



UFBA - UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
EA - ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PDGS – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL

ELISAMA CARVALHO DOS SANTOS

**O ESTADO DA ARTE E AS DIMENSÕES DO CONTROLE SOCIAL: atuação dos
Conselhos Municipais de Assistência Social da Bacia do Rio Grande – Bahia**

SALVADOR
2014

ELISAMA CARVALHO DOS SANTOS

**O ESTADO DA ARTE E AS DIMENSÕES DO CONTROLE SOCIAL: atuação dos
Conselhos Municipais de Assistência Social da Bacia do Rio Grande – Bahia**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientadora: Profa. Dra. Rosana Freitas Boullosa

SALVADOR

2014

Escola de Administração - UFBA

S237 Santos, Elisama Carvalho dos.

O estado da arte e as dimensões do controle social: atuação dos
Conselhos Municipais de Assistência Social da Bacia do Rio Grande -
Bahia / Elisama Carvalho dos Santos. – 2014.

183 f.

Orientadora: Profa. Dra. Rosana Freitas Boullosa.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de
Administração, Salvador, 2014.

1. Controle social – Grande, Rio, Bacia (BA). 2. Democracia
deliberativa. 3. Administração municipal – Participação do cidadão. I.
Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD 303.33

ELISAMA CARVALHO DOS SANTOS

**O ESTADO DA ARTE E AS DIMENSÕES DO CONTROLE SOCIAL: atuação dos
Conselhos Municipais de Assistência Social da Bacia do Rio Grande – Bahia**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Aprovada em 20 de novembro de 2014

Banca examinadora

Rosana de Freitas Boullosa - Orientadora _____

Doutora em Políticas Públicas pela Università IUAV di Venezia (Itália)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Ernani Coelho Neto _____

Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (Bahia)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Edgilson Tavares de Araújo _____

Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica (São Paulo)
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)

À minha mãe Sulaíde, que me incentivou a cada passo, e permanece incansável nesse papel. Às minhas avós Raimunda, matriarca da família Carvalho, pelos seus 91 anos bem vividos, e Filhinha (*in memoriam*), matriarca da família Santos, que muito nos ensinou com seu sorriso doce e complacente. Aos meus irmãos Ronaldo, Alexinaldo, Samuel, Elicelma e Elielma pela irmandade e amizade sempre presentes. E com imensa saudade, dedico ao meu querido pai, Domingos, e ao meu irmão Anderson (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Nestas linhas que seguem, expresso minha inteira gratidão a todos que direta e indiretamente estiveram presentes nessa caminhada.

Assim, agradeço à coordenação do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, e aos professores do Programa de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social, sob a coordenação da professora Doutora Tânia Fischer.

Agradeço, especialmente, a minha orientadora, Doutora Rosana Bollousa, para quem me faltam palavras para agradecer por tamanho ensinamento, me guiando pelo árduo caminho de “dissertar”. Grata pelo apoio e dedicação neste caminhar, que com discernimento soube me estimular e exigir com energia e criatividade contagiante e incomparável. Foi um prazer tê-la como orientadora. Muito obrigada, Zana!

À professora Doutora Claudiani Waiandt que compôs a banca de qualificação e aos professores que compuseram da banca de defesa, Doutor Ernani Neto e Doutor Edgilson Araújo, pelas valiosas contribuições para construção deste trabalho.

Ao Centro de Estudos Sociais (CES), Universidade de Coimbra, em Portugal, sob a coordenação do Professor Doutor Giovanni Allegretti, por ter me acolhido para realização da disciplina de Residência Social, proporcionando novos direcionamentos para o estudo do tema. Obrigada, Giò!

Ao Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e à Comissão Intergestores Bipartite (CIB) da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES), que possibilitaram o acesso aos municípios do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Oeste da Bahia. Aos Órgãos estaduais de Assistência Social da Bahia, obrigada!

Ao Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), *Câmpus* Barreiras. À direção geral da Instituição e chefias, obrigada!

Às colegas e amigas da Coordenação Técnico-Pedagógica (COTEP), a todas vocês minha gratidão por partilharem comigo as vivências cotidianas do trabalho e de vida. Ainda, gostaria de deixar registrada a especial contribuição da Doutora Cacilda Reis, colega de profissão, a qual contribuiu grandemente para concretização deste trabalho.

