVALLE, 2006, p. 8).

Dessa forma, a representação virtual, para ser mantida, pressupõe a atuação em favor dos interesses dos representados, pois é exatamente o sentimento da defesa de interesses que constitui a representação. Gurza Lavalle aponta ainda que na representação virtual estão presentes mecanismos indiretos de sanção e prestação de contas os quais devem ser explorados a fim de verificar se podem determinar ou não uma responsividade virtual.

### **2.2.3 Representação por *Advocacy***

Nádia Urbinati desenvolve o conceito de representação por *advocacy* introduzido por John Stuart Mill, o qual se tornou pertinente à autora em sua defesa à representação, a autora centra-se no argumento da lacuna espacial que se forma entre a deliberação e a tomada de decisão. Para ela, o que diferencia a democracia representativa da direta “são o caráter e a abrangência de sua política mediada. Não há simultaneidade entre deliberação política e tomada de decisão” (URBINATI, 2010, p. 64), destacando o discurso como elemento essencial para exercício da *advocacy*.

Urbinati desenvolve o conceito de que o representante atua como *advocate* num processo consecutivo do discurso para a deliberação até a decisão e interage numa assembléia na qual poderá reformular ou aprimorar as suas opiniões. “O bom *advocate* acredita em sua causa, mas entende o raciocínio de outros a ponto de ser capaz de reconstruí-lo em sua própria mente”. (URBINATI, 2010, p. 83). Para a

autora no processo de deliberação o bem comum é construído mesmo a discussão seja constante e nunca termine em um veredicto final.

A *advocacy*, segundo Urbinati (2010, p 77), é configurada por dois elementos: “a ligação ‘apaixonada’ do representante com a causa dos eleitores e a relativa autonomia do juízo do representante”. O exercício de Urbinati parece apontar para um equilíbrio entre o mandato fiduciário e delegado. A *advocacy* “pode ser vista como alternativa entre a dicotomia de representante como fiduciário ou representante como delegado”. Ela aponta que existe uma tensão entre o compromisso com a causa dos eleitores e juízo autônomo do representante, o que vai animar a *advocacy*. O entendimento da representação por *advocacy* implica, “por um lado, que os representantes tenham de compartilhar as visões e ideais de seus eleitores, mas, por outro lado, que também precisam desfrutar de certo grau de autonomia.” (URBINATI, 2010, p. 85 e 86).

Poderia dizer-se que os eleitores não procuram uma identificação existencial com seus representantes; procuram uma identidade de ideias e projetos; ainda mais no caso das minorias, que querem um *advocate*, não uma marionete, porque sua meta é a “resistência às tendências do governo que está no poder” de recusar-lhes as reivindicações e igual consideração. (URBINATI, 2010, p. 85).

A *advocacy* pressupõe também a necessária autorização,

*Advocacy*, como eleição, implica seleção, pois visamos a conseguir o melhor defensor, não uma cópia de nós mesmos. Não é a identidade das pessoas como tal que procura representação; são suas idéias e reivindicações como cidadãos que sofrem, ou podem sofrer, injustiça por causa de sua identidade. (URBINATI, 2010, p. 85).

Dentre as defesas realizadas por Urbinati em relação à representação está a afirmação de que “a representação ajuda a despersonalizar reivindicações e opiniões, transformando-as, assim, em um veículo para o contato e a associação entre cidadãos.” (URBINATI, 2010, p. 55), sendo que a representação *advocacy*, tal qual compreendida pela autora, estimula a *advocacy* na sociedade, pois esta não pode acontecer numa sociedade silenciosa, esse tipo de representação leva as reivindicações e ideias do povo ao debate as quais podem ser ampliadas e enriquecidas quando da deliberação no exercício da *advocacy*.

A caracterização da representação por *advocacy* baseia-se no modelo da *ágora* de Stuart Mill na qual as “vozes” de todos os cidadãos estão representadas proporcionalmente e por isso a representação seria da totalidade dos cidadãos.

Assim, o modelo da *ágora* de Stuart Mill exige representação proporcional porque pressupõe democracia como sistema cujo processo político deve ser julgado do ponto de vista de “todos” – dos que estão na maioria e dos que estão na minoria; e porque pressupõe que se chega a uma decisão final por meio de debate cujos participantes apresentam a “totalidade” de “cada opinião que existe no eleitorado” e “obtem sua *justa* parcela de vozes.” (URBINATI, 2010, p. 74).

Urbinati apresenta, dessa forma, a preocupação com a representação dos interesses da minoria e da garantia do princípio democrático da igualdade.

#### **2.2.4 Representação Discursiva**

Outro tipo de representação é apresentado por John Dryzek, a representação discursiva. A proposta de Dryzek está ancorada nas ideias da democracia deliberativa, a qual compreende que a representação eleitoral não é capaz de reunir as múltiplas dimensões da política moderna. Dessa forma, a representação discursiva compreende que a legitimidade das decisões repousa na deliberação, na qual em razão da pluralidade de opiniões, traz ao indivíduo várias perspectivas sobre um tema, trazendo maiores possibilidades ao representante para a sua decisão.

Nessa perspectiva Dryzek propõe a criação de uma instância denominada câmara de discursos, caracterizando-se como um espaço de interação que legitima a decisão, buscando institucionalizar um espaço de deliberação entre os atores, os quais representariam os variados discursos que se apresentam na sociedade, sobre as diferentes áreas temáticas.

Esse tipo de representação sustentaria uma forma de garantir a transparência e prestação de contas entre representantes e representados, que se dá assegurando que as redes de organização não sejam dominadas por um único discurso, marginalizando uma pluralidade de reivindicações alternativas. A legitimidade democrática está, assim, associada à “extensão em que as decisões coletivas são consistentes com a constelação de discursos existentes no interior da esfera pública.” (DRYSEK e NIEMEYER, apud AIRES, 2009, p. 14).



Esse tipo de representação atua no sentido de trazer à tona os discursos não captados pela democracia eleitoral (AIRES, 2009), a qual funcionaria de forma paralela às instâncias clássicas de representação.

Também nesse tipo de representação o vínculo entre representação e inclusão aparece como elemento central na discussão, quando da proposição de adotar a câmara de discursos como metodologia para incluir discursos que estiveram despercebidos no campo da representação política.

### **2.2.5 Representação por Afinidade**

Na construção de um tipo de representação exercida pelos atores da sociedade civil, Avritzer (2007) avança em relação às demais compreensões referentes ao conceito de representação, pois está preocupado em diferenciar a representação exercida pelos atores da sociedade civil das outras formas exercidas na democracia contemporânea. Nesse sentido sistematiza a compreensão de representação e aponta três formas diferenciadas do exercício da representação na contemporaneidade, quais sejam: representação eleitoral, representação como advocacia e representação da sociedade civil, os quais estão relacionados respectivamente com três tipos diferentes de papéis políticos: de agente, de advogado e de partícipe. Esclarece que a primeira é aquela exercida no âmbito da representação clássica cuja legitimidade está na autorização e exerce a representação de pessoas, a segunda denominada como advocacia, vai além da representação explicada por Hobbes e Pitkin e representa a defesa de discursos e ideias e se legitima pela identificação com a causa dispensando a autorização; a terceira é aquela que Avritzer atribui aos atores da sociedade civil a qual se dá a partir da especialização temática e da experiência, portanto, a legitimidade está ancorada na afinidade dos representantes com o tema.

Avritzer (2007) constrói sua argumentação em torno da representação por afinidade que é aquela em que mesmo havendo o ato explícito da autorização, a legitimidade está ancorada na identificação ou na afinidade com o tema. São os casos de representação exercida por atores da sociedade civil que por apresentarem experiência ou especialização temática alcançam a legitimidade para a atuação enquanto representantes quando da defesa de temas ou de assuntos em que a identificação e afinidade são da parte do representado com o tema pertinente. Para

Avritzer, nesse tipo de representação exercida, por exemplo, no interior de conselhos, mesmo havendo eleições para a escolha dos representantes, o eleitorado tem características particulares. Não se trata de sufrágio universal, mas de um grupo de pessoas no qual está a origem da representação, oriunda de associações ligadas ao tema, sendo que pode não reunir todas as associações ligadas ao tema ou até mesmo não estar organizada em associações.

Mesmo ocorrendo a eleição e, portanto, a autorização, esse tipo de representação estaria se diferenciando da representação eleitoral, pois “se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente.” (AVRITZER, 2007, p. 458). A representação por afinidade encontra-se numa dimensão não eleitoral. Quando a legitimidade está ancorada na afinidade e identificação que o representante tem com o tema. Mesmo admitindo que no caso dos conselhos haja a escolha dos representantes por eleição, Avritzer aponta que a representação nesses casos:

(...) não possui as características da igualdade matemática da soberania, tão cara à ideia de representação eleitoral, e não possui o elemento monopolista territorial na medida em que partilha a capacidade de decisão com outras instituições presentes no território. O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida frequentemente no interior de associações civis. Estas exercem o papel de criar afinidades intermediárias, isso é, elas agregam solidariedades e interesses parciais. Ao agregarem estes interesses, elas propiciam uma forma de representação por escolha que não é uma representação eleitoral de indivíduos ou pessoas. A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente. (AVRITZER, 2007, p. 457-458).

Acreditando que a representação dos atores da sociedade civil se dá pela afinidade, Avritzer cita algumas críticas às propostas apresentadas por Urbinati, Dryzek e Gurza Lavalle, apontando para cada uma das situações as argumentações que justificam a sua discordância.

Referente à discussão de Gurza Lavalle, Avritzer afirma ter havido um equívoco quando da defesa do tipo de representação virtual, o qual serviu a Burke na defesa da representação não eleitoral exercida pelos reis na Europa. Para Avritzer a tentativa de Gurza Lavalle não consegue construir um conceito de representação que vai além da autorização por eleição, principalmente porque não

serve para explicar a emergência de novos fenômenos como a representação dos atores da sociedade civil.

Avritzer apresenta ainda os seus argumentos contrários à formulação descrita por Urbinati, quando afirma que esta avança um pouco mais, pois consegue perceber que a eleição pode ser uma mas não única forma de representação e:

que o problema da representação contemporânea está ligado à evolução das práticas políticas que tornam sua modalidade eleitoral uma maneira relevante, mas incapaz de dar conta da totalidade das relações de representação entre os atores sociais e o Estado. (AVRITZER, 2006, p. 452).

Entretanto aponta que o limite da formulação de Urbinati está no fato de que ela não consegue pensar em uma forma de institucionalização do tipo de representação que defende. Para ela, a autora não dá conta de explicar a ocorrência da representação por advocacia.

Já a contribuição de Drysek para Avritzer é insuficiente, apontando três limitações, as quais são:

Em primeiro lugar, separa representação de indivíduos daquela de idéias, o que me parece um pouco difícil de ser feito, e ignora o fato de que não se representam só discursos, mas também interesses, valores e idéias. Em segundo lugar (...) ele supõe que a sociedade civil se limita à advocacia de idéias quando, na verdade, se percebe cada vez mais um associativismo ligado a interesses e valores e propostas específicas de políticas públicas (...). Em terceiro lugar, Drysek ignora que a maior parte das vezes nas quais a sociedade civil está exercendo funções de representação, ela está apoiada em organismos deliberativos com os quais divide prerrogativas com membros do Poder Executivo e, portanto, a criação de uma câmara unicamente discursiva não resolveria o problema da legitimidade da representação. (AVRITZER, 2006, p. 455).

A partir das suas reflexões a respeito das formulações criticadas é que Avritzer constrói o conceito de representação por afinidade tendo por objeto a representação exercida pelos atores da sociedade civil.

### **2.2.6 Representação Contingente**

O trabalho realizado por Almeida (2010) é resultante de um estudo junto a conselhos municipais de saúde, sendo que desenvolve o conceito de autorização contingente no qual o poder atribuído aos conselhos deriva de outro poder, do

executivo, e por isso contingente. A autora sugere que o tipo de representação que ocorre nos conselhos de políticas no Brasil o é por uma “autorização contingente”.

Considerando que o conceito de representação precisa ser reformulado entendendo a pluralização dos atores inseridos nesses contextos dado que a sociedade civil em suas ações coletivas tornou-se uma das possíveis faces da sociedade política, a autora afirma que os representantes não são somente aqueles que através da eleição estão autorizados, e agem, falam e julgam em nome dos outros. Dessa forma, considera que a eleição não é o único meio legítimo de autorização.

A autora apresenta três questões fundamentais para a formulação do conceito de representação política. O primeiro deles é o critério da autorização no qual reconhece que alguns autores como Avritzer, Gurza Lavalle e Urbinati discutem haver outras formas de escolha de representantes que não pela autorização explícita pela eleição. Entretanto, aponta que essas formulações dizem respeito mais a representação exercida pelos atores da sociedade civil em canais não institucionalizados e que, portanto, no caso dos conselhos há uma lacuna referente à formulação que se refira ao critério da autorização, o qual argumenta a autora se dá através da “autorização contingente”.

Para Almeida (2010)

nos conselhos, o mandato e a capacidade de ‘agir em nome’ de públicos, temas e/ou perspectivas é sempre dependente do poder político, em termos de disposição de partilha do poder decisório e capacidade de implementação das políticas deliberadas, o que reforça a incerteza do componente da autorização. (ALMEIDA, 2010, p. 136).

Nesse aspecto são classificados critérios que definem a autorização contingente: o primeiro deles é o reconhecimento da pluralidade dos participantes, pois o termo sociedade civil homogeneiza no mesmo conceito um conjunto diferenciado de associações, grupos e entidades, o que segundo a autora remete a atenção para a capacidade dos conselhos em abrigarem um conjunto de organizações que vá além do tradicional trio: usuários, prestadores e trabalhadores, mas que abarque também outras organizações interessadas e afetadas às discussões postas nos conselhos. O segundo aspecto diferencial no reconhecimento do critério de autorização nos conselhos relaciona-se ao fato de que não há um método para esse tipo de seleção, e considera a autora que há diferenças no formato institucional

dos conselhos, os quais são regulamentados por leis municipais e a forma de seleção pode ser distinta para cada caso e por isso podem, ou não, abarcar métodos mais inclusivos e democráticos.

A segunda questão apontada pela autora para a construção da definição de representação nos conselhos está voltada aos mecanismos de controle e conexão entre representantes e representados. Para ela, o fato dos conselhos serem experiências institucionalizadas e por isso ter definido um *lócus* de representação tem favorecido a existência dos mecanismos de controle e conexão, pois estreitam a relação entre representantes e representados numa proximidade de interesses, perspectivas e opiniões.

A terceira questão refere-se ao mandato responsivo, para o qual a referida autora apresenta sua opção pela teoria deliberacionista a qual defende a independência do representante no exercício do seu mandato, mas se preocupa também com o relacionamento entre representantes e representados o qual deve ser constante.

Os tipos de representação acima apresentados denotam que as discussões são contemporâneas entre si e refletem o diálogo localizado na ciência política referente à representação dos atores da sociedade civil nos espaços de participação o qual ainda está permeado pelo dissenso.

Frente a isso, no capítulo seguinte será apresentada a representação no interior de Conselho Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu, sendo que a verificação empírica pode demonstrar como o fenômeno da representação está se apresentando no interior de um espaço específico com características peculiares. Apresenta-se, pois, um tipo de representação assumida pelos representantes nos conselhos de assistência social, refletindo como o cenário institucional que essa instância apresentada pode influenciar para que se assuma no interior do conselho de assistência social, um determinado tipo de representação.

## CAPÍTULO III

### 3 A REPRESENTAÇÃO NO CENÁRIO INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FOZ DO IGUAÇU-PR

O cenário institucional analisado para fins deste trabalho é o Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Foz do Iguaçu CMAS-FI.

O município de Foz do Iguaçu está localizado a oeste do Estado do Paraná, com uma população de 256.081 habitantes, distribuídos numa área de 618 Km<sup>2</sup>. A maioria da população é formada por indivíduos do sexo feminino num total de 131.878 pessoas que representa 51,5% da população, sendo 48,5% são do sexo masculino totalizando 124.203 habitantes. (Dados Socioeconômicos de Foz do Iguaçu, 2011). Apresenta um total de 183.971 eleitores distribuídos em 4 zonas eleitorais, e tem uma população urbana de 253.962 pessoas e população rural de 2.126 pessoas. (Caderno do IPARDES, 2011).

O histórico do desenvolvimento econômico do município foi organizado em quatro ciclos, os quais exerceram influências na formação demográfica da cidade, conforme demonstrado no quadro abaixo, sendo possível verificar a progressão do acréscimo populacional ocorrido relativamente a cada ciclo econômico.

Quadro 1

<b>Período</b>	<b>Ciclo econômico</b>	<b>Acréscimo populacional<sup>15</sup></b>
1870/1970	Extração da Madeira e Cultivo da Erva Mate	33.966
1970/1980	Construção da Usina de Itaipu	102.355
1980/1995	Exportação e Turismo de Compras	74.861
1995/2008	Comércio, Turismo de Compras e Eventos	108.007

Fonte: Dados socioeconômicos de Foz do Iguaçu, 2011.

De acordo com a análise da Prefeitura Municipal, exposta no Documento Dados Socioeconômicos do município de Foz do Iguaçu (2011), o aumento expressivo da população e as características dos ciclos econômicos contribuíram

---

<sup>15</sup> Os números não correspondem à população total do período, se referem ao aumento populacional ocorrido nos anos correspondentes. No final da década de 80 o município contava com uma população total de 150.000 habitantes. (Dados socioeconômicos de Foz do Iguaçu, 2011).

para a constituição do perfil da população iguaçuense bem como ao desenvolvimento dos problemas socioeconômicos.

Os dois últimos ciclos econômicos de Foz do Iguaçu, a construção de Itaipu e turismo de compras, provocaram a rápida constituição de sua população, conseqüentemente trazendo consigo problemas socioeconômicos para a cidade na atualidade. A migração apresentou a formação de uma grande parcela de novos iguaçuenses com pequena qualificação profissional e baixa renda, convivendo porém, com outra parcela, menos numerosa, de alta qualificação, atuando em setores como o de turismo e produção de energia elétrica. (Dados Socioeconômicos do município de Foz do Iguaçu, 2011).

O quarto ciclo econômico caracterizado pelo comércio, turismo de compras e eventos é propiciado pela característica geográfica da cidade, a qual está localizada em região de tríplice fronteira (entre Brasil, Paraguai e Argentina), sendo que recebe diariamente inúmeras pessoas que passam por ali com destino aos países vizinhos e as suas zonas francas, especialmente o Paraguai, atraídos pelas possibilidades de importações a preços convidativos e com facilidades na aquisição dos mesmos. (CARDIN, 2009).

Foz do Iguaçu recebe ainda diariamente um grande número de turistas, sendo que dois principais pontos turísticos da cidade têm movimentado o setor. A visitação à Usina Hidrelétrica de Itaipu e ao Parque Nacional do Iguaçu ultrapassou o número de 1,5 milhões de pessoas no ano de 2010. (Dados socioeconômicos de Foz do Iguaçu, 2011).

Na opinião de Cardin (2010) os dados oficiais das atividades comerciais têm considerado a produção de grãos, os atrativos turísticos e aqueles relacionados com a Usina de Itaipu como os responsáveis pela economia municipal, porém não têm considerado a existência de uma economia clandestina que movimenta o setor econômico com tanta expressão quanto às atividades oficiais. Dessa forma, é preciso pontuar que uma das características da cidade é o desempenho de atividades informais, relacionadas àquelas que dizem respeito ao comércio de mercadorias importadas ilegalmente dos países fronteiriços. As atividades informais se configuram como a única fonte de renda para um conjunto significativo de mulheres e homens. (CARDIN, 2010).