Aos conselheiros e técnicos dos municípios do Território que possibilitaram a realização da pesquisa empírica, compartilhando suas experiências nos conselhos, sem os quais o estudo não teria a mesma riqueza. Ao grupo pesquisado, obrigada!

Agradeço a família, avó, tias/os, primas/os, sobrinha/os e, em especial, a minha mãe e irmãs/irmãos. “Todas as vitórias ocultam abdicação” (Simone Beauvoir), e, certamente, a minha ausência em tantos momentos foi a mais dolorosa delas. A vocês que souberam compreender as minhas abdições nada fáceis e seguem me apoiando. E, impossível esquecer aqueles membros que, por questões existenciais do destino, não se encontram fisicamente aqui, mas os levarei sempre comigo guardados no coração. Obrigada, família! Com vocês tenho apreendido as melhores e maiores lições, e que as ciências desconhecem. Por isso, cada esforço e conquista serão eternamente dedicados a vocês, sempre, sempre e sempre. Muito bom dividir mais esta conquista com vocês!

Agradeço às/aos amigas/os pela maravilhosa companhia, em especial a Tatiane, Jaqueline, Priscila, Elisa, Elaine e Patrícia. Às/aos primas/os-amigas/os, Andreza, Fabiana, Mércia, Silvana, Lucilene, Renato e Valnei (*in memoriam*) pela torcida. Também às/aos amigas/os do oeste baiano que conquistei e que me conquistaram ao longo deste percurso, acolhendo-me de maneira calorosa, em especial a Shirley, Paulinha, Solange, Maria das Graças, Juliana, Jean, Regina e ao querido casal Cláudia e Anderson. A vocês minha gratidão por todos os lindos (e, às vezes, dolorosos) momentos compartilhados!

Enfim, agradeço a Deus, aos/às professores/as e à turma 5 do mestrado do PDGS, colegas, amigos/as, familiares por terem contribuído com este processo, com os quais, também, compartilho a imensa satisfação e alegria de concluir mais esta etapa. Obrigada, a todos/as!

O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio; dependem das decisões políticas. [...]. Não sabe [...], que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais. (BRECHT, Bertolt).

SANTOS, Elisama Carvalho dos. **O estado da arte e as dimensões do controle social: atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social da Bacia do Rio Grande, Bahia.** 183f. 2014. (Dissertação) Mestrado Multiprofissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Centro de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia. Salvador, BA, 2014.

RESUMO

O presente trabalho se propôs a estudar o exercício do controle social por meio do conhecimento do estado da arte das suas dimensões nos espaços dos Conselhos Gestores de Assistência Social, do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Oeste da Bahia. O referido Território é composto por 14 municípios (Angical, Baianópolis, Barreiras, Buritirama, Catolândia, Cotegipe, Cristópolis, Formosa do Rio Preto, Luís Eduardo Magalhães, Mansidão, Riachão das Neves, Santa Rita de Cássia, São Desidério e Wanderley), sendo investigados, efetivamente, cinco municípios, por questões de acessibilidade a esses mecanismos e a seus membros. O principal objetivo deste trabalho foi o de mapear e discutir em que medida o controle social é exercido pelos conselhos gestores de assistência social nos municípios do Território da Bacia do Rio Grande, Bahia. Quanto ao referencial teórico, buscou-se suporte nos estudos acerca dos modelos de democracia deliberativa habermasiana e o de democracia participativa, conforme perspectiva dos autores brasileiros, para delimitar as dimensões do controle social (participação, transparência, deliberação, natureza, institucionalidade e aprendizagem), que são abordadas implicitamente pela literatura especializada e utilizadas de forma funcional no trabalho. O desenho de pesquisa adotado foi do tipo exploratório, de natureza qualitativa, caminhando em três diferentes e complementares frentes de trabalho: pesquisa bibliográfica sobre a temática do controle social, haja vista a necessidade de entender e diminuir o efeito polissêmico em torno de tal noção; análise dos dados referentes aos conselhos gestores municipais de assistência social, construídos pela Pesquisa MUNIC (2001-2013), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como pelo Censo SUAS (2011/2012), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); e o levantamento, tratamento e análise de dados empíricos a partir das experiências dos conselhos gestores do referido Território. O público priorizado na pesquisa de campo foi o grupo dos representantes da sociedade civil, titulares ou suplentes, independentemente da ocupação de cargo no conselho. Foram realizadas 8 entrevistas no total, incluindo profissional vinculado à Comissão Intergestores Bipartite e à secretaria executiva do conselho municipal. Ainda, foram aplicados questionários semiestruturados, repassados a todos os municípios, por via eletrônica, em dois modelos: um direcionado ao Conselho em si, com um total de 5 respostas, e, outro, aos membros, com a obtenção de 12 respostas, do universo estimado de 112 titulares. Quanto aos resultados, pode-se afirmar que o controle no Território se encontra em processo de (re) construção, fato constatado nos discursos e documentos (leis, regimentos internos e atas).