Dados do IPARDES (2011) revelam que existe no município uma população economicamente ativa de 128.150 pessoas e um total de 51.017 postos de

empregos formais constantes nos dados do Ministério do Trabalho. Estes dados revelam a existência de um grande número de ocupações informais, as quais podem estar associadas às atividades de contrabando e comércio não regulamentado, conforme as informações levantadas por Cardin (2010).

A renda per capita dos iguaçuenses de acordo com os dados disponíveis no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (ano referência 2.000) é de R\$ 326,19, sendo oriunda em 78,4% de rendimentos do trabalho, 7,51% da transferência de renda de programas governamentais, sendo que 5,56% das pessoas têm mais de 50% de sua renda oriunda das transferências governamentais.

Dos índices referentes à vulnerabilidade familiar, 12,35% das pessoas com mais de 65 anos moram sozinhas, 6,19% de mulheres são chefes de família sem cônjuge com filhos menores de 15 anos, 5,6% de crianças e adolescentes entre 10 e 14 anos estão em situação de trabalho infantil e 21,5% da população é considerada pobre com renda *per capita* inferior a R\$ 75,50.

Com a sua responsabilidade de oferecer Proteção Social a população que dela necessitar, a Política de Assistência Social do município repassa a 12.757<sup>16</sup> famílias beneficiárias a renda mensal oriunda do Programa de Transferência de Renda Nacional, o Bolsa Família. Segundo o Plano de Ação 2011 da Secretaria Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu, houve uma previsão de atendimento a 30.000 famílias nos Serviços de Proteção Social Básica oferecidos pelo Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Ainda segundo o mesmo plano, a previsão de atendimento para o ano de 2011 foi de 375 crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, 160 famílias e indivíduos em situação de violência e 80 adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, 80 idosos em acolhimento institucional e 165 metas foram planejadas para o acolhimento de adultos em situação de rua. (PLANO DE AÇÃO 2011 da Secretaria Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu).

Nesta realidade brevemente descrita se insere o CMAS-FI o qual, conforme requisito de criação prescrito na Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS define e delibera democraticamente, através de um

---

<sup>16</sup> Esse número refere-se ao mês de maio de 2012, sendo importante destacar que o mesmo é variável, o que pode ser determinado pelo cumprimento ou não das condicionalidades do Programa e mudança de cidade, o que resulta na exclusão das famílias do Programa. A inserção de novas famílias também é condicionante para a variação do número. Para compreensão do Programa Bolsa Família consultar a Lei Federal 10.836/2004 que o instituiu e o Decreto Presidencial 5.209/2004 que regulamenta o seu funcionamento.



conjunto de atores representantes do governo e da sociedade civil sobre a Política Municipal de Social.

Instituído pela lei municipal nº 1.976 de 14 de novembro de 1995, o CMAS-FI inicia sua atividade no município quando a LOAS recentemente estava aprovada no país e em processo de apropriação pelos municípios. A partir de 2005 o CMAS-FI passa a ser regido, pela lei municipal nº 3.086 de 29 de julho de 2005, a qual dispõe em seu artigo 3º sobre a característica deliberativa do conselho municipal de assistência social.

Constitui-se em órgão permanente e de deliberação colegiada, vinculada à estrutura da administração pública municipal, sendo responsável pela deliberação e fiscalização da Política Municipal de Assistência Social e de seu financiamento, bem como da articulação com as demais políticas setoriais. (Artigo 3º da Lei Municipal 3.086/2005).

A lei apesar de instituir o conselho, a conferência e o Fundo Municipal de Assistência Social-FMAS, não dispõe sobre a gestão da política municipal, entretanto em seu artigo 26 no Capítulo V “das disposições gerais e transitórias” autoriza o gestor da política a editar através de Decreto, a consolidação da legislação da Política de Assistência Social.

O órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social é a Secretaria de Assistência Social a qual está estruturada conforme dispõe o SUAS – Sistema Único de Assistência Social tendo a primazia da condução da política em âmbito local. Atualmente o município de Foz do Iguaçu está habilitado<sup>17</sup> ao SUAS em nível de gestão básica, embora já tenha sido anteriormente habilitado ao nível de gestão plena na qual os requisitos e responsabilidades são mais criteriosos.

Quando da instalação do SUAS em todo o território nacional no ano de 2005, Foz do Iguaçu foi habilitado ao nível de gestão básica. Porém, segundo

---

<sup>17</sup> A Nob/Suas 2005 expõe sobre os princípios organizativos do SUAS, entre eles o de “Descentralização político-administrativa com competências específicas e comando único em cada esfera de governo.” (NOB/SUAS-2005, p. 14). Nesse sentido, os municípios são habilitados para a gestão do Suas em nível local. A habilitação pode variar em três níveis aos quais os municípios serão qualificados em “respeito à diferenciação do porte dos municípios brasileiros, das condições de vida de sua população rural e urbana e da densidade das forças sociais que os compõem.” (NOB/SUAS-2005, p. 12), os quais podem ser gestão inicial, gestão básica ou gestão plena. Cada nível de gestão apresenta requisitos e responsabilidades a serem cumpridos por cada ente bem como incentivos recebidos da União como apoio e co-responsabilidade na gestão. Quando os municípios estão impossibilitados de cumprir os requisitos e responsabilidades dos referidos níveis de gestão estes são classificados como municípios não habilitados e a gestão da Assistência Social passa a ser responsabilidade da esfera estadual.

Oliveira (2011) por não cumprir, nos períodos de 2005 e 2007, as responsabilidades para este nível de gestão, no início de 2008 foi desabilitado. A partir de então a gestão da assistência social em nível local passou a ser realizada pelo órgão gestor da Política do Estado do Paraná e o município passou a cumprir o Plano de Providências<sup>18</sup> para reorganizar e retomar a gestão municipal da Política de Assistência Social.

No final do ano de 2008 é aprovada a habilitação do município em gestão plena junto à Comissão Intergestora Tripartite – CIB<sup>19</sup>. (OLIVEIRA, 2011). Em meados de 2010, por não cumprir as responsabilidades da gestão plena, sofre a desabilitação deste nível passando a ser habilitada naquele momento ao nível de gestão básica a qual permanece até os dias atuais.

A condução da Política de Assistência Social e os processos de habilitação têm sido acompanhados pelo CMAS-FI conforme suas atribuições. Quando da realização de uma pesquisa realizada no âmbito da atuação do CMAS-FI em data recente, Oliveira (2011) considerou que os processos de habilitação e desabilitação da gestão do SUAS foram acompanhados e provocados pelo CMAS-FI. Essa atuação do CMAS-FI é realizada em cumprimento à primeira de suas atribuições estabelecidas na Lei 3.086/2005 que é a de: “deliberar e fiscalizar a execução da Política Municipal de Assistência Social em consonância com as diretrizes propostas pela Conferência Municipal de Assistência Social;”.

As competências do CMAS-FI estão estritamente relacionadas com a definição da Política de Assistência Social em âmbito municipal, principalmente no que tange à prestação de serviços por parte das entidades e organizações não governamentais, pois cabe ao conselho autorizar o seu funcionamento através da inscrição (artigo 9º da LOAS), aprovar critérios de partilha de recursos para o repasse por parte do executivo municipal e aprovar os Planos para a execução orçamentária desses recursos.

---

<sup>18</sup> Instrumento adotado para o monitoramento e avaliação da gestão municipal e estadual da Assistência Social referente aos requisitos e responsabilidades de cada nível de gestão. Tem por objetivo Planejar o cumprimento das adequações necessárias para os determinados níveis de gestão.

<sup>19</sup> As comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite tem como função construir pactos coletivos em primeira instância entre Estados e municípios (CIB) em segunda instância entre o governo Federal, Estados e Municípios (CIT). As duas comissões são responsáveis pela pactuação entre as esferas que representa e da habilitação ou desabilitação dos níveis de gestão propostos pela Nob/Suas 2005. Essas instâncias atuam por pactuações enquanto as deliberações cabem aos Conselhos de Assistência Social em cada esfera de governo. (NOB/SUAS-2005).

Dentre as competências do CMAS-FI está também a convocação e coordenação da Conferência Municipal de Assistência Social a qual tem a função de avaliar a Política de Assistência Social no âmbito do município e eleger os membros da sociedade civil para a composição do conselho para um período de dois anos.

Seguindo a definição da LOAS para a composição do Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS, o CMAS-FI apresenta composição paritária e bipartite, mantendo um número igual de representantes da sociedade civil e do governo, representação dividida em cinquenta por cento de representantes da sociedade civil e de cinquenta por cento do governo. A lei municipal nº 3.086/2005 dispõe que a composição é de 24 membros, sendo 12 representantes da sociedade civil e 12 representantes do governo.

A representação da sociedade civil está dividida em três segmentos: usuários e organizações de usuários, entidades de assistência social e trabalhadores do setor<sup>20</sup>, sendo que cada segmento ocupa quatro vagas no conselho.

As normativas federais estabelecidas no artigo 17 da LOAS dispõe sobre a escolha dos representantes da sociedade civil no conselho de assistência social, serão escolhidos em foro próprio, assim também a lei municipal prevê que a seleção dos representantes da sociedade civil junto ao CMAS-FI se dará através de assembléia própria de cada segmento. Dessa forma, para a composição da representação da sociedade civil no CMAS-FI realizam-se três eleições as quais ocorrem, conforme previsão legal, durante a Conferência Municipal de Assistência Social, que é realizada a cada dois anos e em Foz do Iguaçu desde o ano de 1995.

Para fins de análise, o presente trabalho fará referência à IX Conferência Municipal de Assistência Social realizada no ano de 2011, a qual foi convocada através da Resolução 11/2011 do CMAS-FI, e que dispõe sobre os seus fins, quais sejam: “avaliar a situação atual da Assistência Social e propor diretrizes para o seu aperfeiçoamento” (Art. 1º). E apesar de não constar no edital de convocação, a mesma teve por finalidade também eleger os representantes da sociedade civil no Conselho para a gestão 2011/2013, conforme descrito no seu Relatório Final.

Assim como o processo de seleção, a proposição de candidaturas para o CMAS-FI acontece durante a conferência, sendo requisito para apresentação de

---

<sup>20</sup> A definição destes segmentos encontra-se no primeiro capítulo.

candidatura ao Conselho a participação nas atividades da mesma, conforme o seu regimento interno. As entidades e organizações que pleiteiam uma vaga no CMAS devem ainda estar representadas por pessoas inscritas na condição de delegados<sup>21</sup>. Para ascender à condição de delegados os representantes das entidades e organizações deverão ser eleitos como tal pelas pré-conferências<sup>22</sup> de assistência social, segundo o regulamento da Conferência Municipal de Assistência Social. As vagas disponibilizadas para delegados da Conferência Municipal serão preenchidas na proporção de 01 delegado para cada 10 pessoas participantes de cada pré-conferência. Os interessados poderão inscrever-se mediante comprovação prévia de sua condição de representante da sociedade civil, conforme os segmentos de que a lei dispõe. (Art. 6º do Regulamento da Conferência Municipal de Assistência Social).

No ano de 2011 ocorreu em Foz do Iguaçu um total de cinco pré-conferências, conforme divisão territorial, realizadas nas regiões Leste, Norte, Sul, Nordeste e Central da cidade com a participação total de 113 pessoas sendo destas 52 representantes do governo e 61 da sociedade civil. Das pessoas participantes do segmento da sociedade civil 21 inscreveram-se na condição de usuários, 08 como trabalhadores do setor e 32 como entidade e organização de assistência social. Dentre os participantes de cada pré-conferência foram eleitos os delegados representantes para cada segmento da sociedade civil para a participação na Conferência Municipal.

Estando representadas por delegados na Conferência, as entidades e organizações da sociedade civil são consideradas aptas a apresentar sua candidatura ao CMAS-FI junto à Comissão Organizadora, a qual verificará o cumprimento dos requisitos descritos no artigo 28 do Regulamento:

I – Somente poderão indicar representantes as Entidades de Assistência Social que necessariamente estejam inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social.

---

<sup>21</sup> Segundo regulamento da IX Conferência Municipal de Assistência Social poderá participar da mesma, pessoas inscritas na condição de delegados, os quais terão direito à voz e voto; na condição de convidados, com direito apenas a voz e ainda na condição de observadores sem direito a voz e voto.

<sup>22</sup> As pré-conferências constituem-se em encontros prévios entre pessoas de interesses comuns para discussão de problemas da assistência social. São consideradas pessoas de interesses comuns, entre outros: grupos da população e trabalhadores da assistência social com mesma base territorial; grupos de trabalhadores do mesmo ramo de atividade; grupos de usuários de serviços assistenciais, grupos de técnicos de um mesmo programa de assistência social; demais grupos interessados, desde que tenha potencial de mobilização. (Art. 4º Regulamento da IX Conferência Municipal de Assistência Social).

II – É considerado Trabalhador do Setor, grupos de trabalhadores em nível primário, secundário ou universitário que estejam constituídos legalmente em associações, conselhos de classe ou sindicatos e que atuem diretamente em Entidades de atendimento ou de defesa dos direitos dos usuários de assistência social.

III – A representação de usuários deverá ser através de organizações, isto é, aquelas que congregam, representam e defendem os interesses dos usuários de Assistência Social dentro dos segmentos previstos na Política nacional de Assistência Social.

Portanto, para que a entidade ou organização de usuários, de trabalhadores do setor e prestadora da assistência social, seja admitida como candidata a uma vaga no CMAS-FI deve comprovar a sua condição ou sua qualificação nos segmentos descritos pela LOAS. A partir de então a entidade ou organização está referendada ao pleito que acontece por meio de votação, regulamentado pelo CMAS, em assembléia própria de cada segmento na qual tem direito a voto os delegados representantes da sociedade civil.

A eleição de cada segmento da sociedade civil citado pela LOAS é precedida por outra eleição que é aquela que ocorre nas pré-conferências e confere ao representante da entidade ou organização a condição de delegado, sob a qual estará legitimado a concorrer à uma vaga no CMAS-FI. A eleição para este Conselho ocorre na data da Conferência que se torna uma grande assembléia com o intuito de selecionar participantes, como verificado no relato de dois conselheiros representantes da sociedade civil, do segmento entidades e organizações de assistência social:

Mas lógico, é uma eleição, na hora você articula né... Você escolhe: vou votar em fulano, fulano e fulano, você sai conversando com as pessoas. (...)...vou votar em tal...tal. Então são quatro... ou cinco nesse segmento. Então a gente pode votar, então sai articulando... É uma eleição mesmo, tem que fazer campanha, tipo assim, campanha mesmo. (B).

Lógico assim, quem participou no caso fui eu (...) é lógico que a gente falou assim: vota pra [entidade] pra gente ter uma cadeira, mas não foi aquela coisa assim (...) tranquilo. (D).

Importante salientar que um dos elementos centrais relativos à problemática da representação expostos no Capítulo II está presente no processo de composição do CMAS-FI, que é o da autorização. O requisito da autorização para a formação do Conselho está presente na LOAS e na Lei Municipal que institui o Conselho e explícito no processo de escolha dos representantes da sociedade civil, tratando-se de um requisito para a legitimação do representante. O requisito da autorização se

faz presente, além da previsão em lei, em outros dois momentos, na pré-conferência e na conferência, o primeiro ocorre quando o grupo de pessoas de interesse comum, reunidas por ocasião da pré conferência, delega a um representante a autorização para este atuar no âmbito da Conferência Municipal, o qual por sua vez passa a ser legitimado a candidatar-se ao CMAS na condição de delegado e dessa forma habilitado a representar a entidade ou organização à que se vincula na eleição que vai definir os membros do CMAS para um mandato de dois anos.

No entanto, anterior ao processo da eleição é condição para as entidades candidatas ao pleito que estejam qualificadas na condição de organização de usuário, entidade de assistência social ou trabalhador do setor, conforme a LOAS e a lei municipal se referem. Quer dizer que para atuar na condição de representante no Conselho é necessário que se apresente algum tipo de afinidade com o tema, nos termos que Leonardo Avritzer (2007) expõe. Essa afirmação está assegurada no fato de que se percebe que a LOAS e a lei municipal provocam a conformação de um cenário em que a participação no Conselho seja apenas de entidades e organizações relacionadas com o tema, sendo que podem ser aquelas que prestam serviços de assistência social, aquelas cujos membros sejam atendidos pela Política de Assistência Social ou aquelas que reúnem os trabalhadores especificamente da área, sendo ainda comprovada a regularidade de sua situação, conforme artigo 6º do Regulamento da Conferência.

É válido destacar que, havendo comprovação de afinidade com o tema, o requisito da autorização não é dispensado quando da escolha dos representantes. O cenário institucional, ao contrário, através da previsão em lei e de atos regulatórios, traz a obrigatoriedade da realização de eleição e, portanto, do ato explícito da autorização realizando-se assembleias próprias que reúnem as pessoas de interesses comuns para elegerem os seus representantes para um mandato de dois anos. Esse contexto apresenta, porém, a obrigatoriedade da comprovação da afinidade: podem atuar como representantes aquelas entidades e organizações que comprovadamente tenham afinidade com o tema.

O cenário institucional do CMAS-FI estipula três requisitos para a atuação do representante, a eleição, a afinidade com o tema e o vínculo com uma organização social, sendo que a organização ou entidade eleita ao CMAS-FI, para manter-se nesta condição precisa continuar mantendo vínculo e afinidade com a Assistência Social.

Importante salientar que o mandato junto ao CMAS-FI pertence à organização ou entidade e não ao delegado que a representou quando da realização da eleição. Transcorridos cinco dias úteis da realização do pleito, a entidade ou organização deverá apresentar à Secretaria Executiva do Conselho<sup>23</sup>, o nome do seu representante junto ao Conselho, o qual poderá ser substituído a qualquer tempo pela própria entidade, conforme art. 23 da lei municipal 3.086/2005, e ainda nas seguintes situações, conforme a já citada lei municipal:

- I - desvincular-se do órgão de origem da sua representação;
- II - faltar três reuniões consecutivas ou cinco intercaladas, sem justificativa, que deverá ser apresentada na forma prevista no Regimento Interno do conselho;
- III - apresentar renúncia ao Plenário do Conselho, que será lida na sessão seguinte à de sua recepção na secretaria do conselho;
- IV - apresentar procedimento incompatível com a dignidade das funções. (Art. 24 da Lei 3.086/2005).

As situações expostas no artigo acima referem-se ao representante da entidade ou organização, não implicando no mandato da entidade ou organização a quem pertence à vaga no Conselho, sendo que, conforme descrito nos parágrafos do artigo 12 do Regimento Interno do CMAS-FI, as entidades e organizações serão comunicadas por escrito pelo conselho quando ocorrerem as situações citadas para que seja procedida a substituição do representante. Essas condições revelam que o mandato do conselheiro representante no CMAS, que represente a entidade ou organização eleita, é revogável pela mesma quando lhe for conveniente, sendo possível a substituição do mesmo por outro representante.

Frente às condições impostas pela legislação que normatiza o CMAS-FI, o mandato nesta instância representativa pertence à instituição e não à pessoa indicada por esta. A entidade ou organização poderá perder o mandato junto ao CMAS-FI nas seguintes condições:

- I - extinguir sua base territorial de atuação no Município de Foz do Iguaçu;
- II - tiver constatado em seu funcionamento irregularidade de acentuada gravidade, que torne incompatível sua representação no Conselho Municipal de Assistência Social. (Art. 25 da Lei 3.086/2005).

---

<sup>23</sup> Trata-se de um setor vinculado e mantido pela Secretaria Municipal de Assistência Social que oferece apoio e estrutura administrativa ao funcionamento do CMAS.