Palavras-chave: Democracia. Controle social. Conselhos Gestores Municipais de Assistência Social.

SANTOS, Elisama Carvalho dos. The state of the art about the debate in the dimensions of social control: performance of the Municipal Councils of Social Welfare of the Rio Grande Basin, Bahia. 182f. 2014. (Dissertation) Master in Multidisciplinary Social and Management Development of the Centre of Social Management of the Federal University of Bahia. 140 f. Salvador, BA, 2014.

ABSTRACT

This work intends to study the exercise of social control through the knowledge of the state of the art of its dimensions in the spaces of the Management Councils of Social Assistance, from the Territory of Identity of the watershed in Rio Grande, Western Bahia. This territory is compound by 14 municipalities (Angical, Baianópolis, Barreiras, Buritirama, Catolândia, Cotejipe, Cristópolis, Formosa do Rio Preto, Luís Eduardo Magalhães, Mansidão, Riachão das Neves, Santa Rita de Cássia, Sao Desidério and Wanderley), being investigated effectively, five municipalities, for reasons of accessibility to these mechanisms and its members. The main objective of this study was to map and discuss the extent to what extent the social control is exercised by the management councils of social assistance in the municipalities of the territory of the Rio Grande watershed, Bahia. As for the theoretical framework, we sought support in the studies on the Habermasian deliberative models of democracy and participatory democracy, according to the perspective of Brazilian authors to define the dimensions of social control (participation, transparency, deliberation, nature, institutional and learning), which are implicitly addressed by specialised literature and used in a functional way at work. The research design that was adopted was the exploratory, qualitative, heading in three different and complementary work areas: bibliographic research on the subject of social control, given the need to understand and reduce the polysemy effect around such a notion; analysis of data on municipal management councils of social assistance, built by MUNIC Research (2001-2013), the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) as well as by the Census SUAS (2011/2012) of the Ministry of Social Development and fight against Hunger (MDS); and the collection, processing and analysis of empirical data from the experiences of the management councils of the referred Territory. The public prioritised in the field research was the group of civil society representatives, effective and substitute, regardless of the position occupied on the council. It was conducted 8 interviews in total, including professional connected to the Bipartite 'Intermanaging' Commission and the executive secretary of the municipal council. Still, semi-structured questionnaires were applied, transferred electronically to all municipalities in two models: one directed to the Council itself, with a total of five answers, and, the second, to the members, obtaining 12 responses, in an estimated universe of 112 holders. As for the results, it can be said that the control in the Territory is in the process of re-construction, a fact confirmed by the speeches and documents (laws, bylaws and minutes).

Keywords: Democracy. Social control. Municipal Management Councils of Social Services.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Informações básicas sobre os municípios do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande 73
Tabela 2	Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, por porte, nível de gestão da assistência social e partido político do prefeito no ano de 2013..... 74
Tabela 3	Quantificação dos registros de contato telefônico, com base na planilha de controle, junto aos CMAS do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Bahia, referente ao número de: dias em que foram efetuados, tentativas e tentativas com êxito, por município, durante o período de janeiro a abril de 2014..... 78
Tabela 4	Total de Municípios que compõem o território nacional, Região Nordeste e o Estado da Bahia - MUNIC 2001 - 2013 83
Tabela 5	Municípios com Conselhos Gestores de Assistência Social formalizados por instrumento legal no território nacional, Região Nordeste e Estado da Bahia- MUNIC 2001 - 2013..... 84
Tabela 6	Municípios com Conselhos Gestores de Assistência Social com paridade entre sociedade civil e Estado existentes no território nacional, Região Nordeste e Estado da Bahia - MUNIC 2001-2013 85
Tabela 7	Municípios com Conselhos Gestores de Assistência Social quanto ao caráter deliberativo existentes no território nacional, Região Nordeste e Estado da Bahia - MUNIC 2001- 2013..... 86
Tabela 8	Municípios com Conselhos Gestores de Assistência Social quanto ao caráter normativo existentes no território nacional, Região Nordeste e Estado da Bahia - MUNIC 2001-2013..... 87
Tabela 9	Municípios com Conselhos Gestores de Assistência Social quanto ao caráter fiscalizador existente no território nacional, Região Nordeste e Estado da Bahia - MUNIC 2001-2013..... 88
Tabela 10	Municípios com Conselhos Gestores de Assistência Social quanto ao caráter consultivo existente no território nacional, Região Nordeste e Estado da Bahia - MUNIC 2001 - 2013..... 89
Tabela 11	Municípios com Conselhos Gestores de Assistência Social quanto à realização de reunião nos últimos 12 meses no território nacional, Região Nordeste e Estado da Bahia - MUNIC 2001-2013..... 90
Tabela 12	Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo estrutura do CMAS quanto ao número de membros, conforme o Censo SUAS 2011-2012..... 97