Não incorrendo em qualquer uma das condições expostas acima as entidades e organizações terão um mandato com a duração de dois anos, sendo possibilitada uma recondução para igual período.

Uma vez eleitas, não há relevantes possibilidades das entidades e organizações representadas em questionar ou revogar o mandato daquelas entidades e organizações escolhidas em suas assembleias. Conforme previsão legal o controle do mandato refere-se apenas aos aspectos da regularidade de funcionamento e atuação no território de abrangência do Conselho Municipal, e ainda dispõe a lei que:

A substituição se dará por deliberação da maioria dos componentes do conselho, em procedimento iniciado mediante provocação de integrantes do Conselho Municipal de Assistência Social, do Ministério Público ou de qualquer cidadão, sendo assegurada ampla defesa. (Parágrafo único do Art. 23 da Lei Municipal 3.086/2005).

A possibilidade de perda de mandato da entidade ou organização, ainda que verificada a irregularidade de funcionamento ou extinguir a atuação no âmbito do município, será deliberado junto ao CMAS ao qual cabe caracterizar a acentuada gravidade de que a lei trata.

### **3.1 USUÁRIOS E ORGANIZAÇÃO DE USUÁRIOS**

O segmento de usuários e de organização de usuários, conforme já citado, compõe a representação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu – CMAS-FI, o qual segundo dispõe a lei municipal 3.086/2005 possui 04 vagas.

Nesta data, dentre os quatro conselheiros do segmento usuários e organização de usuários, três são do sexo masculino e uma do sexo feminino, três possuem ensino superior e um ensino médio, sendo que três compõe a diretoria da organização que representam no CMAS-FI, e um é funcionário da entidade que representa.

Usuários da Política de assistência social<sup>24</sup> são aqueles que acessam os serviços, programas, projetos e benefícios disponibilizados por esta política, seja

---

<sup>24</sup> A PNAS de 2004 reconhece como usuários da Assistência Social: “cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou



pela prestação direta do Estado ou indireta através das entidades e organizações de assistência social, “várias denominações têm sido incorporadas à população que acessa esses serviços. Quase sempre o adjetivo tem como princípio desvalorizar, subalternizar os sujeitos, destituindo-o da condição de cidadão.” (COUTO, YASBECK, RAICHELIS, 2010, p. 48-49).

Historicamente a assistência social caracterizou-se pela prestação de serviços imediatistas e descomprometidos com propostas de ruptura com a condição de subalternidade, aos quais, em geral, os destinatários desses serviços eram submetidos, revelando uma prática assistencialista, a qual segundo Sposati (2003, p. 68) é “uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir a miséria que geravam e para perpetuar o sistema de exploração do trabalhador”.

Como resultante dessas práticas assistencialistas, que em nada contribuem para a emancipação do usuário e do efetivo exercício dos seus direitos, criou-se “um caldo de cultura difícil de absorver, uma vez que os trabalhos realizados contribuíram em muito para a reiteração da subalternidade da população usuária dos serviços assistenciais” (COUTO, 2009, p. 207), pois o usuário encontrava, nos serviços oferecidos, poucas possibilidades da construção de uma condição de sujeito que pudessem contrapor-se à condição de sujeito.

A trajetória da assistência social é marcada por sua caracterização como *não-política*, pois sua prestação é originária no campo do altruísmo e da filantropia, prestada de forma focalizada e distanciada da concepção de direito e em nada contribuindo para a diminuição das desigualdades sociais. Conforme apontado por Pereira (1996) o termo assistência social esteve por muito tempo em crise conceitual, apresentando equívocos substantivos e metodológicos resultantes da ausência de tratamento científico. A autora apresenta duas concepções de assistência social a *stricto sensu* e a *lato sensu*, as quais estão presentes na realidade social e que permearam a atuação dos serviços sociais destinados ao usuário da assistência social.

---

fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida. Identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual. Desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou, no acesso as demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (PNAS, 2004, p. 33).

A primeira delas, segundo Pereira (1996) é a mais presente na atuação daqueles que prestam os serviços de assistência social e compatível com os projetos políticos de governos conservadores, pois é:

Capturada e fortemente manipulada pelos imperativos da rentabilidade econômica e, por isso, esvaziada de sua identificação com a justiça.(...) é a negação dos valores defendidos pelo princípio da atenção as necessidades sociais. (...) é o que muitos chamam de assistencialismo por sua estreita associação com a noção de pobreza absoluta e com formas emergenciais de atendê-la. (...) é vocacionada para o problema individual do despossuído, (...). A sua principal tarefa é a de reparar contingencialmente os danos causados pela injusta distribuição de bens, serviços e direitos, agindo à margem das demais políticas de proteção social. (...) faz, amadoristicamente, de tudo um pouco junto aos excluídos da atenção especializada das demais políticas(...). (PEREIRA, 1996, p. 40-42).

Ao apresentar as duas concepções de assistência social Pereira (1996) argumenta sobre a necessidade de construção de uma assistência social que supere aquela de perfil *stricto senso*, o que terá de passar obrigatoriamente pela defesa da assistência social *lato sensu*, a qual está respaldada por uma concepção voltada aos direitos sociais e de assistência social enquanto política pública. A assistência social *lato sensu*,

(...) constitui a feição verdadeiramente social das políticas de bem-estar capitalista por não descartar o pobre e impor limites à compulsão dessas políticas à elitização e à injustiça.(...) vocacionada para a atenção às necessidades sociais, que são históricas e de classes e, portanto, não se restringem àquelas providências imediatas de manutenção de um padrão mínimo biológico de atendimento. (...) um meio e não um fim em si mesmo, pois a sua função básica é a de estender direitos sociais (...) redistributiva (...) dependente da participação da sociedade no seu desenvolvimento, pois, sendo a negação da lógica da acumulação, constitui uma arena real de conflitos de interesses, que não podem ser resolvidos por decreto. (PEREIRA, 1996, p. 40-41).

A concepção *stricto senso* é a mais difundida e com maior expressão nos serviços alcançáveis pelos cidadãos, os quais por isso estão submetidos a práticas que mais têm se aproximado do assistencialismo e com a ausência de preocupação com a transformação das condições objetivas de vida, antes sim de manutenção e conservação da situação à que está exposto.

Dessa forma entende-se que como resultantes de longa trajetória da assistência social enquanto prática conservadora de reprodução da condição de

vulnerabilidade social do usuário tem-se nos dias atuais uma dificuldade de inserção dos usuários da assistência social no campo da participação política.

A concepção de doação, caridade, favor, bondade e ajuda que, tradicionalmente, caracterizou essa ação, reproduz usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas, por entidades e organizações que a “assistiam” e se pronunciavam em seu nome. Como resultado esse segmento tem demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeito de direitos. (PNAS, 2004, p. 52).

COUTO, YASBECK, RAICHELIS (2010), quando da realização de pesquisa referente ao processo de instauração do Sistema Único de Assistência Social – SUAS<sup>25</sup> realizada em vários municípios e Estados brasileiros, afirma que:

Em todos os Estados e municípios estudados houve convergência quanto à dificuldade de criar estratégias de incentivo e ampliação da participação dos usuários, demonstrando, portanto, que este é mais um dos desafios colocados para o avanço do SUAS em relação aos denominados grupos sociais vulnerabilizados. (COUTO, YASBECK, RAICHELIS, 2010, p.133).

Como enfrentamento e ruptura com o viés tradicional e conservador da prestação histórica dos serviços da assistência social, a PNAS de 2004 assume como desafio a solidificação da compreensão de que a assistência social é Política Pública, direito do cidadão e dever do Estado e, portanto atua de forma a “construir novos parâmetros, devolvendo a esses sujeitos as condições políticas e sociais de pensar a sociedade e seu lugar nela, disputando a reversão do modelo hegemônico construído”. (COUTO, YASBECK, RAICHELIS, 2009, p. 49).

A PNAS (2004) demonstra ainda a preocupação em desenvolver uma metodologia que invista no potencial participativo dos usuários dos seus Serviços, Programas, Projetos e Benefícios e na sua capacidade organizativa.

Não diferente dessa realidade nacional, o município de Foz do Iguaçu têm apresentado alguns limitadores referente ao que propõe a atual Política de Assistência Social, em relação à inserção do usuário nas esferas de participação.

---

<sup>25</sup> A IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003 deliberou sobre a instalação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, atendendo ao disposto no artigo 6º da LOAS, sendo que a Política de Assistência Social passa a apresentar um novo ordenamento político-institucional instaurado para a Política de Assistência Social no país ser organizada no país em conformidade com o que é preconizado no referido Sistema.

A realidade do CMAS-FI revela que o fenômeno do substituísmo percebido por Raichelis (2011), ao analisar a representação de usuários junto ao CNAS, está presente na representação exercida por aqueles que se propõe a representar o segmento usuários e organizações de usuários. O que ocorre no CMAS-FI é que a representação do referido segmento, em razão da ausência de organizações que possam ocupar os espaços dos usuários da assistência social, acabam sendo substituídos por outro segmento, no caso, por entidades de atendimento.

Raichelis (2011, p. 254) chama atenção de que a expansão dos direitos sociais está relacionada à representatividade da sociedade e especificamente que “os principais interessados possam se auto-representar por intermédio de sua organização coletiva”. Entretanto, compreende-se que a realidade em questão na presente pesquisa tem revelado a dificuldade da inserção dos usuários nessa instância de representação que é o conselho de assistência social.

Acredita-se que essa situação ocorre em razão das exigências postas, primeiro pelo aspecto normativo que regula a eleição do segmento, aliado ao aspecto cultural, que como tratado nesta seção, não é favorável ao protagonismo dos usuários da assistência social.

A escolha dos representantes da sociedade civil junto ao CMAS-FI, conforme já tratado, realiza-se através de eleição de cada um dos segmentos apresentados pela LOAS durante a Conferência Municipal de Assistência Social. O entendimento acerca da representação do segmento usuários e organização de usuários é apresentado pelo CNAS através da Resolução 24/2006 a qual reconhece como legítima a representação sob duas formas: a de usuário e de organização de usuários. Nos termos da referida Resolução, a primeira forma de representação congrega “pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas (...) sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social” (Art. 1º Resolução CNAS 24/2006). A segunda, “aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados a PNAS(...)”. (Artigo 2º da Resolução CNAS 24/2006).

O CNAS definiu o entendimento acerca da representação do referido segmento estabelecendo uma forma específica de representação: através de organizações as quais podem ser de caráter jurídico, político ou social e propondo assim aos conselhos municipais uma diretriz para a sua regulamentação local. O

entendimento que o CMAS-FI apresenta a respeito da representação do segmento usuários e de organização de usuários está expresso no artigo 28 do Regulamento da IX Conferência Municipal de Assistência Social, que dispõe sobre a necessária organização:

A representação de usuários deverá ser através de organizações, isto é, aquelas que congregam, representam e defendem os interesses dos usuários de Assistência Social dentro dos segmentos previstos na Política Nacional de Assistência Social. (Inciso III do Art. 28 do Regulamento da IX Conferência Municipal de Assistência Social).

Percebe-se que a definição do segmento usuários realizada pelo CMAS-FI não apresenta a qualificação das organizações, cita apenas que a representação se dará por meio de organizações, sem detalhar sobre a natureza jurídica, política ou social. De acordo com informações obtidas nessa pesquisa, o CMAS-FI entende, nos termos do Regulamento da IX Conferência Municipal de Assistência Social, que organização de usuários é aquela juridicamente constituída que possa apresentar personalidade jurídica.

Com essa definição o CMAS-FI apresenta critérios além daqueles apresentados pelo CNAS e, portanto, restringe a inserção de usuários ou organizações de usuários a um tipo específico de organização, enquanto a Resolução do CNAS 24/2006 percebe como possível a inserção de usuários que apresentem apenas organização social ou política, pois está considerando as peculiaridades deste segmento, quando afirma que:

Alguns desses grupos de usuários possuem mais antiga tradição organizativa (inclusive maior história de atendimento pelas esferas públicas e privadas), os novos grupos (como vida nas ruas, trabalho infantil, dependência de drogas, exploração sexual, etc.) tem iniciado seu processo organizativo e de participação social através de movimentos que ainda não atingiram (alguns deles nem se propõem a isso) formas de estruturação burocrático-administrativa de atuação.

Entretanto o tipo de organização social ou política ainda que com menor grau de exigibilidade formal, pode se apresentar como um limitador da representação, pois conforme problematizado no capítulo I, como tratar da organização dos usuários para compor os conselhos, se esse segmento, em razão dos compromissos que a Política de atendimento mantinha com as práticas clientelistas e conservadoras ainda não alcançadas formas de organização coletiva.

Entende-se, portanto, que o CMAS-FI tem estabelecido critérios para a representação do segmento, e aliadas àquelas já apresentadas pelo CNAS, que excede as potencialidades atuais dos mesmos provocando assim a ausência de representação de usuários e de organização de usuários na composição do CMAS-FI. Conforme consta no Relatório Final da IX Conferência Municipal de Assistência Social, no momento da eleição ocorrida, não se apresentaram organizações candidatas às vagas disponíveis ao referido segmento que pudessem preencher o requisito estabelecido. (Relatório Final da IX Conferência Municipal de Assistência Social)

Frente à ausência de organizações de usuários candidatas, foram apresentadas à plenária da IX Conferência Municipal de Assistência Social propostas para o preenchimento das vagas do segmento usuários e organização de usuários. É necessário destacar que a última das propostas expressa que existe a dificuldade no entendimento da qualificação segmento usuários no município:

(...) foram levantadas três propostas pela plenária para se definir sobre as vagas para representantes dos usuários: 1) (...) que as quatro vagas fossem distribuídas entre as entidades NASA – Núcleo de Ação Solidária à AIDS e Albergue Noturno, ficando duas vagas para cada entidade; 2) (...) com indicação das entidades COPEFI e CONSELHO DA COMUNIDADE, como representantes dos usuários, mesmo não sendo inscritas no CMAS e 3) (...) que houvesse eleição dos representantes dos usuários em fórum próprio, devido ao número de inscritos não completar o número de vagas e haver dificuldade de interpretação na categoria de usuários. (Relatório Final da IX Conferência Municipal de Assistência Social).

Após a apresentação das propostas a plenária deliberou pela proposta de que as quatro vagas fossem distribuídas entre as entidades NASA – Núcleo de Ação Solidária à AIDS e Albergue Noturno, ficando duas vagas para cada entidade (Relatório Final da IX Conferência Municipal de Assistência Social, 2011), as quais estão inscritas junto ao CMAS na qualidade de entidades de atendimento, prestam serviços e distribuem benefícios à população destinatária dos serviços socioassistenciais.

Interessante notar como o requisito da autorização apresenta relevância para o exercício da representação junto ao CMAS, pois as entidades representantes foram eleitas na Conferência Municipal de Assistência Social e embora tenha ocorrido no momento da eleição o pronunciamento de algumas pessoas contrárias à

integração das referidas entidades na eleição do segmento de usuário e organização de usuários, propondo a organização de um novo processo eleitoral para o segmento usuários, conforme consta no Relatório Final da IX Conferência Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu, a assembléia de representantes da sociedade civil, eleitos nas pré-conferências municipais de assistência social como representantes dos segmentos: entidades e organizações de assistência social, trabalhadores do setor e usuários e organizações de usuários entendeu ser possível a candidatura dos mesmos e dessa forma foram eleitos e autorizados a representar o segmento.

Conforme consta no Relatório Final da IX Conferência Municipal de Assistência Social o segmento usuário e organização de usuário apresentou a candidatura de pessoas usuárias da assistência social no município para composição do Conselho, entretanto, por não apresentarem formas de organização e assim cumprirem um dos critérios impostos pelas normativas tiveram suas candidaturas rejeitadas.

A eleição do segmento usuários e organização de usuários, conforme consta no Relatório Final da IX Conferência Municipal de Assistência Social não ocorreu em assembléia própria conforme previsto na LOAS e na Lei Municipal. O que ocorre é que a Plenária da Conferência composta pelos três segmentos já citados decidiu pela substituição do *usuário* por *entidade de atendimento* na composição do CMAS-FI. Dessa forma, a autorização pela representação está dada não somente pelos usuários de assistência social que se faziam presentes na Plenária da Conferência, conforme consta no Relatório Final, mas também pelo segmento trabalhadores do setor e entidades de atendimento.

A assembléia da Conferência Municipal de Assistência Social é paritária e bipartite, assim como o CMAS-FI, é formada por representantes do governo e da sociedade civil, sendo que votam na eleição dos membros não governamentais do CMAS os representantes da sociedade civil inscritos na condição de delegados, os quais para participarem nesta condição estão autorizados pela assembléia da pré-conferência que os elege para representarem seu respectivo segmento referente a um determinado território do município de acordo com a abrangência da Pré-Conferência<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> A divisão territorial das Pré-Conferências Municipais de Assistência Social do município de Foz do Iguaçu para o ano de 2011 está expressa na Resolução CMAS 013/2011.

Sendo eleitos na assembléia da Conferência Municipal os representantes do segmento usuários e organização de usuários atuam com essa qualificação no interior do CMAS-FI, mesmo apresentando vínculo com entidades de atendimento e mesmo não sendo usuários, ao serem questionados quem estão representando no CMAS- FI expressam o entendimento de representarem os usuários e organização de usuários.

Contudo, a ocorrência do *substituísmo* está expressa na atuação desses representantes, a qual não está voltada aos usuários ou aos seus interesses, pois o relato obtido da parte daqueles que se propõe a representar o segmento é de que os usuários que são atendidos pela instituição, não têm conhecimento da existência do CMAS-FI ou de que a entidade os representa junto a essa instância:

Que existe o conselho eu acredito que não, mais porque a gente nunca deu essa informação para os usuários, entendeu, a gente não dá assim de informar que tem o conselho, a gente se reúne pra discutir os assuntos a respeito dos atendimentos, essas coisas, isso aí eu acredito que não, que não tenho conhecimento ao menos que... mais a gente não dá essa informação, não passa essa informação para os usuários. (M)

A maioria não. São os albergados como a gente diz, são pessoas que vêm da região de Foz do Iguaçu, ou de qualquer parte do Brasil. (...) a maioria é de muita humildade, de muito assim, muita fragilidade econômica, então, são pessoas que não estão ligadas à realidade social, muito menos, acredito que a maioria não saiba da existência de um conselho municipal. (C)

A ocorrência do fenômeno do *substituísmo* no segmento de usuários está expressa também na motivação dos representantes dos usuários e de organização de usuários, que está localizada na importância que a inserção de representantes no CMAS-FI pode ter para a entidade enquanto prestadora de serviço, de se inteirar e tomar conhecimento do que está sendo discutido no âmbito da assistência social, conforme o testemunho dos conselheiros.