Tabela 13	Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo estrutura do CMAS quanto ao número de representantes por segmento, conforme o Censo SUAS 2012 99
Tabela 14	Características básicas dos CMAS do Território da Bacia do Rio Grande, Bahia, referentes aos aspectos de formalização, estrutura física e dinâmica organizacional 120
Tabela 15	Nível de participação nos CMAS, considerando a presença tanto dos seus membros titulares e/ou suplentes como de outros participantes, com base no número de titulares estabelecido pelo Regimento Interno, do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Bahia 122
Tabela 16	Número de presentes nas reuniões dos CMAS, considerando tanto os membros titulares e/ou suplentes como demais participantes, com base no número de titulares estabelecido pelo Regimento Interno, do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Bahia 123
Tabela 17	Principais deliberações, conforme registros em ata dos CMAS, do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Bahia 131

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Resultados da mobilização dos CMAS da Bacia do Rio Grande, Bahia, obtidos durante a realização dos contatos telefônicos, com base nos registros da planilha de controle, de janeiro a abril de 2014 79
Quadro 2	Análise-referencial das dimensões macro e micro variáveis dos Conselhos Gestores..... 80
Quadro 3	Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo formalização do CMAS quanto à existência e ano de criação do CMAS e do Regimento Interno, conforme o Censo SUAS 2011-2012..... 93
Quadro 4	Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo estrutura do CMAS quanto ao cumprimento das funções do Conselho, conforme o Censo SUAS 2011 - 2012..... 95
Quadro 5	Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo estrutura do CMAS quanto ao número de membros e a existência de paridade, conforme o Censo SUAS 2011-2012..... 100
Quadro 6	Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, quanto à publicização dos atos do CMAS, conforme o Censo SUAS 2011-2012 103
Quadro 7	Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, quanto à organização do CMAS por vigência e limite para recondução de mandato, eleição em plenária da presidência e vice-presidência, alternância do ocupante do cargo de presidência entre sociedade civil e governo, e, representação no CMAS do ocupante do cargo de presidente, conforme o Censo SUAS 2011-2012..... 105
Quadro 8	Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, quanto à periodicidade e número de reuniões, conforme o Censo SUAS 2011-2012 106
Quadro 9	Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, quanto à estrutura física e dinâmica de funcionamento do CMAS por existência de local específico, de secretaria executiva do CMAS e de regularidade das reuniões, conforme o Censo SUAS 2011-2012 108
Quadro 10	Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo formalização do CMAS quanto à previsão de recursos anuais na lei orçamentária destinados ao funcionamento CMAS conforme o Censo SUAS 2011-2012 110
Quadro 11	Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, quanto à realização de capacitação presencial, conforme o Censo SUAS 2011- 2012..... 111
Quadro 12	Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo estrutura do órgão gestor municipal quanto à regulação do SUAS, porte do município, nível de gestão, existência de Secretaria Municipal de

	Assistência Social exclusiva, conforme o Censo SUAS 2011- 2012	113
Quadro13	Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo estrutura do órgão gestor municipal quanto à existência e aprovação pelo CMAS, conforme o Censo SUAS 2011-2012.....	115
Quadro 14	Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, quanto à estrutura de funcionamento do FMAS por existência, apresentação pelo órgão gestor municipal de relatório de execução dos seus recursos, unidade orçamentária, e se o gestor municipal da área é o ordenador de despesas do FMAS, conforme o Censo SUAS 2011-2012.....	117
Quadro 15	Perfil dos conselheiros e técnicos entrevistados dos CMAS do Território da Bacia do Rio Grande, Bahia, no período de abril/2014	119
Quadro 16	Análise da institucionalidade dos conselhos a partir dos documentos referentes à formalização e funcionamento dos CMAS do Território da Bacia do Rio Grande, Bahia.....	144
Quadro 17	Sistematização das notas sobre as dimensões do controle social elaboradas no trabalho	154