Mas dentro do controle social somos obrigados a estar presente porque nós trabalhamos com população específica, pessoas que têm problemas e então a gente tem que tá dentro de um todo enquanto instituição, você deve fazer parte de todos esses conselhos. Então se nós queremos manter nosso título de entidade pública, tem que tá no conselho de assistência social, na saúde e assim sucessivamente. Se a gente quer ter o federal, a mesma coisa, se a gente quer ter o municipal, a mesma coisa. Pra você tá dentro dos parâmetros de titularidade de instituição publica você tem que estar dentro do conselho que ali são feitas as políticas públicas de controle social, então a gente entra. (O)



É que os conselheiros enfim, que representam as entidades possam ter uma maior independência nas suas decisões e não fiquem atrelados como de forma costumeira, não só aqui, mas em toda parte do Brasil, os conselhos se ligam muito a questão do governante, nós temos que estar conscientes da questão de governo, (...) o nosso desejo é que as ONGs não governamentais estejam fortalecidas, para que haja um equilíbrio, porque os próprios governantes, por si só, já têm um poder maior. A nossa presença aqui no conselho é com essa intenção, com essa vontade, compreendendo que o Conselho tem um papel importante a ser desempenhado, e que as entidades possam ir capacitando seus conselheiros, independente da capacitação que o próprio conselho promove pra que a gente saiba claramente a nossa função aqui. (C)

A entidade é da assistência, mas não tem conhecimento da lei, dos preâmbulos que acontecem. Aqui dentro fica mais difícil levar pra aquela pessoa que precisa, então pra nós fica mais fácil. (...) então dá mais um conhecimento, um conhecimento a mais sobre a assistência social, a gestão do SUAS no Brasil (...). (P)

A dificuldade que se encontra de ocupar esses espaços de representação pode ser compreendida, equivocadamente, como resultante da falta de interesse por parte dos usuários, principalmente quando a fala está direcionada por uma concepção conservadora de negação de direitos, conforme exposto no depoimento do representante do segmento de usuários no CMAS-FI.

Você pode ir fulano? Ah, eu tô muito cansado. Falam na sua cara que tá cansado, não pode ir que tá passando mal. Liga pra outro é a mesma coisa. Aí você deixa. Você vai fazer o trabalho, vai pra não sei aonde e encontra a criatura do outro lado da cidade pegando não sei o que, aí você vai fazer o quê com uma situação dessa? Aí quando eu encontro... Igual reunião. A gente marca reunião aqui eles nunca podem vir... Tem cesta básica? Olha, vamos ver, liga daqui a dois dias, aí a gente vai guardando ali. Quando tem reunião, tem cesta básica? Tem, mas a reunião é dia tal de tal hora a tal hora, a cesta básica vai ser entregue depois que acabar a reunião e se não assinar as duas reuniões, a lista de presença, não leva. (...) aí você pede pra ele: preciso de gente pra fazer um mutirão, dá uma limpeza na instituição e tal né. (...) E a Bolsa Família é a mesma coisa, o povo quer receber o dinheirinho, desculpa, pra ir comprar sua cervejinha, comprar seu bifinho não sei o que, fazer sua galinha no domingo lá. Mas manda vim fazer uma coisa em prol da causa, aí eu não posso, tenho problema de hérnia de disco, tem um monte de coisa. Eu digo: Olha, o que vocês mais têm é cara de pau e falta de vergonha na cara. (O)

são a população necessitada dessa situação, que são voltadas pra eles, mas eles mesmos não querem ter o trabalho de... Se você marca uma reunião eles não comparecem, se você vai atrás deles pra responder um questionário eles não querem responder, e depois querem que tudo caia do céu nas mãos deles. (O)

A fala revela que a representação dos usuários da assistência social presente no cenário do CMAS-FI apresenta elementos que culpabilizam o usuário,

permeados por uma cultura conservadora, da prática assistencialista que não o reconhece enquanto detentor de direitos sociais.

Porém, o que se observa é que o cenário permeado pela cultura assistencialista e pelos aspectos normativos que exigem um enquadramento das organizações para exercer a representação tem produzido um monopólio da representação por organizações o que, em razão da ausência de organização de usuários, determina a ocorrência do *substituísmo* da representação de usuários pelas entidades de atendimento. Nesse caso o critério da representação por organização se sobrepõe ao critério da qualificação do segmento, quer dizer que mesmo não havendo vinculação dos representantes com o segmento representado o mesmo é legitimado a representar pois apresenta organização social e assim autorizado pela Conferência Municipal.

Da forma como está posto o processo de legitimação do representante do usuário no interior do CMAS-FI, as possibilidades de participação deste são reduzidas e, nesse sentido, a representação coloca-se como um minimizador da participação, pois o que ocorre é um monopólio das organizações, já que obrigatoriamente a representação se faz através das organizações. Com critérios rígidos o desafio da participação se torna mais difícil de ser enfrentado e em vez de aproximar os usuários das instâncias de decisão sobre a política da qual são destinatários, a metodologia das organizações que é adotada dificulta a sua inserção afastando-os das possibilidades de ocupar as cadeiras do CMAS-FI e assim exercer a representação dos seus interesses.

Lüchmann (2011) analisando os conselhos gestores sob ótica da centralidade das organizações na representação aponta que, dentre outros limites da representação por organizações sociais nos conselhos, apresenta-se a dificuldade na organização daqueles que são destinatários das políticas públicas.

(...), uma representação democrática requer mecanismos de ativação do representado, especialmente nas situações, a exemplo de vários Conselhos, em que os representados mais excluídos encontram-se, em muitos casos, desorganizados. (LÜCHMANN, 2011, p. 164).

Compreende-se com isso que frente a dificuldade posta de inserção dos usuários nas esferas de participação e decisão faz-se necessário identificar e debater novas estratégias para incorporá-los na representação política junto ao

CMAS, para que se possa enfrentar objetivamente o desafio da participação proposto pela assistência social a qual reconhece o seu destinatário como protagonista e a quem está previsto o exercício de suas escolhas.

No caso do CMAS-FI, para iniciar o enfrentamento desse desafio entende-se como estratégia a análise da realidade local, identificando as dificuldades postas para a inclusão do usuário na instância de representação que é o CMAS, possibilitando a verificação da existência ou não de organizações de usuários no município que possam cumprir os requisitos propostos pelo próprio CMAS e até mesmo apontar quais as possibilidades da representação do referido segmento e enfrentar a dificuldade do entendimento e da qualificação do segmento usuário.

Os estudos sobre os diversos aspectos da temática da Assistência apontam para a necessidade de uma ampla discussão sobre o significado do termo usuário, porque uma compreensão depurada facilitaria o entendimento sobre quem, de fato, pode ser reconhecido como integrante desse segmento. Isso contribuiria para melhorar a forma de inserção dos usuários nos espaços de representação da Política de Assistência Social. (BIDARRA, 2004, p. 76).

O problema que se apresenta no CMAS-FI da ausência de organização de usuários pode ser inicialmente enfrentada através de pactuações no âmbito do CMAS-FI e de toda a rede socioassistencial local sobre o entendimento da representação de usuários compatibilizando-o com o entendimento que o CNAS expõe através da Resolução 24/2006 CNAS, pois a mesma não restringe a participação às organizações formalmente constituídas, antes, sua fundamentação apresenta a preocupação com aqueles grupos ou movimentos que não alcançaram ainda uma organização formal.

Talvez possa ser possível, de forma a introduzir metodologias de aprendizado de participação (PATEMAN, 1992), admitir a auto-representação dos usuários como uma aposta para a efetiva inserção dos mesmos nesses espaços, sendo dessa forma possível que os usuários aprimorassem as experiências de participação nos conselhos e assim reproduzir as iniciativas de agregação coletiva para a defesa de seus interesses.

Frente à realidade posta, a discussão sobre o elemento da responsividade torna-se limitado na representação de usuários no CMAS-FI. É óbvia a constatação da inexistência de responsividade entre representantes e representados, pois a atuação dos conselheiros que se inserem como representantes do segmento de

usuários no CMAS-FI é totalmente livre e isenta de compromissos com o segmento que representa. A comunicação entre representantes e representados não acontece, não existem solicitações de defesa de interesses ou ideias por parte dos representados assim como não há compromisso por parte dos representantes em informar os seus representados sobre a sua atuação, pois o referido segmento não apresenta identificação entre representantes e representados, como se percebe nos depoimentos:

Quando a gente recebe alguma solicitação assim, por alguma razão na rua do povo, aí assim quando não é pra pedir camisinha porque sabe que a gente distribui, é pra chorar mil desgraça e pra pedir cesta básica. (O)

Não tem esse relacionamento mais próximo com as outras entidades, na minha opinião é por causa disso, na minha opinião. Mas pode ser que não (...), mas a gente nunca teve de que ligar, de alguém ligar pra mim, de tentar entrar em contato comigo, de conhecer a entidade, de se reunir pra ver o que eu penso o que o outro pensa, de combinar as coisas, discutir os assuntos que está acontecendo no conselho, nunca, no meu caso nunca aconteceu. (M)

Torna-se difícil conceituar a representação deste segmento no CMAS-FI, pois conforme verificado, os elementos que a caracterizam, a autorização, a responsividade, o controle do mandato, estão inexistentes. Pela ocorrência do *substituísmo* no CMAS-FI, especificamente do segmento usuários e organização de usuários, não é possível tipificar uma representação inexistente.

Essa dificuldade posta para a integração do usuário da política de assistência social no âmbito das esferas de participação e decisão tem sido apontada pela PNAS/2004 como um desafio, pois a proposta dessa política é de romper com as antigas ideologias conservadoras de manutenção da condição subalterna do usuário e proporcionar a ele condições para que através do exercício dos seus direitos possa estar plenamente inserido também nos espaços de decisão política.

A proposta da PNAS/2004 e de todo o SUAS têm por perspectiva ampliar as formas de participação do usuário, incluindo metodologias que invistam no potencial emancipador. Nesse sentido, compreende-se que o monopólio das organizações sociais na legitimação da representação do segmento usuários tem sido contrária a essa proposta, pois conforme já tratado, em geral, os usuários da assistência social ainda não alcançaram (e por vezes nem se propõe a tal) um patamar de organização pretendido pelo cenário normativo do CMAS-FI.

A participação no CMAS–FI não têm servido de aprendizagem participativa dos usuários da assistência social, pois de fato estão excluídos dessas instâncias participativas e a realidade exposta tem configurado a exclusão dos destinatários dos serviços socioassistenciais do espaço de participação e partilha de poder entre governo e sociedade civil. Se a proposta de instauração de conselhos gestores no país tem possibilitado espaços nos quais a população, que de outro modo está afastada das decisões políticas, participe da formulação de políticas sociais e tomem parte nas decisões políticas e se ocorre assim uma partilha de poder, os usuários permanecem excluídos do processo, continuam sem participar das decisões políticas afetas à sua vida cotidiana enquanto destinatário dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social e o poder não é com eles partilhado, conservam-se apenas na condição de receptores.

### 3.2 OS TRABALHADORES DO SETOR

A denominação *trabalhadores do setor* expressa que as categorias profissionais atuantes no referido segmento junto ao Conselho têm inserção profissional no *setor*, portanto, no âmbito da assistência social e, por isso, possuem afinidade com o tema, apresentando uma relação e propriedade ao discutir e decidir sobre o mesmo. Esse sentimento de que a matéria é conhecida está presente na fala dos representantes do segmento:

Se eu fosse chamada pra atuar no conselho municipal de saúde, não teria tantos subsídios pra discutir, tantos questionamentos, então a atuação na área é importante pra você questionar algumas coisas. (A)

Os conselheiros representantes do referido segmento junto ao CMAS-FI, cujos depoimentos analisados estão em parte transcritos nesta seção, apresentam-se na totalidade de quatro representantes, sendo que predomina a presença feminina com três do sexo feminino e um do sexo masculino<sup>27</sup>. Todos apresentam nível superior, sendo um com curso de especialização.

O SUAS apresenta algumas normativas que estabelecem parâmetros de qualidade para a prestação e a gestão dos serviços socioassistenciais, as quais

---

<sup>27</sup> O que expressa a realidade dos trabalhadores do SUAS no Brasil que segundo dados do censo SUAS 2010, 84% são do sexo feminino e apenas 16% do sexo masculino.

dispõem sobre a necessária incorporação de trabalhadores com funções e formações específicas e com vínculos estáveis. O objetivo é compor equipes que possam absorver as demandas da população usuária e oferecer serviços de caráter profissional, rompendo com a histórica prestação de serviços realizada sem compromissos profissionais e através de voluntariado ou vínculos precários, expressos por uma tradição de “*não-política*”, que caracterizava-se pela ausência de investimentos para a “formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompam com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho dessa área.” (COUTO, YASBECK, RAICHELIS, 2010, p. 57).

As normativas estão publicizadas através da Resolução CNAS 269/2006 a qual aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS e estabelece as equipes de referência para os serviços socioassistenciais e as funções essenciais da gestão do SUAS; e da Resolução CNAS 17/2011 que dispõe sobre as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades e as funções essenciais dos serviços e da gestão do SUAS.

A partir das normativas citadas são reconhecidos como profissionais do SUAS de nível superior: assistente social, psicólogo, advogado, antropólogo, economista doméstico, pedagogo, sociólogo, terapeuta ocupacional, musicoterapeuta, administrador, contador e economista. De nível médio e fundamental integram os trabalhadores do SUAS: auxiliar administrativo, cuidador, auxiliar de cuidador, profissional de limpeza, profissional de alimentação e profissional de lavanderia.

Percebe-se dessa forma que o SUAS reconhece uma multiplicidade de trabalhadores que integram as equipes e, portanto, necessários para a prestação e gestão dos serviços socioassistenciais.

A LOAS (1993) inclui os trabalhadores da Política de Assistência Social na composição dos respectivos conselhos, os quais como parte integrante da referida política participam das proposições e deliberações a respeito da mesma. Para a composição dos conselhos de assistência social, o CNAS através da Resolução 23 de 2006 estabelece o entendimento a respeito da representação do segmento trabalhadores do setor, e expõe como critérios para a representação deste segmento:

- I. Ter em sua base de representação segmentos de trabalhadores que atuam na política pública de assistência social;
- II. Defender direitos dos segmentos de trabalhadores na Política de Assistência Social;
- III. Propor-se à defesa dos direitos sociais aos cidadãos e aos usuários da assistência social;
- IV. Ter formato jurídico de sindicato, federação, confederação, central sindical ou conselho federal de profissão regulamentada, ou associação de trabalhadores legalmente constituída; e
- V. Não ser representação patronal ou empresarial. (Art. 2º da Resolução CNAS 023/2006).

Os critérios definidos em nível municipal, referente à representação do segmento junto ao CMAS-FI, estão expostos no inciso III do artigo 28 do Regulamento da IX Conferência Municipal de Assistência Social, o qual apresenta de forma resumida, o que já está definido pela Resolução acima do CNAS, expressando em seu texto como critérios para a representação: estar legalmente constituída na forma de associações, conselhos de classe ou sindicatos e atuar diretamente na defesa dos direitos dos usuários de assistência social.

Avritzer (2007, p.458), expressa o entendimento de que a legitimação da representação se dá através de uma “identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente”. O critério de qualificação da representação dos trabalhadores do setor estabelecido a nível nacional e municipal preconiza a necessária comprovação de afinidade com tema, pois os mesmos requerem que a representação seja exercida por organizações de profissionais que tenham atuação direta, que estejam inseridos na política de assistência social.

A organização coletiva através da associação representativa dos interesses e das atividades profissionais é denominada corporativismo (BOBBIO, 2000, p. 287) que é uma das práticas apresentadas pela literatura como incidente no interior dos conselhos gestores (DOMBROWSKI, 2008 e CORTEZ e GUGLIANO, 2010), o qual é apontado neste trabalho como aspecto cultural que permeia o cenário institucional do Conselho.

A perspectiva de análise dos conselhos gestores enquanto expressão do corporativismo, tem procedência na abordagem do corporativismo estatal moderno, onde:

O corporativismo seria um sistema no qual o Estado permitiria a formação de um conjunto de instâncias de representação de interesses sociais, nas quais participariam determinadas organizações, criadas ou licenciadas pelo

Estado, que teriam o monopólio dessa representação. (CORTEZ e GUGLIANO, 2010, p. 51)

A atuação representativa das corporações em espaços como do Conselho de assistência social que é deliberativo, e por isso, espaço de decisão política, pode possibilitar oportunidades de expressão de interesses das categorias profissionais. O conselho de assistência social tem assim o potencial de absorver as demandas das categorias profissionais que passam a fazer parte das discussões que são pautadas no âmbito dessa política e dessa forma, interesses que talvez não tivessem oportunidades ou espaços de serem expostos e defendidos encontram guarida no Conselho.

Percebe-se, a ocorrência desta prática nas características da representação exercida pelos trabalhadores do setor do CMAS-FI, pois esta atuação tem evidenciado uma representação que tem compromisso com os interesses de duas categorias específicas de profissionais as quais estão organizadas em corporações através dos conselhos regionais e federais de ambas as categorias.

A atuação corporativista permeada pelos compromissos com a categoria profissional torna-se evidente quando mesmo não havendo uma atuação delegada de forma explícita, ou seja, as entidades representativas não têm demandado ao seu representante uma atuação delegada, mas sim uma atuação livre, o representante expressa o seu compromisso com a categoria profissional à que pertence:

Não, [a entidade] nunca exigiu assim, um posicionamento nosso, o que acontece: tem alguns questionamentos que são trazidos, tem determinações do [Conselho Federal], então corro atrás, dou uma lida pra poder argumentar aqui as orientações do (Conselho Federal), mas não que em algum momento eles tenham falando assim esse é o posicionamento e você vai ter que defender. (A)

O pessoal do conselho [profissional] não exige que a gente passe essas informações. O que acontece é que eu não represento [eu mesma] represento a classe dos psicólogos (...) porque a gente não representa cada um de nós, a gente representa o CRP. (A)

Enquanto representante do Conselho eu apresentaria a proposta da psicologia sim, tentaria ser a mais, mais, como posso dizer, mais neutra possível. Então apresentaria a proposta sim, isso eu faria. Estou no conselho representando o CRP, não defenderia tão bem quanto alguém que é a favor. Me colocaria da maneira mais neutra possível e daí depois se tiver votação eu poderia votar contra. (L)

De acordo com os depoimentos, é possível verificar que no interior do CMAS-FI, mesmo não havendo mecanismos de comunicação entre representados e



seus representantes, os primeiros atuam de acordo com os interesses de uma categoria profissional específica, pois os mesmos entendem-se comprometidos com os preceitos de sua profissão. E conforme os relatos acima expostos, o compromisso é corporativo, ou seja, expressam compromissos com a categoria que representa e com as prerrogativas do conjunto profissional pactuadas no âmbito dos conselhos de classe.

Considera-se que essa característica corporativista está explicitamente expressa na representação exercida pelos trabalhadores do setor, pois mesmo não havendo canais de comunicação que possibilitem a expressão da vontade por parte dos representados, os representantes mantêm um compromisso de atuar em conformidade com os preceitos da profissão. Essa consideração é apresentada uma vez que verificou-se que as entidades de classe reúnem-se mensalmente em encontros da categoria, entretanto assuntos relativos ao CMAS-FI não têm sido pauta nestas ocasiões. E quando questionados se os encontros periódicos das categorias têm servido como espaço ou canal de comunicação entre conselheiros e o grupo de profissionais representados, a resposta foi negativa apontando-se ainda a dificuldade dos conselheiros em estarem participando dos referidos encontros.

Pois é, depois que trocou a representação e trocaram as datas tem sido mais complicado de participar, então to mais ou menos assim meio afastada. Então assim o mínimo que a gente pode fazer é a presença. Por mais que eu não possa participar como eu gostaria trazer as discussões, eu tenho que tá aqui [no Conselho] né... Eu coloquei meu nome pra estar aqui eu tenho que pelo menos estar aqui, conseguir dar a máxima atenção ao conselho. (L)

Sim, sempre que é possível sim. Atualmente as reuniões do CRP têm acontecido na sexta-feira à noite e atualmente eu tenho viajado (...), então atualmente eu to deixando falhar nessa parte. (A)

A possibilidade de incluir suas demandas num espaço democrático e paritário parece evidenciar que os trabalhadores do governo municipal encontram, enquanto representantes dos trabalhadores do setor, a possibilidade de apresentar suas reivindicações, o que talvez não seja possível nos seus espaços ocupacionais, pois uma característica importante do CMAS-FI é a de que três dos quatro representantes dos trabalhadores do setor são servidores públicos, especificamente da Secretaria Municipal de Assistência Social.

O que ocorre é que os referidos conselheiros representam a sociedade civil e assim possibilita uma postura de oposição em relação ao governo, em

conformidade com o que dispõe a análise de Bidarra: “Nesses últimos dez anos, majoritariamente, os contrapontos com os governos têm sido feitos por trabalhadores da área”. (BIDARRA, 2004, p. 74). Essa situação pode tornar-se desafiadora ao trabalhador que é subordinado hierarquicamente ao representante do governo presente na reunião e trazer a possibilidade de represálias em relação ao posicionamento ou até mesmo inibir um posicionamento contrário ao segmento governamental.

A secretaria nunca chamou, nunca fez nenhuma represália, mas tem reunião que como a gente se opõe eu saio com a perna bamba e nervosa, não sei o que vai acontecer, mas até hoje não teve nenhuma represália. (A)

No momento a gente tem se colocado, pensa como vai colocar pra não se prejudicar. Mas acaba colocando porque é importante, não pra gente, é importante pra sociedade, é importante para a [profissão]. Então acaba colocando sim, depois se tiver efeito a gente vê as consequências. (A)

Do que a gente acha que é correto, tentar enfrentar por mais que a gente trabalhe na secretaria tentar enfrentar os direitos em si e não o que o pessoal da secretaria quer. A gente (...) tem conseguido isso: colocar a opinião, ir contra a algumas coisas que acontecem na secretaria, então teve uma vez eu já fui chamada, eu fui contra uma vez eles me chamaram, foi bem tranquilo. Eles falaram que se eu tivesse alguma dificuldade era pra falar com eles. (L)

A característica do CMAS-FI de incorporar práticas corporativistas, também pode tornar-se limitadora da defesa dos interesses do conjunto de trabalhadores do SUAS, pois com a defesa de interesses corporativos aliadas à ausência da representação de outras categorias profissionais, como os trabalhadores de nível médio, por exemplo, faz com que a pluralidade que está expressa no conjunto dos profissionais do SUAS não seja compatível com a representação no CMAS-FI. Quer dizer que os interesses dos profissionais do SUAS, exceto os do serviço social e da psicologia, não têm espaço de representação. E vista nessa ótica:

É preocupante, também, identificar que parte significativa das entidades do setor adota práticas corporativas, supervalorizando os interesses dos respectivos grupos em prejuízo do interesse público. As atitudes corporativas, quase sempre alentadas por opções ideológicas, dificultam a construção de uma agenda política agregadora dos diferentes atores da sociedade civil. (CAMPOS, 2011, p. 66).

Face à multiplicidade de profissionais que integram os trabalhadores do SUAS, considera-se que a representação do segmento junto ao CMAS-FI é restrita

pois é exercida apenas por duas entidades organizadas, o Núcleo do Conselho Regional de Serviço Social – NUCRESS e o Conselho Regional de Psicologia – CRP. Frente a isso compreende-se que o CMAS-FI tem apresentado uma representação corporativista dos trabalhadores do setor da assistência social tendo potencialidade para a construção de conquistas no âmbito de interesse deste segmento, entretanto a possível existência de outros interesses provindos de outras categorias profissionais não está sendo representada nesta instância, pois o compromisso dos representantes é com as suas corporações e não foram verificadas formas de comunicação entre estes representantes e demais categorias profissionais.

As duas organizações de categorias profissionais citadas ascenderam à condição de representantes do segmento através do processo de seleção na Conferência Municipal de Assistência Social, conforme requisito para representação apresentado na primeira seção do presente capítulo.

Embora o CMAS-FI em sua regulamentação tenha definido que a representação neste Conselho possa ser exercida por todas as categorias que atuem no atendimento ou defesa dos direitos dos usuários da assistência social, as organizações dos assistentes sociais e dos psicólogos foram as únicas convidadas a participar do pleito. De acordo com informações recebidas, há algum tempo são essas organizações que atuam no Conselho, em razão do entendimento, por parte do Conselho, de que são elas que têm maior atuação na área, pois congregam os profissionais assistentes sociais e psicólogos.

Conforme requisitos expostos na Resolução CNAS 23/2006 e no Regulamento da IX Conferência Municipal de Assistência Social e no âmbito da pesquisa, não foi possível perceber algum requisito que pudesse desabonar outras entidades ou organizações a participarem do processo de seleção de representantes ao CMAS-FI, como no caso de sindicatos de funcionários públicos, por exemplo, ou outra organização que integre as categorias profissionais que a Resolução 17/2011 do CNAS reconheceu como classes profissionais integrantes do SUAS.

O Censo Suas 2010<sup>28</sup> aponta que há uma diversidade de trabalhadores do SUAS por nível de escolaridade e função exercida, de um total de 220.730

---

<sup>28</sup> O Censo SUAS apresenta-se como uma ferramenta de monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social, utilizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome através da SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

trabalhadores da assistência social no Brasil em 2010, 45% possuem ensino médio, 24% ensino fundamental e 31% ensino superior. Esses dados demonstram a incompatibilidade da representação do CMAS-FI com a pluralidade de categorias profissionais no âmbito da assistência social. Entretanto parece não haver uma preocupação em pluralizar a representação dos trabalhadores do setor na composição do CMAS-FI, o que se entende ser um limitador da representação já que esta se restringe aos trabalhadores de nível superior e à somente duas categorias profissionais.

Questionados referente à presença de outro segmento ou representação, a resposta dos conselheiros representantes deste segmento é a de que não se evidenciou a presença de outras categorias profissionais na composição do CMAS-FI :

Não, nunca vi.(...) Então tem os trabalhadores do setor hoje que é o CRP e o NUCRESS, mas se o pessoal brigar, brigar, eles tiram o CRP e fica só o NUCRESS, por exemplo. Então acho que na conferência tem esse poder.  
(L)

Em conformidade com as previsões normativas a eleição dos segmentos da sociedade civil é realizada durante a Conferência Municipal, e no ano de 2011, mesmo havendo apenas duas entidades candidatas às vagas e comprovadamente atuando no atendimento e defesa dos direitos dos usuários da assistência social e por isso comprovando afinidade com o tema, foi realizado o processo público da seleção na plenária da IX Conferência Municipal de Assistência Social a qual as referendou para atuarem como representantes deste segmento.

Embora haja por parte dos representantes do segmento trabalhadores do setor um sentimento de representação e um compromisso com as corporações representadas, assim como argumenta Gurza Lavalle (2006) quando da defesa da representação virtual, é preciso atentar ao fato de que esse compromisso e sentimento não se dá relativo às outras categorias profissionais integrantes do SUAS, mas que não têm os seus interesses incorporados às defesas realizadas pelo representante do segmento pois a atuação do mesmo se volta à uma corporação específica em detrimento às demais. E se o critério estabelecido ao exercício da representação fosse o de sentimento ou compromisso com os representados, as características da representação deste segmento seriam reconfigurados de modo a

integrar organizações com esse potencial. Retoma-se dessa forma o critério da afinidade construído por Avritzer (2007), no qual as organizações para atuarem na representação estão legitimadas pela experiência que têm com o tema, que é o caso da representação das organizações de Assistentes Sociais e psicólogos no CMAS-FI.

### **3.3 AS ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A LOAS (1993), no inciso III do artigo 5º, assim como a PNAS (2004), estabelece como diretriz para a organização da assistência social a primazia do Estado na condução da política de assistência social, enquanto ente responsável pela proteção social dos cidadãos do seu território. Prevendo ainda em seu artigo 1º que a assistência social se dá através de “um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade”, dessa forma a execução da referida política não se restringe ao Estado, mas como a história da assistência social no Brasil demonstra, a prestação dessa política no país apresentou uma intensa contribuição das organizações e entidades não governamentais.

A inserção das entidades e organizações não governamentais, sem fins lucrativos, na prestação de serviços de assistência social, segundo Yasbek (1996), se deve ao avanço do ideário neoliberal<sup>29</sup> no país, que esteve configurando a organização do Estado principalmente na década de 90. Nesse período, os gastos do Estado foram reduzidos, principalmente aqueles relativos à área social, e como alternativa à limitação da ação social do Estado se coloca no país o ideário da “sociedade solidária”.

Neste contexto a sociedade brasileira se defronta com “o crescimento da presença de organizações privadas na construção de uma esfera de interesse público, não estatal”, desobrigando o Estado da sua responsabilidade, e especialmente no caso da assistência social a qual é protagonizada por entidades filantrópicas tradicionais com vinculações confessionais ou laicas, bem como por modernas organizações empresarias. (YASBECK, 1996, p.40).

---

<sup>29</sup> Segundo Montañó o neoliberalismo consiste em “uma nova estratégia de legitimação do sistema capitalista (...) tem como eixo central à passagem da ‘lógicas do Estado’ para as ‘lógicas da sociedade civil’, ou, na equalização que faz a corrente liberal, para as lógicas do mercado.” (MONTAÑO, 1999, p. 54).

Segundo Bidarra (2004), a redução da atuação do Estado quando através de estímulos, inclusive financeiros, à ampliação da atuação das organizações não governamentais, estabelecendo-se parcerias entre o Estado e as organizações não governamentais, para a prestação dos serviços da área social.

Raichelis (2011) percebe que o Estado, ao estabelecer os mecanismos para a garantia do acesso à população aos direitos que lhe asseguram a proteção social, tem adotado o princípio da *subsidiariedade*<sup>30</sup> com as entidades e organizações sem fins econômicos, no qual ocorre um fluxo circular em que a entidade para prestar serviços socioassistenciais depende do financiamento público.

Sendo assim, as entidades dependem do financiamento público para a sua subsistência e então ocorre uma lógica associativa entre governo e entidades no qual um depende do outro para alcançar os seus objetivos. No caso do governo terceirizar o serviço socioassistencial e das entidades prestar serviços assistenciais contemplando seus objetivos de prestação de ações solidárias e caritativas.

Ao mesmo tempo essa associação estatal-privado, ao assumir tais características, funciona também como mecanismo de desresponsabilização pública do Estado ante aos serviços sociais dirigidos aos segmentos vulneráveis, baseados no princípio da subsidiariedade, que transfere responsabilidades governamentais às organizações sociais, especialmente as de natureza filantrópico-beneficente. (RAICHELIS, 2011, p. 237).

As entidades e organizações de assistência social têm grande inserção na execução da política de assistência social e historicamente a grande parte da rede de prestação dos serviços à população tem sido composta por entidades privadas. Em razão dessa inserção expressiva na execução dessa política no país, compreende-se que as entidades e organizações da assistência social estão contempladas na composição do CMAS, como está previsto na LOAS e na Lei Municipal do CMAS-FI. Elas compreendem parte do conjunto de instituições e atores que protagonizam a política e é com o intuito de democratizar a tomada de decisões

---

<sup>30</sup> Raichelis (2011) usa o conceito de subsidiariedade tendo por referência o conceito de Claus Offe (1995), o qual compreende que o princípio da subsidiariedade está presente nas relações entre governos e entidades assistenciais, caracterizado pela circularidade da relação, sendo que, por exemplo, para desenvolver ações de ajuda ou de prestação de serviços, as entidades dependem das políticas e dos recursos públicos e os governos para desenvolver as políticas apoiam-se nas ações das entidades.

no âmbito do planejamento dessa política que essas instâncias compõem o CMAS-FI, bem como dos demais municípios brasileiros.

As entidades e organizações de assistência social são chamadas a compor o CMAS, pois, nos termos de Leonardo Avritzer (2007), apresentam afinidade com o tema sendo que executam, juntamente com o Estado, a Política de Assistência Social e por isso estão qualificadas. Possuem “especialização temática” na área e estão legitimadas a exercerem a representação junto ao CMAS. Além disso, ainda compõem um grupo específico de atores da sociedade civil que exercem atuação específica no campo da Assistência Social.

Para alcançarem a condição de entidade e organização de assistência social e assim obterem legitimidade para a representação no CMAS as organizações sociais devem demonstrar qualificações definidas pela LOAS e serem inscritas no CMAS do município no qual atuam. O artigo 3º da LOAS<sup>31</sup> estabelece que as entidades e organizações de assistência social são aquelas que prestam atendimento no âmbito dessa política, bem como aquelas que atuam no assessoramento, defesa e garantia de direitos à população abrangida pela lei<sup>32</sup>.

As entidades e organizações de assistência social para obterem a autorização para o funcionamento devem requerer junto aos conselhos municipais ou do Distrito Federal a sua inscrição (Art. 9º da LOAS), passando a integrar a rede SUAS e assim obterem também o reconhecimento público de que realizam prestação de serviço na área da assistência social<sup>33</sup>. (Decreto 6.308/2007).

---

<sup>31</sup> A qualificação das entidades de Assistência Social foi incluído no texto da LOAS pela Lei 12.435 de 2011, que instituiu o SUAS.

<sup>32</sup> São **entidades de atendimento** aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial. Estes serviços são 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.

São **entidades 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.

São **entidades 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. (Parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 3º da LOAS).

<sup>33</sup> No ano de 2009 foi aprovada a Lei 12.101 a qual definiu novos critérios para a certificação de entidades de Assistência Social, designando aos Ministérios da Saúde, Educação,

O CNAS definiu os critérios para a inscrição nos conselhos municipais de assistência social os quais foram publicizados através da Resolução 16/2010. O CMAS-FI estabeleceu na Resolução 061/2010 as exigências que em conformidade com a normativa federal devem ser cumpridas para que a entidade obtenha a inscrição e assim passe a ser reconhecida *entidade e organização de assistência social*. Ambas as resoluções requerem uma série de documentos que possam comprovar a capacidade da entidade em realizar um atendimento planejado e continuado no enfrentamento a situações de vulnerabilidade e risco a que a população possa estar submetida. Entre os documentos comprobatórios, cita-se o Plano de Ação Anual, ser pessoa jurídica de direito privado devidamente constituída, conforme disposto no Código Civil Brasileiro e comprovar a aplicação de suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais.

Atendendo aos preceitos da LOAS, as entidades e organizações de assistência social estão inscritas junto ao CMAS daquele município as quais somam um total de 31 entidades e organizações sendo representadas no CMAS-FI atualmente pelas entidades: Associação Cristã de Deficientes Físicos – ACDD, Guarda Mirim de Foz do Iguaçu, Associação Fraternidade Aliança – AFA e Associação de Pais e Amigos dos Surdos de Foz do Iguaçu – APASFI.

A representação do segmento junto ao CMAS-FI é exercida por três conselheiras e um conselheiro sendo que três deles apresentam curso superior e um ensino médio. Destes, dois são funcionários da entidade que representam e dois são membros da diretoria.

A atuação dos referidos representantes tem demonstrado que no âmbito do CMAS-FI está estabelecido o princípio da *subsidiariedade* na relação entre o governo e as entidades de assistência social, sendo que o compromisso e a dependência com o órgão público pode determinar a atuação dos representantes desse segmento. De acordo com algumas impressões, inclusive de representantes do governo, as entidades estão em situação de fragilidade, pois ainda compreendem

---

Desenvolvimento Social e combate à Fome as responsabilidades pela certificação que anteriormente era analisada pelo CNAS o qual atribuía a certificação também das entidades que atuam com preponderância em outra política que não a Assistência Social. Tal reordenamento de competências contribuiu para a redefinição da Assistência Social enquanto Política com competências específicas de proteção social.



a si como receptoras de “ajuda” por parte do governo e não como parte integrante da rede socioassistencial.

(...) os não gov criaram, eu vejo isso pelo menos, as vezes que eu tenho observado. Eles criaram um estigma de que quando votam contra o governo pode sofrer represália contra os recursos públicos, e não tem nada a ver uma coisa com a outra, porque o recurso público ele é dado a quem tem direito e está legalmente funcionando nas normas também, dentro das normativas também do SUAS, mais eu percebo isso, quando votam erguem a mão as vezes procuram né, justificar o voto(...). (K)

O medo da represália, de acordo com o depoimento de um conselheiro representante do segmento entidades e organizações, pode ser determinante para que se configure uma atuação individual, particular dos conselheiros desse segmento, diminuindo assim as possibilidades de organização coletiva do segmento,

Eu vejo como tudo tem uma parte política, existe o medo da represália (...). Ah, ta me dando oito mil, de repente cortar, como a gente vai fazer pra manter... Então as entidades vão empurrando com a barriga, ano que vem você melhora, quando você vê, passou dois, três anos... (B)

Esse sentimento de represália revela a existência de uma cultura assistencialista e personalista que se expressa na atuação dos conselheiros, especialmente quando discute-se um assunto que se refere ao reajuste da subvenção financeira mensal destinada pelo município às entidades de assistência social através do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, o assunto referente ao reajuste deixa de ser tratado no âmbito do CMAS, conforme as suas atribuições, para ser tratado individualmente entre cada uma das entidades prestadoras dos serviços e o gestor municipal.

Mas não houve, não vai haver aumento, mas não por opção da Secretaria da Assistência, por opção do administrador, do prefeito que realmente não... Ele colocou os pontos que ele quer discutir com cada entidade. O Município, ele não repassa para as Entidades só subvenção. Ele repassa para algumas entidades, motorista, veículo, paga contas de água, de luz, telefone. Então ele quer discutir ponto a ponto pra ver quem pode receber esse repasse, então houve posicionamento do prefeito, que não haveria esse repasse, não é posicionamento do secretário, da Secretaria. É do prefeito. Mas há previsão orçamentária da Secretaria de Assistência. (S)

Os representantes do segmento entidades e organizações de assistência social deixam de expressar os seus interesses no âmbito do conselho para fazê-lo

ao gestor municipal, inibindo assim também uma possibilidade de reivindicação coletiva.

O gestor municipal está deixando de partilhar o poder da definição do financiamento público da assistência social com o CMAS. Esse tipo de posicionamento fragiliza a atuação do CMAS e o reconhecimento da sua atribuição de deliberar sobre a política e suas diretrizes e prioridades no âmbito de sua atuação.

Ao tratar da representação exercida por atores da sociedade civil Avritzer afirma que “há um grupo no qual está a origem da representação exercida por esses representantes” (AVRITZER, 2007, p. 457). Nesse aspecto, a representação exercida pelos conselheiros do segmento entidades e organizações de assistência social junto ao CMAS-FI, se refere a toda a rede municipal de entidades. E, de fato os representantes deste segmento foram eleitos em assembléia, por ocasião da IX Conferência Municipal de Assistência Social, formada por um grupo de pessoas com a característica específica de estar vinculado a uma entidade de assistência social e ter sido indicado a compor o colégio eleitoral.