LISTA DE SIGLAS

AMUBS	Associação dos Municípios da Micro Região do Baixo Sul
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CES	Centro de Estudos Sociais
CGU	Controladoria Geral da União
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CMAS	Conselhos Municipais de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
DEM/PE	Democratas/Pernambuco
FMAS	Fundo de Municipal de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
LBV	Legião de Boa Vontade
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MUNIC	Pesquisas de Informações Básicas Municipais
NOB	Norma Operacional Básica
ONGs	Organizações não Governamentais
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Projeto do Decreto Legislativo
PIB	Produto Interno Bruto

PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
SAGI	Sistema de Avaliação e Gestão de Informações
SNAS	Secretarias Nacional de Assistência Social
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UC	Universidade de Coimbra

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	CONTROLE SOCIAL, DEMOCRACIA DELIBERATIVA E CONSELHOS GESTORES: MODELOS, INFLUÊNCIAS E HIATOS.....	26
2.1	Controle social, um conceito polissêmico	27
2.1.1	Controle social e democracia deliberativa	32
2.1.2	<i>Controle social e democracia participativa</i>	<i>41</i>
2.2	Os conselhos gestores de políticas públicas	51
2.2.1	<i>Os conselhos gestores municipais de Assistência Social</i>	<i>58</i>
2.2.2	<i>Como mapear e discutir o exercício do controle social em conselhos gestores de assistência social?</i>	<i>64</i>
3	ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	68
3.1	O Contexto de realização desta pesquisa.....	68
3.2	O desenho da pesquisa	69
3.3	O trabalho de campo.....	70
3.3.1	<i>Breve descrição do Território da Bacia do Rio Grande</i>	<i>72</i>
3.3.2	<i>Materiais de pesquisa.....</i>	<i>75</i>
3.3.3	<i>Instrumentos utilizados para a construção dos dados primários</i>	<i>76</i>
3.4	Síntese do quadro referencial para análise.....	80
4	ANÁLISE DE RESULTADOS	82
4.1	O Estado da Arte dos Conselhos Gestores de Assistência Social: um breve panorama comparativo entre o Brasil, a Região Nordeste do país e a Bahia.....	83
4.2	O estado da arte do território da Bacia do Rio Grande	91
4.2.1	Os aspectos formais	92
4.2.1.1	Presenças, estatuto e funções	92
4.2.1.2	Número de conselheiros e paridade.....	96
4.2.1.3	Estrutura de informação	101
4.2.1.4	Mandato, eleição da direção e representação do cargo de presidente	104
4.2.1.5	Frequência da ocorrência das reuniões	106
4.2.1.6	Regularidade das reuniões, existência de sede própria e de secretaria executiva	107
4.2.1.7	Capacitação dos Conselheiros	110
4.2.2	<i>Os aspectos de gestão e das práticas.....</i>	<i>111</i>
4.2.2.1	Estrutura do sistema de gestão	112
4.2.2.2	Integração do controle social aos sistemas de gestão	114
4.2.2.3	Financiamento e fundos	115
4.3	Cruzamento dos os aspectos formais e de gestão dos conselhos .	118
4.3.1	<i>Algumas notas sobre a dimensão da participação no controle social</i>	<i>121</i>
4.3.2	<i>Algumas notas sobre a dimensão da transparência no controle social</i>	<i>124</i>
4.3.3	<i>Algumas notas sobre a dimensão da deliberação no controle social</i>	<i>130</i>
4.3.1	<i>Algumas notas sobre a dimensão da natureza no controle social.....</i>	<i>137</i>
4.3.5	<i>Algumas notas sobre a dimensão da institucionalidade no controle social</i>	<i>143</i>

4.3.5	<i>Algumas notas sobre a dimensão da aprendizagem no controle social...</i>	149
4.4	Breve síntese de notas.....	153
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	156
	REFERÊNCIAS	156
	APENDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA O GRUPO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DOS CONSELHOS GESTORES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA BACIA DO RIO GRANDE E TÉCNICOS DA SECRETARIA EXECUTIVA	170
	APENDICE B - QUESTIONÁRIO DE CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS	171
	APENDICE C - QUESTIONÁRIO SOBRE A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL.....	174
	APÊNDICE D - DOCUMENTOS DE PESQUISA LEVANTADOS, REFERENTES AOS CONSELHOS E À GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA BACIA DO RIO GRANDE, BAHIA.....	178

1 INTRODUÇÃO

Controle social é um conceito polissêmico com diferentes interpretações. Além disso, contém fragmentos de um presente político em construção, promessas e desejos de uma sociedade mais democrática e mais justa, consensos difíceis de serem questionados. Cada uma das suas possibilidades interpretativas enseja também a ideia de quem seria o responsável por tal controle e, não raro, se haveria um locus mais adequado para que tal exercício se desse de modo contínuo e relativamente independente. É neste ponto que o conceito de controle social se aproxima muito da ideia e das práticas dos conselhos gestores de políticas públicas.

Segundo a literatura especializada em conselhos gestores, sobretudo em âmbito municipal, tais órgãos representariam uma institucionalidade da participação cidadã nos processos de construção de políticas públicas. Seriam, de fato, a concretização, para muitos autores, do espaço ideal para o exercício de controle social. (GOMES, 2003; GOHN, 2011; RAICHELIS, 2008; 2011). A implementação e difusão dos conselhos vêm sendo legitimadas desde a promulgação do texto original da nossa atual constituição, que passa a instituí-los no seio da administração pública, com forte indicação para uma composição paritária (mesmo número de representantes da sociedade civil e do governo); natureza de tipo deliberativo; e apropriação por todos os setores de políticas públicas.

Os conselhos gestores, como resultado desse processo, são hoje um dos instrumentos mais difundidos no Brasil. Boullosa, Coelho Neto e Pereira (2014) chegam a contabilizar a existência de mais de 40 mil em funcionamento no país, em diferentes setores de políticas públicas, a partir da elaboração de dados produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no âmbito das sucessivas Pesquisas de Informações Básicas Municipais (MUNIC). Existem setores, como é o caso da Assistência Social, em que há conselhos gestores em quase a totalidade do território brasileiro: dos 5.570 municípios, apenas oito não possuem tal conselho específico formalizado. Ainda neste setor, na Bahia encontramos conselhos nos 417 municípios do Estado. Há ainda conselhos gestores nos âmbitos estadual e federal, também em diferentes setores. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001-2013).

Mesmo assim, não obstante o reconhecimento constitucional, com maciça difusão entre os municípios brasileiros, os conselhos gestores se veem imersos hoje

em uma grande polêmica. Em meados de 2014, foi sancionado o Decreto Presidencial nº 8.243, referente à Política Nacional de Participação Social (PNPS) e ao Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), tratando do fortalecimento e ampliação do diálogo entre a sociedade civil e o governo pela via da legitimação de canais já existentes, como conselhos e conferências, bem como a previsão da criação de novos espaços:

- a) comissões de políticas públicas;
- b) ouvidorias públicas;
- c) fóruns interconselhos;
- d) ambientes virtuais de participação;
- e) audiências; e
- f) consultas públicas e mesas de diálogo. (BRASIL, 2014).

Esse decreto, que reforça e legisla a presença de conselhos, bem como de outros canais de participação social em todos os setores de políticas públicas, dando um acabamento legal a uma situação que já existia e que já era legislada por mais setores, foi vetado meses depois, em outubro de 2014, pela Câmara de Deputados, com oposição formada com o apoio de alguns partidos da base aliada do governo, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Progressista (PP) e o Partido Social Democrático (PSD), por meio do Projeto do Decreto Legislativo (PDC) nº 149/2014, de autoria do deputado federal - Democratas/Pernambuco (DEM/PE). (CALGARO, 2014; COLLETA; CARDOSO, 2014). O referido parlamentar¹, apontou que o decreto presidencial possui caráter autocrático e autoritário, afirmando, ainda, que a PNPS retira a independência do Parlamento e do Congresso Nacional de estabelecer os próprios mecanismos de diálogo com a sociedade.

Em contraponto os partidos defensores do PNPS, Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB), argumentam que o veto foi uma reação ao resultado da disputa à eleição presidencial de 2014, “um terceiro turno das votações”, entre Dilma Rousseff PT e Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com decisão

¹ Entrevista concedida à Rede Brasil Atual, em 28 out.2014

favorável à candidata do PT, que foi reeleita à presidência no segundo turno, ocorrido, também, em outubro. Diante da votação que resultou na anulação da PNPS pela Câmara de Deputados, esta segue para apreciação do Senado (CALGARO, 2014; COLLETA; CARDOSO, 2014).