Embora os representantes tenham sido eleitos por esse grupo específico, os relatos obtidos revelam que o interesse das organizações em exercer a representação está na defesa de interesses particulares de cada entidade que ocupa a vaga. Os interesses dos representantes estão localizados nas necessidades particulares das entidades com as quais mantêm vínculo orgânico, configurando uma atuação livre sem compromissos com as demais entidades e organizações de assistência social:

(...) então a importância de você tá participando é isso, porque você fica sabendo das mudanças também. O que acontece toda hora muda, uma resolução nova, sempre tem uma coisa nova e o fato de você, como você faz um trabalho social, você tem que tá inserido naquele órgão que de alguma maneira ou outra segura, orienta, tem as diretrizes do trabalho. (B)

Eu acho importante porque você sabe tudo o que tá acontecendo né, e também, a entidade acaba tendo benefícios(...) por ficar sabendo do que acontece, e ela tem direito a voto né, e ela pode decidir também, em várias situações. (D)

Exatamente por isso, porque participa das decisões, fica por dentro de tudo o que está acontecendo. Sabe, porque lá eles dão muitas dicas de projetos né que tão disponíveis, que a gente pode participar, tudo isso é importante. E também além de tá a entidade em evidência né, porque quem não participa, quem não se faz presente não é visto. (D)

Na verdade assim. Eu acho que tudo que é tratado dentro do conselho. Ela reflete tudo a respeito da entidade, por exemplo, mudança, é as coisas que vão acontecendo no decorrer do ano. É, que sabe tudo aquilo que a gente perde tudo aquilo que a gente tem que tratar seja de ofício para a secretaria seja pra secretaria da fazenda tudo é passado pelo conselho, então a gente tem que tá. Realmente saber o que tá acontecendo nessas reuniões. A gente se informa bastante, no sentido assim, qualquer atividade que vai acontecer, projetos, planos, mudanças no regimento, no regulamento é documentação assim tudo acontece dentro do conselho, além da gente receber às vezes ofícios via email de tudo que acontece. As atas, a gente tá sempre se atualizando entendeu(...). (N)

As entidades e organizações de assistência social mantêm com o poder público municipal uma relação direta e individual numa lógica de subsidiariedade, na qual os seus interesses são tratados de forma particularizada num atendimento individual com o gestor municipal, dispensando assim a compreensão das necessidades do conjunto de entidades. Talvez o tratamento personalizado que cada entidade recebe através do princípio da subsidiariedade possa impedir que haja uma organização coletiva, pois este princípio está contrapondo-se à compreensão de que a assistência social se dá por um conjunto articulado.

Da mesma forma, a atuação dos representantes do segmento no CMAS-FI apresenta-se relacionada aos interesses particulares de cada uma das entidades que possuem assento no Conselho. Essa situação se revela na ausência de compromissos, por parte dos representantes para com as demais entidades e organizações de assistência social, estando configurada por uma representação ausente de responsividade. A atuação dos representantes das entidades e organizações no CMAS-FI não se refere aos interesses dos representados para discussão das pautas ou para informar sobre as decisões tomadas no âmbito do Conselho.

Não, infelizmente não existe essa articulação assim... Não existe. O que acontece, por exemplo, se eu tenho amizade, porque você tá nesse meio acaba conhecendo. A pessoa fala: Ah, eu gostaria que você fosse fazer a visita na minha entidade. Aí eu procuro até nem ir, eu não tenho que ter um olhar amigo né (...). Tem na informalidade né. Eu te encontro na rua. Nossa a reunião do conselho aconteceu isso e aquilo, não é uma coisa assim de repente a gente se reunir, não. (B)

(...) a gente não sabe como tudo se passa e quando se tem uma cadeira no Conselho é melhor. Fica mais fácil pra gente conseguir as coisa e participar de tudo o que está se passando, né. Ter mais contato com as entidades, que a gente não tem e quando você não tem você fica isolado. Então é só você, e você fica meio perdido e quando você volta, faz parte do conselho tem uma cadeira no conselho já é bem mais fácil. Você participa de todas as reuniões. (...) você fica sabendo o que está se passando com as

entidades o que está se ocorrendo. (...) Então fica mais fácil de se conduzir as coisas. (U)

Além da ausência de compromissos por parte dos representantes com as demais entidades também não há o sentimento de representatividade por parte das demais entidades e organizações de assistência social que não possuem assento no CMAS.

Não você não fica sabendo de nada, como você ia tá sabendo das coisas, né? Não tem. (...) então você tá fora da casinha, como diz o outro, então você tem que volta pra casinha. (V)

Continuo sempre como visitante, tem lista, eu estou presente, sempre. Todas as reuniões, isso não interfere em nada (...) participar de alguma maneira, é restrito de votar e ir nas reuniões eu constantemente estou, porque isso não interferia nesse tempo ainda continua as mudanças, entregar documentação, de se atualizar então constantemente .... (N)

Que nem eu te falei a gente não tinha voto, mas tinha voz, (...) Já aconteceu eleições ali que a gente falou: Ó eu quero que fique registrado em ata, que eu não voto eu não concordo com essa votação. (R)

Para um dos conselheiros, ao afirmar que a atuação é livre, afirma que para ele existe semelhança entre a atuação de conselheiro e daquele exercido nas formas de representação parlamentar:

Você acaba atuando como prefeito, como deputado né. Você elege um deputado pra representar todas as entidades. (B)

A representação das entidades e organizações de assistência social no CMAS-FI apresenta, portanto, as características de ausência de responsividade e ausência do sentimento de representação, pois conforme verificado, aquelas que não possuem vaga no Conselho procuram participar das reuniões para tomarem conhecimento das matérias discutidas.

(...)outra coisa que eu observo, no dia da votação da aprovação do pedido de registro deles, eles participam efetivamente, vem o coordenador da ONG vem o diretor, vem os funcionários, vem a equipe técnica, a sala do conselho lota. Pode saber que naquele dia tá na ata a aprovação de pedido de registro da instituição. Depois não voltam mais, quer dizer que as outras decisões que o conselho vai tomar não interessam muito porque não tem a concepção da universalidade, da importância de que tudo que é decidido de alguma forma é importante, tudo que é decidido. (K)

Porém, apesar da ausência de sentimento de representação ou de uma atuação responsiva não tem demandado questionamentos ou declarações de insatisfação por parte do representado, o que aponta que o critério que remete a legitimidade de atuação do representante está estabelecido pela afinidade com o tema, quer dizer, as entidades que exercem a função de representante junto ao CMAS-FI apresentam esse critério, pois comprovaram a sua qualificação de entidade de assistência social através da inscrição no CMAS. Elas também foram eleitas por um conjunto de entidades que reconhecidamente mantém a mesma qualificação e por isso apresentam conhecimento na área e cumprem o critério estabelecido. A origem da representação está na afinidade com o tema sendo o critério da eleição um aspecto indispensável, pois está definido como método de escolha, de autorização de uma entidade para outra, dentre aquelas que cumpriram o critério da afinidade.

A representação deste segmento no interior do CMAS-FI tem apresentado as características da atuação ausente de compromissos com o segmento e por isso uma representação particular permeada pela lógica da subsidiariedade, o que pode comprometer a efetivação da partilha de poder (AVRITZER, 2007) no interior dos conselhos gestores, pois as entidades e organizações de assistência social estão vinculadas ao gestor público numa relação de dependência subsidiária isenta de critérios. Essa dependência mantida entre o governo e as entidades impede que estas busquem o CMAS como espaço para a deliberação de interesses comuns do segmento, não tornando públicas as demandas da referida política presentes no interior das entidades e organizações de assistência social.

### **3.4 A REPRESENTAÇÃO DO SEGMENTO GOVERNAMENTAL**

Os objetivos da assistência social estão expostos no artigo 2º da LOAS o qual em seu parágrafo único dispõe que a mesma realiza-se de forma integrada às políticas setoriais. A intersetorialidade tem sido posta como um desafio à complementaridade das ações da assistência social, principalmente no seu objetivo de garantir os mínimos sociais aos seus usuários.

Compatível com essa previsão da LOAS, a composição da bancada governamental do CMAS-FI dispõe que as demais políticas setoriais façam parte da representação governamental e estejam envolvidas nas discussões a respeito da

assistência social. De acordo com a lei municipal 3.086/2005 que dispõe sobre o CMAS–FI, das 12 vagas para representantes governamentais, quatro são ocupadas por representantes da Secretaria de Assistência Social – SMAS e os demais conselheiros governamentais representam as Secretarias Municipais de Saúde, Educação, Governo, Administração, Procuradoria Geral do Município, Turismo, Habitação e Fazenda.

O cenário institucional da assistência social e a legislação que permeia o CMAS-FI apresentam uma composição governamental intersetorial. Entretanto, por vezes a intersetorialidade não tem sido vista como uma possibilidade de fortalecer a assistência social, como verificado na fala de um representante que exerce uma função de gerenciamento dentro do CMAS-FI.

Nós teríamos mais coisas para trabalhar, pra buscar do que a intersetorialidade entendeu? Primeiro, nós teríamos que buscar fortalecimento pra Assistência Social por si só. Depois ter intersetorialidade, porque acho que isso vai ser mais difícil de trabalhar. (...) não vejo interesse grande assim, não seria um ponto prioritário. (F)

Dentre os conselheiros governamentais, 11 possuem ensino superior, 04 são do sexo feminino; 10 são funcionários concursados e por isso possuem estabilidade em seu contrato de trabalho e 02 são exercem cargo nomeados, os quais foram escolhidos pelo gestor municipal como pessoas de confiança, mas que não são estáveis e sua permanência no cargo depende exclusivamente do interesse do gestor municipal.

Conforme aponta Gohn (2007, p. 92), um dos “problemas cruciais” a ser mais bem definido no interior dos conselhos gestores, é a questão da paridade, pois “...ela não é uma questão apenas numérica, mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo, etc.” (GOHN, 2007, p. 92) e observando, no caso do CMAS-FI, vê-se que o segmento governamental atuando de forma responsiva e com pactuações previamente estabelecidas pode obter vantagens nas deliberações, pois estão fortalecidos para a defesa de seus interesses.

Então às vezes a bancada governamental tem mais essa coisa de se juntar, de combinar as pautas do que os segmentos não governamentais(...)Porque daí eles votam, votam em conjunto. Então isso tá errado né? (B)

O aspecto da responsividade está presente na relação entre representantes e representados no CMAS-FI ao que se refere à bancada governamental. A Secretaria de Assistência Social realiza semanalmente reuniões de equipe, as quais são denominadas reuniões de colegiado, onde se reúnem o secretário e os chefes de divisão, dentre os quais estão os conselheiros, para construir consensos em torno dos temas a serem tratados nas reuniões do conselho.

É que nós temos toda semana reunião de colegiado, aqui na gestão. Nesta gestão é uma gestão participativa. Então toda semana a gente tem reunião de colegiado e daí com pauta dos assuntos né, e se surge alguma emergência a gente passa pro secretário, contata as divisões e define atribuições de quem vai ficar responsável pra responder determinado assunto na sua competência. Todos os representantes estão nas comissões do conselho, então, de acordo com os compromissos assumidos nessa comissão são feitos os relatos pro gabinete do que tá sendo resolvido. (H)

Existe uma discussão das pautas porque é um trabalho tão interligado. Então o trabalho se dá assim muito interligado. Então é lógico que quando a gente desce, nós tínhamos o papel da secretaria diante das demandas que estão acontecendo, qual o posicionamento do gestor, mas mesmo assim nós temos nossa visão pessoal né. (G)

Sempre que a gente vai pra reunião a gente vai com um consenso enquanto secretaria. É que assim, é que às vezes a pauta, na maioria das vezes é discutida antes da reunião, entendeu? A pauta é passada, na reunião é deliberado, por exemplo, apresenta-se o problema e daí a plenária delibera. Ah! Vamos oficializar a secretaria pra saber qual o posicionamento em relação a determinado assunto. Com base nessa provocação que a gente chama o colegiado pra responder. Daí você vai com a resposta da secretaria você chega com um consenso. Agora se já ocorreu alguma vez de não ter consenso? Em várias etapas, às vezes ocorre à discussão e o questionamento até que se chegue a um consenso. (H)

Muitas vezes a discussão entre nós é bem mais acalorada do que no conselho propriamente dita. Porque ali nós temos pontos de vista diferentes, uns mais técnicos, outros mais mãezona, outros mais assistencialistas e assim vamos indo. (I)

Quando questionado sobre a possibilidade de discordância de opiniões entre os conselheiros governamentais, o gestor da assistência social expressa que o que ocorre é uma pactuação interna sobre qual posicionamento será adotada pelos representantes do governo:

Não. Nós sempre pactuamos internamente as nossas ações. Sempre sai daqui com uma pactuação, as nossas diferenças nós discutimos aqui, e daqui nós pactuamos. Aqui na reunião nós todos temos o direito de expressar a sua opinião. Argumentar, fundamentar e a partir daqui as

discussões que tiver maior legalidade desse procedimento aí que a gente leva pra frente. (J)

Nas reuniões de colegiado são definidas estratégias para a defesa dos assuntos relacionados na pauta da reunião do CMAS-FI e são escalados aqueles conselheiros com maior propriedade no tema para a formulação da defesa.

Nós já temos um consenso formado entre nós mesmos e ali nós defendemos a tese. Aí é escalado um entre nós a exemplo do orçamento que foi o (nome da pessoa), que domina a parte fazendária já no caso, certo. Aí ele que domina aquela parte, ele que controla o fundo nada mais justo do que ele ir lá defender do que eu ir lá na frente falar uma coisa que nem sequer entendo. É assim que nós fazemos. (I)

A atuação do conselheiro representante do governo no CMAS – FI é delegada, sendo que a atuação é permeada pelas pactuações do colegiado, nas quais estão estabelecidas relações de poder sendo que há um membro desse colegiado ao qual os demais membros estão hierarquicamente subordinados.

É uma questão de hierarquia. Eu tenho uma hierarquia dentro da Secretaria que eu preciso seguir essa hierarquia. Muitas vezes a minha opinião pode até não expressar a opinião do secretário, por exemplo, mas eu tenho uma hierarquia a ser seguida (...). (S)

O que se espera do representante governamental, por parte do gestor municipal, é que este informe sobre a sua atuação no Conselho.

Tem retorno das reuniões. Até porque eu tenho interesse e sempre tem que saber tudo o que acontece dentro dessas reuniões... Então a gente usa uma sequência de reuniões. Como a gente faz reunião de colegiado uma vez por semana, se prepara a reunião e depois tenta chegar ao retorno da anterior. (J)

Frente a esses mecanismos de controle, onde os representantes prestam contas da sua atuação no conselho, o secretário de assistência social expressa que se sente muito bem representado e percebe que as pactuações das reuniões de colegiado serão respeitadas:

Claro, claro, muito, porque nenhuma das decisões formuladas aqui no colegiado sai sem meu consentimento, é isso que a gente constrói, a gente busca aqui e aqui no colegiado eu sou mais um, eu não sou gestor, eu sou mais um eu tenho a minha opinião, expresso ela. Quando tem argumentos contrário me respeitam porque uma grande característica nossa é também lidar com as divergências e opiniões. Eu acabo fazendo isso ouvindo muito



mais do que expressando, apresento os meus argumentos e às vezes eles acabam fazendo parte de uma ideia maior. Às vezes são refutados de acordo com as análises, mais me sinto muito bem representado, até porque a gente constrói através de construção. A gente acaba tendo segurança, eu não corro o risco de é... opiniões diferentes serem discutidas no conselho por parte da secretaria. (J)

Segundo a lei, o secretário da pasta correspondente à vaga no CMAS poderá efetuar a troca de seu representante, o que pode ser usado como uma forma de sanção à atuação de seu representante. Porém, essa prática não foi percebida dentro do CMAS–FI, ainda que o secretário não acredite que alguém possa quebrar as pactuações realizadas no colegiado:

Montei uma equipe pra me representar quando eu cheguei e assumi a secretaria, não eram as pessoas que estavam no conselho. Eu, de acordo com as nossas construções internas, nós fizemos trocas mas depois que as pessoas são nomeadas não houve mais troca, até porque quando se constrói colegiado, (...) ninguém vai construir uma questão para o colegiado e vai chegar lá e expressar movimento particular ou acompanhar outra ideia que talvez não tenha sustentação. (J)

Os conselheiros representantes das outras secretarias municipais apresentaram em suas falas elementos que demonstram a ocorrência de um mandato responsivo e delegado, afirmando haver solicitações por parte do representado a respeito da atuação do representante junto ao CMAS-FI:

Tem, tem, só não tem relatório formal, são conversas, bate papo, tem uma boa relação, não há memorando interno(...). (F)

(...) então a gente conversa muito também porque nós precisamos saber o que está sendo discutido exatamente por conta dessa pauta. A minha suplente precisa estar sabendo o que está acontecendo e quando ela vai, ela repassa para mim e nós duas repassamos para a secretaria de educação. Repassamos para os diretores de departamento, e para as colegas que estão aí nas áreas afins. (K)

Outra vantagem do segmento governamental, que pode colocar sob questionamento a paridade dos conselhos é apontada por Gohn (2007, p.92) e evidenciado na realidade do CMAS–FI: os representantes governamentais, “...têm acesso aos dados e informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo, estão habilitados com a linguagem tecnocrática”.

Os conselhos têm mantido, nas suas discussões, uma centralidade nos aspectos burocráticos e excessivamente técnicos, inclusive com o predomínio da

linguagem técnica (DOMBROWSKI, 2010) o que coloca sob discussão as condições igualitárias de participação entre representantes do governo e da sociedade civil. Nesse sentido, o segmento governamental obteria vantagens nas discussões, pois, por ser representado por técnicos, mantém o domínio das informações. (RAICHELIS, 2011).

Essa vantagem é determinada pelo cenário institucional, pois a LOAS determina em seu artigo 30 que o repasse dos recursos públicos das outras esferas federativas está condicionado à existência do CMAS, pois é deste a responsabilidade de aprovar as contas e fiscalizar o Fundo de Assistência Social. Essa atribuição têm tornado complexa a atuação dos conselheiros, pois executar a fiscalização das contas demanda conhecer as regras da administração pública, bem como as normativas específicas que ordenam os gastos públicos.

A complexidade que apresentam as matérias relacionadas à assistência social, entre elas a de orçamento, têm sido percebida pelos conselheiros atuantes no segmento entidades e organizações de assistência social, os quais demonstram que cada vez mais a atuação de conselheiro tem exigido um conhecimento técnico mais apurado o que por vezes pode até provocar um silenciamento dos representantes das entidades, por compreenderem que por não serem técnicos não dominam a área e por isso se limitam a ouvir, atribuindo aos representantes governamentais um status de superioridade para deliberar sobre a matéria que dessa forma é compreendida como técnica. O conhecimento técnico é visto como instrumento de dominação, na subordinação dos outros segmentos.

Porque até quando a gente tava fazendo a visita eu coloquei: Eu acho que tem que ser um assistente social, por que, eu sou leiga né, eu não sou assistente social. Então porque pra você com olhar técnico tem uma importância, pra mim não. Ah esse serviço da pra ficar assim não tem problema, mas precisa de um olhar técnico. (B)

Então eu acho que os conselheiros têm que estar preparados. Eu acho que eu preciso de mais preparação, eu acho que eu estou limitada ter mais conhecimento trabalhar nessa área social pra gente ter mais uma voz ativa, às vezes por falta de conhecimento a gente acaba ficando assim mais retraída em momento de falar e dizer, questionar que afinal você não está entendendo. Que tem muitas vezes que eu não entendo às vezes umas discussões. Umas coisas que anteriormente ficava quieta ia lá com essa dúvida com aquela confusão na minha cabeça e voltava de lá sem entender nada, agora não faço isso, já ligo já questiono, pergunto, a não entendi me explica de volta, não era nem dentro da reunião, mais termina a reunião pego alguém aí na secretaria. Olha me explica de volta que eu não entendi nada nem o que foi discutido. (T)

Em razão da complexidade das pautas oferecidas ao CMAS-FI, os representantes têm percebido uma responsabilização dos conselheiros frente às decisões tomadas no âmbito de sua atuação, fazendo com que se entenda que os conselheiros tenham conhecimento técnico, burocratizando as ações do Conselho.

Então tem que ter a capacitação é que tá acontecendo né, da sensibilização do conselheiro, (...) da responsabilidade do conselheiro, da responsabilidade pessoal minha enquanto conselheiro, porque eu to lá representando o município, mas eu tenho minha responsabilidade pessoal que posso tá respondendo criminalmente inclusive, porque sou co-responsável por aquilo que eu assinar pelo que eu referendar, entendeu? Então atrelar isso é importante. (H)

Porque nós como conselheiros, a gente sabe que a gente responde, hoje, amanhã, ano que vem, daqui a dois anos, cinco anos, a gente vai responder, a função de conselheiro hoje não é mais aquela de se somar a uma conversa, hoje o nosso voto, deliberamos seriamente dentro das normativas da política da assistência (...). (K)

A percepção de que a atuação no CMAS-FI requer do conselheiro uma capacidade técnica está expressa no critério utilizado pelo gestor da Política de Assistência Social do município de Foz do Iguaçu para a escolha de seus representantes<sup>34</sup>.

É, o critério principal foi esse. Foi a aptidão técnica, colocar profissionais de carreira, profissionais concursados, dentro do município (...) Técnico, critério técnico até porque essas pessoas vão representar suas áreas então o pessoal da básica, dentro do seu representado do conselho facilita no momento que tiver temas relacionados a proteção básica, media e especial. (J)

Do ponto de vista dos representantes do governo junto ao CMAS-FI, o critério utilizado para a indicação dos mesmos, é o critério técnico, de conhecimento na área. O sentimento expresso pelos conselheiros é de que estão atuando como representantes do governo por apresentarem um conhecimento técnico específico para atuar com propriedade nos assuntos da assistência social.

Acredito que ele [o secretário de Assistência Social] pensou mais assim: Tu pega um que entenda de a, de b, de c e desse assunto e coloque todos e

---

<sup>34</sup> A exemplo da formação da composição governamental do CNAS, para a escolha dos representantes governamentais no CMAS-FI não há processo de eleição, os mesmos são indicados pelas secretarias, às quais estão vinculados, que por definição de lei possuem as vagas.

você vai ter o controle de todos os assuntos, uma pessoa que saiba defender. (I)

O meu nome foi sugerido (...) justamente por conta da formação, né. Então a Secretária de Educação entende que pra fazer parte do Conselho representando a Secretaria de Educação quem tem uma formação voltada pra Política da Assistência (...) que não é só mandar um conselheiro lá, pra fazer figura, tem um boneco aqui que representa. Tem que participar, tem que entender, tem que discutir, tem que participar das resoluções, das decisões do conselho, né. Tem que visitar as instituições da qual prestam serviço pra o município, as governamental as não-governamental, tem que ter noção do que se faz quando se faz esse tipo de trabalho, né. (K)

Eu fui convidado pelo prefeito que, que tá assumindo o segundo mandato, pra exercer o cargo de comissão (...) aí acabou sendo mais próxima a relação através do conselho aos funcionários da secretaria de assistência social aí eu já dou parecer na área assistência social, eu hoje dou consultoria. (...) eu ouço as palavras SUAS, IGD, conselho tutelar, assistência social, média, alta e baixa complexidade, eu ouço essas palavras eu caracterizo interessante e o pessoal acaba unindo um jurista a uma pessoa que as vezes poderia dar um suporte a eles. (F)

Os representantes da SMAS no CMAS-FI exercem funções estratégicas de comando de divisões da Secretaria o que se torna complementar ao critério de escolha dos mesmos para representarem a Secretaria junto ao CMAS. Dessa forma, o conhecimento técnico por si só não tem definido a escolha dos representantes, está aliado ao critério político, pois trata-se de pessoas que exercem cargos de confiança do secretário, as quais, nas reuniões do Conselho, poderão tomar posicionamentos em nome da secretaria que representam, tomar decisões no âmbito do Conselho, respaldadas por conhecimento técnico, mas também de âmbito político, por estarem envolvidos com o posicionamento político do Secretário.

É, por que o secretario buscou contemplar todas as áreas. O monitoramento, a alta complexidade, a assistência média, a básica né, e tem na suplência o monitoramento (...). Buscou por pessoas que tem o poder de definir algumas coisas com relação a que o conselho precise né. No momento da solicitação ta definindo, o secretário optou por colocar as chefias de divisão na representação do Conselho. (H)

A representação governamental no CMAS-FI apresenta elementos que a dissocia daquela exercida no âmbito da representação da sociedade civil, como a atuação por delegação e de forma responsiva aos interesses do representado, o que será tratado com mais detalhamento na seção seguinte.

### **3.5 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO INTERIOR DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FOZ DO IGUAÇU-PR**

Como resultante do cenário institucional previamente estabelecido pelos aspectos normativos e culturais, conforme argumentação apresentada no primeiro capítulo, a representação política exercida no CMAS-FI se expressa em duas categorias: a governamental e não-governamental as quais se distinguem em vários aspectos.

Para a configuração da representação exercida pelos atores da sociedade civil no interior do CMAS-FI foram levantadas cinco características. A primeira delas, a qual está intrinsecamente relacionada às demais, é que a representação da sociedade civil é realizada obrigatoriamente através das organizações sociais formalmente constituídas, sendo possível afirmar que o que ocorre é um monopólio das organizações sociais. O requisito da representação por organizações se aplica aos três segmentos da sociedade civil, mas é especialmente no caso do segmento usuários e organização de usuários que as limitações impostas se tornaram mais evidentes, pois é em razão da exigência de vinculação à uma organização social que ocorre o fenômeno do substituísmo e os interesses dos usuários não se tornam representados na instância de participação. Se historicamente os usuários da Política de Assistência Social têm sido deslocados da participação e do exercício de sua autonomia, quando as práticas assistencialistas permearam os serviços a eles destinados, então uma atuação organizada e coletiva se torna ainda mais difícil. Dessa forma, entende-se que o monopólio das organizações dentro do CMAS-FI tem afastado o usuário da assistência social do âmbito do conselho, pois tem dificultado a sua inserção exigindo que anterior à inserção no conselho os usuários apresentem uma prática de organização coletiva, o que de fato ainda não se expressa na realidade deste município.

A pesquisadora Ligia Lüchmann, ao analisar a representação no interior dos conselhos gestores aponta que diferenciando-se de outras modalidades de representação política, a representação nos conselhos gestores ocorre por meio de associações, as quais incluem em seus objetivos e “repertório” a atuação, a representação política nos conselhos gestores o que “em muitos casos, sobrecarrega e tenciona os alegados benefícios democráticos das associações”. (LUCHMANN, 2011, p. 145). E conclui que, por isso, nem sempre a atuação das associações seriam positivas enquanto representação nos conselhos, pois esse exercício requer uma tipologia específica de associação, que esteja mais próximos

dos pressupostos de representação democrática; que sejam aquelas em cujo “repertório” esteja a representação política nos conselhos. Para a autora, a representação nos conselhos de caráter institucional requer

Associações que: objetivem a representação política, ou que sejam reivindicantes desta (...) e que apresentem uma estrutura que atenda aos seus pressupostos, no sentido de garantir uma legitimidade dada por algum tipo de conexão e de responsividade. Além disso, é necessário que as associações estejam voltadas para interesses públicos, sejam abertas ao diálogo com outros atores políticos e sociais, e tenham recursos (no mínimo de tempo, conhecimento e informação) para uma representação qualificada. (LÜCHMANN, 2011, p. 164).

O CMAS-FI apresenta como segunda característica, no que tange a representação da sociedade civil, o fato de que o controle do mandato é realizado pelas organizações sociais. Estas, enquanto organizações formalmente constituídas, através de sua personalidade jurídica, é a dona da vaga no Conselho, o que significa que a qualquer tempo pode substituir os seus representantes. Também é através da personalidade jurídica que as organizações sociais candidatam-se a uma vaga no CMAS-FI e uma vez sendo eleitas alcançam um mandato de dois anos, o qual é revogável, mas não por seus representados e sim pelo próprio CMAS-FI, caso seja verificada irregularidade grave em seu funcionamento, quer dizer caso haja algum problema com a organização, com a entidade jurídica. Caso o representante indicado pela entidade não observe as condições expostas pela lei municipal e o regimento interno do conselho, este perderá sua condição de conselheiro, entretanto, a entidade continuará com o seu mandato, substituindo o seu representante. Conclui-se que o mandato, uma vez alcançado, será mantido se a entidade conservar o funcionamento regular no território de abrangência do CMAS-FI. Então, o controle do mandato depende da própria organização que o detém.

Encontra-se como critério para a representação no CMAS-FI a afinidade com o tema, a qual apresenta-se como terceira característica e mais uma vez a centralidade está na organização social pois quem deve comprovar afinidade com o tema é a organização e não a pessoa que a representa. No caso dos três segmentos da sociedade civil o requisito da afinidade é indispensável, conforme tratado no início deste capítulo e apresenta-se como um pressuposto à candidatura, nos termos de Avritzer (2007), trata-se de um tipo de afinidade construído anteriormente.

Como quarta característica, apresenta-se o fato de que o requisito da autorização está presente na escolha dos representantes da sociedade civil, mesmo no caso dos usuários em que a autorização não é dada pelo próprio segmento, mas pelos três segmentos relacionados com o tema. Por isso, entende-se que a afinidade por si só não confere legitimidade ao exercício da representação, ele é complementado pela autorização que é dada em assembléia durante a Conferência Municipal de Assistência Social. Mesmo havendo comprovado regularidade no funcionamento da organização social e de afinidade da mesma com o tema da assistência social, a legislação preconiza a realização da eleição no momento da Conferência. E no caso analisado, mesmo havendo número de candidaturas inferior ao número de vagas disponíveis, a plenária da Conferência, composta por delegados autorizados anteriormente, na pré-conferência, ao exercício do voto, elegem, autorizam as organizações a exercerem a representação junto ao CMAS-FI.

A quinta e última característica elencada neste trabalho que diferencia a representação da sociedade civil daquela exercida pelos representantes do governo está expressa na atuação livre dos primeiros em relação aos seus representados. Não foi percebida a existência de formas estabelecidas de responsividade entre representantes e representados. Os primeiros atuam conforme seu bom senso, sem terem a obrigatoriedade de corresponderem aos interesses do seu segmento. A atuação dos representantes da sociedade civil é independente e isolada, as organizações que representam cada um dos segmentos não mantêm comunicação com as demais, não há preocupação na construção de interesses coletivos ou a sua defesa.

Frente às características da representação exercida por atores da sociedade civil no interior do CMAS-FI, entende-se que a contribuição trazida por Avritzer (2007) da representação por afinidade, dentre os tipos de representação apresentados no capítulo anterior é a que mais tem correspondido com a realidade pesquisada, pois a afinidade apresenta-se como elemento essencial para o exercício da representação.

Contudo, no interior do CMAS-FI, a eleição para escolha dos representantes apresenta uma grande importância e o ato explícito da autorização se faz presente, os representantes credenciam-se para tal com a comprovada afinidade com o tema, habilitando-se ao processo eleitoral de escolha dos representantes dentre aqueles que apresentam afinidade com o tema. Embora a afinidade seja um dos critérios

para o exercício da representação ela não tem sido suficiente para conferir a legitimidade, outros elementos, a autorização e a organização social, apresentam-se também como essenciais. A representação por mandato apresentada por Manin (2006) é dada através da autorização. Neste tipo de representação a legitimidade da representação está ancorada na eleição, quer dizer, ocorre a autorização para que este seja reconhecido como tal. Manin discute o tipo de representação exercida no âmbito do parlamento e do que se compreende como democracia representativa, onde a representação é legitimada pela eleição através de sufrágio universal. No caso do CMAS-FI, a autorização ocorre, entretanto ela não é suficiente para conferir legitimidade ao representante, pois, para conquistar e manter o mandato, as organizações sociais precisam comprovar e manter a afinidade com o tema.

A representação virtual formulada por Gurza Lavalle (2006) pressupõe o compromisso e um sentimento de representação, o que não foi evidenciado por parte dos representantes da sociedade civil na pesquisa, pelo contrário, evidenciou-se, no caso dos usuários da assistência social, que estes desconhecem o fato de estar sendo representados no CMAS-FI e ainda das entidades que não têm cadeira no Conselho que participam como ouvintes para obterem as informações a respeito da Política afim.

Quando Urbinati (2010) desenvolve o conceito de representação por advocacy está pensando num tipo onde a representação é da totalidade dos cidadãos, na qual as “vozes” de todos os cidadãos estão representadas proporcionalmente. No caso do CMAS-FI, em conformidade ao modelo introduzido pela LOAS, a representação não é da totalidade dos cidadãos, mas sim daqueles que tenham algum tipo de relação com a temática da assistência social, ou seja, tenham afinidade com o tema. A representação no CMAS-FI é limitada, tanto em relação aos eleitos como dos eleitores, participam do processo eleitoral aqueles que comprovem ter afinidade com a referida política. Ainda conforme Urbinati (2010, p. 55), “a representação ajuda a despersonalizar reivindicações e opiniões (...)”, entretanto a representação exercida no interior do CMAS-FI é permeada por interesses individuais e particulares das organizações sociais as quais, estão motivados a participar a fim de tomar conhecimento das exigências que a política de assistência social tem feito em relação às entidades e organizações da assistência social para manter a sua organização em conformidade com as normativas, mesmo quando a representação é do segmento usuários.



A representação discursiva introduzida por Drysek, não apresentou uma forma institucionalizada da câmara de discursos, conforme argumentação de Avritzer (2007). Avritzer aponta ainda o fato de que não se representam apenas discursos, mas também ideias e interesses os quais não se dissociam e no caso do CMAS-FI percebe-se a representação de interesses. A proposta da criação de uma câmara de discursos, de acordo com Drysek, se deve ao fato de que a representação eleitoral não seria capaz de reunir a multiplicidade de discursos a qual seria complementada pela câmara de discursos. Frente a isso e verificado que a representação na instância do CMAS-FI está limitada àquelas entidades com afinidade com o tema, conclui-se que a pluralidade de discursos no CMAS-FI é ainda menor do que aquela encontrada no âmbito da representação eleitoral.

A representação contingente apresentada por Almeida (2010) constrói a ideia de que o fato do mandato pertencer às instituições favorece a proximidade entre representantes e representados e a existência dos mecanismos de controle e conexão. É importante considerar que no caso do CMAS-FI, o conselheiro não representa apenas a instituição que possui a vaga no conselho a qual o indicou para exercer a representação, mas também todas as outras que estão qualificadas naquele segmento. O conselheiro representante do segmento entidades não representa apenas a sua organização, mas também todas aquelas inscritas no CMAS-FI e, visto nesta ótica, o fato do mandato pertencer à instituição não tem contribuído ou facilitado a proximidade entre representantes e representados, pois conforme evidenciado na pesquisa, não existe proximidade nem mecanismos de controle e sanção entre as entidades ou organizações sociais dos respectivos segmentos.

Frente a isso, é possível verificar que dos tipos de representação apresentados neste trabalho a que mais se aproxima da realidade verificada junto ao CMAS-FI é aquela exercida pela experiência, conhecimento ou afinidade com o tema. Importante destacar que o critério de afinidade apresenta-se como um pressuposto para a representação, mas por si só não confere ao representante a legitimidade para a representação. O critério da autorização (mesmo quando ela é concedida por uma assembléia que congrega os três segmentos da sociedade civil citados na LOAS) é indispensável à ascendência ao representante do CMAS-FI assim como a sua vinculação à uma organização social.

Ocorre que o processo de legitimação dos representantes no CMAS-FI da-se por três critérios indispensáveis e complementares: a afinidade, a vinculação com organização social e, a autorização. De forma isolada nenhum dos três critérios tem sido suficientes para legitimar um representante a atuar no Conselho, mas seu cenário institucional do CMAS-FI tem determinado o cumprimento dos três critérios para o exercício da representação política junto a esta esfera de decisão política.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisa a representação política exercida no interior do Conselho Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu-PR – CMAS-FI, questionando como o cenário institucional influencia a configuração dessa representação. Para a análise considerou-se alguns elementos constitutivos da representação: legitimidade da atuação do representante, a atuação livre ou delegada do conselheiro em relação aos representados, mecanismos de controle e sanção e a possibilidade de revogação do mandato.

Referente à legitimidade da atuação do representante, verificou-se que o cenário institucional do CMAS-FI tem determinado um processo de legitimação que ocorre obrigatoriamente por três critérios indispensáveis e complementares: a afinidade, a autorização e a vinculação com organização social. O primeiro critério, a afinidade com o tema, se expressa na lei, quando esta dispõe que a representação pode ser exercida por três segmentos da sociedade civil que são compostos por organizações sociais com algum tipo de ligação com o assunto. A legislação prevê que a representação da sociedade civil seja exercida por organizações que prestam serviços socioassistenciais ou que congregam profissionais que atuam na área ou ainda aqueles que são receptores dos serviços. A autorização, como segundo critério de legitimação, tem-se apresentado como indispensável ao exercício da representação, pois, em conformidade com a LOAS e com a Lei municipal 3.086/2005 a escolha dos conselheiros representantes da sociedade civil deverá ser realizada em assembléia própria e por ocasião da Conferência Municipal de Assistência Social.

A vinculação do representante com organização social é o terceiro critério para exercício da representação no CMAS-FI e também indispensável como os dois primeiros, pois não havendo vinculação com organização social não é possível exercer mandato de conselheiro. De forma isolada, nenhum dos três critérios tem sido suficientes para legitimar um representante a atuar no Conselho. O cumprimento dos três critérios é obrigatório para o exercício da representação política junto a esta esfera de decisão. Como um dos critérios indispensáveis ao exercício da representação no CMAS-FI, a vinculação do representante a uma organização social têm determinado a ocorrência do fenômeno do substituísmo no interior do CMAS-FI. O que ocorre é que na ausência de organizações sociais do

segmento usuários e organização de usuários, a plenária da Conferência Municipal de Assistência Social, que é composta pelos três segmentos da sociedade civil (usuários e organização de usuários, trabalhadores do setor e entidades e organizações de assistência social) tem autorizado a substituição da representação de um segmento por outro. Na ausência de organizações representativas do segmento usuários, este vem sendo substituído pelo segmento entidades de atendimento.

A centralidade da representação nas organizações sociais tem impedido a inserção dos usuários da política de assistência social no CMAS-FI, pois como não cumprem o critério de estarem organizados, passam a ser representados por pessoas vinculadas ao segmento das entidades e organizações de assistência social que são as prestadoras de serviço, as quais não se apropriam dos interesses dos usuários e os representados permanecem excluídos das decisões tomadas no âmbito do Conselho, pois estão distantes também de seus representantes, com os quais não mantém qualquer vínculo. Não havendo identificação entre representantes e representados, não se considera possível haver responsividade entre representantes e representados ou formas de controle e sanção no que se refere à representação do segmento usuários e organização de usuários. Como resultado deste processo, a partilha de poder não inclui os principais interessados na política de assistência social que são destinatários dos serviços e que dependem desta política para o exercício de seus direitos e da garantia de sua proteção social.

A realidade expressa no interior do CMAS-FI traz consequências que incidem diretamente na capacidade do referido conselho em efetivar o ideal de partilha de poder entre governo e sociedade civil, o qual está previsto na Constituição Federal de 1988 (Seção IV, artigo 204) quando dispõe sobre a “participação da população (...) na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”; e na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS quando define que esta será organizada “em sistema descentralizado e participativo (...) e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área”. (LOAS, 1993, artigo 6º).

Os conselhos de políticas, conforme Avritzer (2008) são organizados enquanto desenhos institucionais de partilha do poder constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e do governo. No entanto esta partilha de poder tem encontrado alguns limites na sua efetivação, o

que se devem à forma como se apresenta a representação política configurada, no caso analisado, pelo cenário institucional. Além da ausência do segmento usuários na partilha de poder, no CMAS-FI, outro elemento central que tem comprometido a paridade é a ausência da responsividade entre representantes da sociedade civil e seus representados.

A atuação livre e ausente de responsividade dos conselheiros da sociedade civil no CMAS-FI se difere da atuação dos representantes do governo que é delegada e responsiva. Os representantes do governo participam das reuniões do Conselho defendendo objetivos do governo, com posições pré-definidas e proposições anteriormente pactuadas. Já os representantes da sociedade civil atuam de forma isolada, na defesa de interesses particulares, sem a observância dos interesses do conjunto de organizações sociais atuantes na assistência social. A atuação dos conselheiros não governamentais é caracterizada pela liberdade dos mesmos em relação aos representados. Não existem mecanismos de responsividade, não foram observadas formas de organização coletiva entre os representados, não existem interesses coletivos representados, verificando-se, ao contrário, a presença e defesa exclusiva de interesses particulares.

A representação não governamental, estando isenta de responsividade, possibilita que o segmento governamental obtenha vantagens, pois os representantes do governo atuam de forma coletiva, preparam-se para defender os interesses governamentais nas reuniões do Conselho e mantêm uma centralidade seus votos quando das decisões no âmbito do Conselho. Ao contrário do segmento não-governamental que atua de forma fragmentada, pulverizando os seus votos, pois estão representando interesses particulares e corporativistas.

A atuação pela defesa de interesses particulares está expressa no caso do segmento de entidades e organizações de assistência social, e tem sido determinada pela presença da lógica da subsidiariedade, que como foi visto, se caracteriza pela associação entre governo e entidades privadas para alcançar objetivos comuns. No caso da assistência social as entidades executam um serviço financiado ou subsidiado pelo governo e relações entre eles apresenta caráter individual e personalista, na qual os interesses particulares se sobrepõem aos interesses coletivos. A lógica da subsidiariedade restringe a atuação dos conselheiros do segmento entidades, os quais deixam de apresentar os seus interesses no espaço do Conselho para apresentá-los, de forma particular, ao gestor

municipal. Prática que reduz a possibilidade da partilha de poder preconizada pela lei: o poder de decidir sobre as subvenções sociais e os critérios da partilha de valores entre as entidades permanece centrado no governo municipal. A subsidiariedade, dessa forma, compromete a partilha de poder no âmbito do CMAS, pois imbuídos de interesses particulares e comprometidos com a entidade que mantém vínculo, os representantes das entidades no Conselho não apresentam compromissos com as demais entidades, ou seja, seus representados. Esse descomprometimento com as demais entidades faz com que aqueles que não possuam cadeira no CMAS-FI participem das reuniões com o propósito de defender seus interesses particulares, pois isso não é possível no âmbito da representação.

O segmento trabalhadores do setor também tem apresentado, através de seus representantes, uma atuação por interesses particulares. Pode-se afirmar que a atuação do segmento dos trabalhadores do setor tem apresentado compromissos com a categoria representada em razão dos compromissos corporativistas das entidades de classe ali representadas. Entretanto, ressalta-se que a representação se restringe a duas categorias profissionais: assistentes sociais e psicólogos, que atuam sob os interesses de suas corporações em detrimento à representação dos interesses das demais categorias profissionais inseridas na política de assistência social. Esses limites poderiam ser vencidos com a presença de alternativas de comunicação entre representantes e representados, através de encontros, debates e construção de reivindicações coletivas para os trabalhadores, numa compreensão de que a representação no âmbito do CMAS, excedendo os limites dados pelo corporativismo, estaria comprometida com as demandas de todos os trabalhadores da assistência social, independente da categoria à que pertence.

Outro elemento que vem comprometendo a paridade no interior do CMAS-FI, é o uso da linguagem técnica aliada à complexidade das matérias da assistência social, pois os representantes do governo conhecem as matérias, são profissionais da área que possuem habilitação técnica para a atuação e as discussões no âmbito do Conselho podem ser dominadas pelo “saber técnico” dos representantes do governo em detrimento aos interesses do segmento não-governamental.

Por estar comprometida, a partilha de poder compromete também a democratização das decisões afetas à assistência social. Dessa forma, a tomada de decisões continua, em grande parte, centralizada no governo municipal e pouco partilhada entre os setores envolvidos na política de assistência social.

Importante salientar que o controle do mandato dos Conselheiros é exercido pelas organizações sociais que detêm a vaga no conselho a partir da eleição na conferência, sendo que as mesmas podem a qualquer tempo substituir o seu representante. Já o mandato das organizações sociais, uma vez eleitas, será mantido desde que permaneça o vínculo e a afinidade com a assistência social. Não foram encontradas possibilidades ou efetivo exercício de controle de mandato ou formas de sanção por parte das organizações sociais que compõem os segmentos em relação àquelas que exercem a representação no CMAS-FI, ou seja, dos representados em relação aos participantes. Isso significa que uma vez eleitas as organizações sociais mantêm estabilidade no exercício do seu mandato.

Analisando a forma como os elementos da representação se apresentam no CMAS-FI é possível afirmar que há uma proximidade relevante entre a representação exercida pelos atores da sociedade civil no interior do Conselho daquela exercida no âmbito da representação eleitoral. Sinaliza-se por semelhanças a ausência de responsividade entre representantes e representados, o mandato irrevogável e o monopólio da representação, que no caso da representação eleitoral é exercida pelos partidos políticos e no caso do Conselho é exercida pelas organizações sociais. Conforme aponta Bobbio (2000) a ausência da responsividade dos representantes aos seus representados tem se apresentado como crítica ao sistema político representativo. Nesse sentido, a experiência de representação no CMAS-FI também não tem conseguido aproximar os representantes e representados e construir formas de comunicação, a qual é pertinente para que se construam interesses coletivos, os quais possam então ser defendidos no âmbito do conselho.

Se a representação política exercida num modelo de representação eleitoral tem apresentado limites para a democracia é preciso vigiar para que a mesma, quando exercida no interior dos conselhos não se torne uma reprodução daquelas limitações. Esse cuidado é pertinente, pois a proposta de conselhos projeta a ampliação dos canais de participação e das possibilidades do cidadão realizar suas próprias escolhas.

A proposta dos conselhos gestores projeta a ampliação da participação popular e inserção dos diversos atores da sociedade civil nas decisões políticas que lhe são afetas. Entretanto, para a efetividade desta proposição através da atuação participativa, faz-se necessário a superação dos limites da atuação apontados neste trabalho. A atuação nos conselhos é uma das possibilidades de parte da população

realizar o exercício da participação política, porém, essa possibilidade de decisão e de participação se limita ao ser organizada de forma a elitizar a sua inserção através de critérios rígidos de representação. Com critérios rígidos, conforme verificado no caso do CMAS-FI, onde há um monopólio de representação por organizações sociais, a população, encontra limites para a sua inserção. Por isso, flexibilizar as formas de representação política nos conselhos pode possibilitar o exercício da participação, e, por conseguinte, a presença da representação dos interesses da população na instância de decisão sobre a política pública que se configura nos conselhos gestores.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS Jr., Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

AIRES, Maria Cristina de Andrade. A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. **Revista Debates**. Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 12-38, jul a dez, 2009.

ALAYÓN, Norberto. **Assistência e assistencialismo**: controle dos pobres ou erradicação da pobreza? Tradução de Balkys Villalobos de Netto. São Paulo: Cortez, 1992.

ALMEIDA, Débora Rezende de. Metamorfose da representação: lições práticas dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

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

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BATTINI, Odária; COLIN, Denise R. Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt. **Controle social, financiamento e democracia**. Curitiba: CIPEC, Fundação Araucária, 2001.

BIDARRA, Zelimar Soares. **As disputas de projetos políticos na construção das políticas de assistência social**: as experiências dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 88, p. 41-58, Ano XXVI, 2006.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRANDÃO, Assis. Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 54, p. 113-131, Ano XVIII, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 27/07/2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social**, 1993. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm)>. Lei 8.742/1993. Acesso em 27/07/2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.308**, 2007. Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 27** de 19 de setembro de 2011, que caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 17** de 20 de junho de 2011, que ratifica a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificações dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 16** de 05 de maio de 2010, que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109** de 11 novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 23** de 16 de fevereiro de 2006, que regulamenta entendimento acerca de trabalhadores do Setor.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 24** de 16 de fevereiro de 2006, que regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 269** de 13 de dezembro de 2006, que aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 191** de 10 de novembro de 2005, que institui orientação para regulamentação do art. 3º da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – LOAS, acerca das entidades e organizações de assistência social mediante a indicação das suas características essenciais.

CAMPOS, Edval Bernardino; MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 55, p. 143-155, 1997.

CAMPOS, Edval Bernardino. Participação como desafio e conquista. In: Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores. **Caderno de Textos**. CNAS-Conselho Nacional de Assistência Social, p. 60 -68, 2011.

CARDIN, Eric Gustavo. **A expansão do capital e as dinâmicas da fronteira**. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Estadual Paulista. Araraquara, São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. Globalização e desenvolvimento regional na Tríplice Fronteira. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, v. 45, n. 2, maio-agosto, 2009, p. 162-170.

\_\_\_\_\_. O Novo Mundo do Trabalho e o Perfil dos Trabalhadores Informais de Foz do Iguaçu (2002-2007). In: CARDIN, Eric Gustavo; DEBALD, Blasius; SOUZA, Keila Rodrigues de. **Região & Desenvolvimento: Estudos Temáticos Sobre o Extremo Oeste do Paraná**. Foz do Iguaçu: UNIAMÉRICA, 2009c. p. 07–26.

CENSO SUAS 2010. Disponível em: <[www.aplicacoes.mds.gov.br/sagi/](http://www.aplicacoes.mds.gov.br/sagi/)> Acesso em 27 de dezembro de 2011.

CORREIA, Maria Valéria da Costa Correia. A Relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Cortez Editora. São Paulo, n. 77, p. 149-170, 2004.

\_\_\_\_\_. Que Controle Social na Política de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 72, p. 119-143, 2002.

CORTES, Soraya Vargas; GUGLIANO, Alfredo. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, a. 12, n. 24, mai/ago, 2010, p. 44-75.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social**. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

DOMBROWSKI, Osmir. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 269-281, jun. 2008.

\_\_\_\_\_. O Povo Não Participa. Um ensaio sobre o absenteísmo. **Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional**. UFSC, 2010.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Relatório Final da Consultoria ao CNAS sobre a regulamentação dos Artigos 3o. e 9o. da LOAS**. Sistematização de Beatriz Paiva. Brasília, DF, CNAS, 1997.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Cenários de participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 88, p. 59- 74, Ano XXVI, 2006.

FOZ DO IGUAÇU. Dados socioeconômicos do Município de Foz do Iguaçu. Disponível em <[www.fozdoiguacu.pr.gov.br](http://www.fozdoiguacu.pr.gov.br)>. Acesso em 21 de fevereiro de 2012.  
GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e Civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1991.

IBGE. Disponível em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em 29 de dezembro de 2011.

IPARDES /PR. Caderno estatístico município de Foz do Iguaçu. Disponível em: <[www.ipardes.gov.br](http://www.ipardes.gov.br)>. Acesso em 21 de fevereiro de 2012.

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

\_\_\_\_\_. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Revista Lua Nova**, São Paulo, p. 141-174, 2011.

\_\_\_\_\_. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, Jan./Abr., 2008.

MONTAÑO, Carlos, Elizabeth de Melo. Das “Lógicas do Estado” às “Lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questão. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 59, ano XX, p. 47-79.

OLIVEIRA, Elias de Sousa. **Controle Social: tensões entre o Conselho de Assistência Social e o governo municipal de Foz do Iguaçu no processo de gestão da Política de Assistência Social no período de 2005-2008**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC. 2011.

PATEMANN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Rio e Paz, 1992.

PEREIRA, Potyara. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos**. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Thesaurus, 1996.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: Palavras, Instituições e Idéias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

PRZEWORKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. Eleições e representação. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105- 138, 2006.

RAICHELIS, Raquel. Assistência Social e Esfera Pública: os conselhos no exercício do controle social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 56, p. 77-96, 1998.

\_\_\_\_\_. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (orgs). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SIBEC - Sistema de Benefícios ao Cidadão. Disponível em: <[www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01-00-00\\_00.asp](http://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01-00-00_00.asp)> Acesso em 01 de junho de 2012.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, a. XXII, n. 68, Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Assistência na trajetória das políticas sociais Brasileiras, uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: Aprofundando o Debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas: o papel dos conselhos gestores**. Maringá, PR: Eduem, 2006.

\_\_\_\_\_. Poder Local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores. **Cadernos Metrôpole**, n. 10, p. 103-139, 2º sem. 2003.

URBINATI, Nadia. Representação como *advocacy*: um estudo sobre deliberação democrática. **Revista Política e Sociedade**, v. 9, n. 16, 2010.

VITTULO, Gabriel Eduardo. Teorias alternativas da democracia: uma análise comparada. **Cadernos de Ciência Política**. Série: Teses e Dissertações. UFRS, n. 3, Porto Alegre, 1999.

YASBECK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: Refilantropização da questão social. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 164, p. 37-51, Jul/Ago, 1996.

\_\_\_\_\_. **Classes subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2003.

### **DOCUMENTOS CONSULTADOS** (pesquisa de campo)

LEI 3.086/2005. Dá nova redação aos dispositivos da lei nº 1.976, de 14 de nov de 1995, que “Cria o conselho municipal de assistência social, a conferência municipal de assistência social, o fundo municipal de assistência social e dá outras providências”. Foz do Iguaçu, 2005.

CONSELHO MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. Resolução nº 019/2011 que altera o Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu. Foz do Iguaçu, 2011.

CONSELHO MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. Resolução nº 11/2011 de 11 de maio de 2011 que dispõe sobre a convocação da IX Conferência Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Foz do Iguaçu, 2011.

CONSELHO MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. Resolução nº 12/2011 que dispõe sobre o Regulamento da IX Conferência Municipal de Assistência Social. Foz do Iguaçu, 2011.

CONSELHO MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. Relatório Final Da Ix Conferência Municipal De Assistência Social. Foz do Iguaçu, 2011.

FOZ DO IGUAÇU. Plano de Ação da Secretaria Municipal de Assistência Social para co-financiamento do governo federal – Sistema Único da Assistência Social – ano 2011.

## **APÊNDICES**

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista com representantes

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista com representados

APÊNDICE C – Coleta de dados na secretaria executiva do CMAS Foz do  
Iguaçu

APÊNCIDE D – Roteiro para análise documental

## APÊNDICE A

### **Roteiro de Entrevista com representantes** (Conselheiros Municipais de Assistência Social)

Nome: \_\_\_\_\_

Sexo: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Segmento: \_\_\_\_\_

1. Quem você representa no Conselho Municipal de Assistência Social?
2. Qual sua opinião sobre a Política de Assistência Social? (Investigar sobre a noção de direito social, sobre a universalidade, gratuidade e primazia do Estado)
3. Como foi adquirido seu conhecimento sobre Assistência Social?
4. Como se tornou conselheiro? Sob qual critério você acha que foi escolhido ou indicado (político, técnico, outro)?
5. Você pretende continuar a atuação de conselheiro? Se sim, o que pretende fazer para obter novo mandato?
6. Em quantos mandatos já atuou? Como foi o mandato? E o que fez para obter novo mandato? (Tentar investigar se tem algo que contribuiu: a disponibilidade de tempo, conhecimento na área, aceitação do poder público, responsividade com representados, etc.)
7. Como é a sua relação com o seu segmento? São apresentadas pautas a serem defendidas no Conselho? O segmento se interessa em saber dos assuntos tratados e das deliberações tomadas?
8. Você acolhe todas as pautas trazidas até você pelo segmento que representa? Como procede quando não concorda com elas?
9. Acredita que deve atuar sob os interesses do seu segmento (usuários, entidades, trabalhadores ou governo), sob seu bom senso ou sob os critérios da Política Nacional de Assistência Social? (Introduzir o exemplo da certificação das entidades, quem defender a entidade que requer certificação ou os pressupostos da PNAS)
10. Você se reúne com outras pessoas do seu segmento antes das reuniões do conselho para debater a pauta? Você fica sabendo das demandas do seu segmento?
11. Você poderia citar alguma deliberação do Conselho resultante de uma pauta apresentada pelo seu segmento?
12. Você se reúne com outras pessoas do seu segmento para prestar contas da sua atuação enquanto conselheiro? Como acontece?
13. Você considera que os usuários da Assistência Social têm dificuldades em serem representados? Por quê? (No caso de representante dos usuários)



## APÊNDICE B

### Roteiro de Entrevista com representados

(entidades e organizações de Assistência Social, organizações de trabalhadores e usuários e secretários municipais)

Nome: \_\_\_\_\_

Entidade/organização/Secretaria \_\_\_\_\_

Função: \_\_\_\_\_

1. Sua entidade/organização/secretaria é representada no conselho de assistência social?
2. A entidade/organização/secretaria participou do processo de seleção de seu representante? Como?
3. Considera importante para sua entidade/organização/secretaria ter representante no conselho? Por quê?
4. Qual é o critério de escolha ou indicação de um representante ao conselho?
5. A entidade/organização/secretaria oferta pautas a serem defendidas no Conselho?
6. A entidade/organização/secretaria tem suas pautas acolhidas por seu representante?
7. Você acredita que o representante deve acolher todas as demandas? Por quê?
8. Que tipo de demandas você acredita que deveriam ser encampadas pelo representante?
9. Como é a relação da entidade/organização/secretaria com o seu representante? Como acontece?
10. A entidade/organização/secretaria debate a pauta das reuniões do Conselho com o representante?
11. Você pode citar alguma deliberação do Conselho resultante de uma pauta oferecida pelo seu segmento?
12. Caso haja descontentamento em relação à atuação do representante qual a postura da entidade/organização/secretaria?
13. Existe algum tipo de controle sobre a atuação do representante? Ele presta contas da sua atuação no Conselho?

## APÊNDICE C

### Coleta de dados na secretaria executiva do CMAS Foz do Iguaçu

1. Organização da eleição do CMAS:
  - Entidades e organizações são oficiadas para apresentarem candidatos?
  - Qual critério para a escolha das entidades convidadas?
2. Documentos de indicação dos representantes para atuarem como eleitores e/ou candidatos (no caso da eleição ser a forma da autorização):
3. Por que as pessoas inscritas na condição de candidatos do segmento usuários à eleição não puderam concorrer? (vide relatório final da conferência)
4. Quais organizações ou usuários participaram da conferência?
5. Como é o processo de organização de pautas? Quem oferece os assuntos?
6. Onde são realizadas as reuniões? Quem participa?
7. Referente ao mandato, a secretaria executiva têm algum tipo de controle de faltas ou outra que pode influenciar no mandato do conselheiro? No caso da perda do mandato a entidade poderá indicar outro representante?
8. Existe fórum de entidades?
9. A regulamentação das Inscrições das entidades passou pelo processo de regulamentação da resolução CNAS 16?
10. Listagem dos conselheiros do mandato atual e do passado, se possível com endereço de e-mail e telefone.

## APÊNCIDE D

### Roteiro para Análise Documental

#### 1- Lei que institui o Conselho

Aspectos a serem analisados:

a) Quais entidades ou organizações são legitimadas pela lei para atuarem como representantes? Sob quais critérios?

Entidades de Assistência Social:

Trabalhadores do Setor:

Usuários ou organizações de usuários:

b) Está previsto em lei o requisito da autorização? Se sim qual é a forma? Eleição? Outra? Qual?

c) Em quais possibilidades o representante perderá o mandato?

#### 2- Regulamento da eleição (no caso da eleição ser a forma da autorização):

a) Quem forma o colegiado de votantes?

b) A eleição é secreta? Por cédula? Aberta? Por aclamação?

c) Existe a interferência do segmento governamental na eleição do Conselho.

#### 3- Documentos de indicação dos representantes para atuarem como eleitores e/ou candidatos(no caso da eleição ser a forma da autorização):

a) Qual o documento que indica o representante da entidade ou organização? Ofício de indicação? Ata de eleição?