De modo semelhante, no que tange às tensões e disputas políticas, foi sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei Federal nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que define os conselhos como órgãos gestores colegiados de formação paritária, permanentes e participativos, locus ideal de promoção de diálogo entre a sociedade civil e o Estado (SPOSATI, 2010; BRASIL, 1993). Em ambos os casos a relação entre conselhos gestores e controle social é reforçada.

Esta recente discussão vem ressaltar a relevância do objeto principal de investigação deste trabalho de conclusão do Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Gestão Social. Esta construção se deu em função de inquietações compartilhadas com a orientadora, professores e colegas durante a experiência de formação deste mestrado, por compreender os dilemas vividos pelos conselhos gestores de políticas públicas, em diferentes contextos e em diferentes setores de políticas, sobretudo no âmbito da assistência social, o mais próximo à primeira formação da autora como assistente social. Em nosso contexto territorial anterior e no atual, o senso comum sobre os conselhos municipais concentrava e concentra sérias dúvidas sobre suas possibilidades concretas de exercício de controle social, diferente do que é defendido por uma literatura mais teórica sobre este tema.

Por quase quatro anos de atuação no SUAS, em alguns municípios do Território de Identidade do Médio Rio de Contas e Baixo Sul, na Bahia, foi possível conhecer e observar a realidade dos conselhos municipais de assistência social. A autora também participou de eventos e reuniões articulados pela Associação dos Municípios da Micro Região do Baixo Sul (AMUBS), em Taperoá, Bahia, o que viabilizou a troca de experiências com inúmeros atores sociais envolvidos no controle social no campo da gestão das políticas sociais e de defesa de direitos (do idoso, da pessoa com deficiência, da criança e adolescente e da mulher). Tudo isso despertou o interesse de aprofundar o entendimento acerca do funcionamento dos conselhos gestores de assistência social e da efetividade do controle social.

Durante esse período pôde-se acompanhar e observar problemas muito sérios presentes nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), tais como: baixa participação dos conselheiros (e menor ainda da comunidade), falta de

capacitação dos conselheiros, carência de recursos financeiros, humanos e materiais, entre outros. Essas problemáticas expressavam a conformação do contexto e da cultura política local, além do espaço político não apenas atribuído à assistência social, mas também por ela ocupado nos municípios. Dessa forma, os conselhos funcionavam mais no sentido de atender à perspectiva legal, mas, na prática, eram esvaziados de conteúdo político, pela ausência do devido debate das questões apreciadas, apenas cumprindo formalidades e atuando como legitimadores de processos.

As leituras sobre o tema durante o percurso do mestrado permitiram um entendimento mais aprofundado dos instrumentos de políticas públicas e sua efetividade, reforçando o empenho da autora em abraçar o estudo sobre esse conjunto de dificuldades, outrora apenas intuitivo, e a relação entre controle social e conselhos gestores de políticas públicas. Assim, assumiram-se como campo específico de pesquisa os conselhos gestores de assistência social dos municípios que compõem outro território, onde a autora reside desde 2011: o Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Bahia.

Essa região, pertencente ao Oeste Baiano, caracteriza-se por uma composição bastante heterogênea de municípios. Catolândia, o menor deles, com extensão territorial de 642,568 km², possui população estimada, em 2014, de 3.644 mil habitantes, enquanto que Barreiras, o mais populoso, conta com 152.208 mil habitantes. Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* entre os municípios, Buritirama possui o índice mais baixo (R\$ 3.471,92), inclusive entre aqueles com o mesmo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,565. Contraditoriamente, o município de São Desidério, que tem o maior PIB *per capita* (R\$ 43.824,56), encontra-se com IDH mediano, de 0,579, demarcando as diversidades e paradoxos da região.

Por isso, este Território de Identidade foi assumido como campo empírico da discussão que se buscou construir neste trabalho. Vale salientar que o nível de dificuldade de acesso às informações relativas a tais conselhos foi e continua sendo, em geral, bastante alto, como será visto no decorrer da dissertação.

Outra importante questão para construção deste trabalho foi a realização da Residência Social no Centro de Estudos Sociais (CES), da Universidade de Coimbra (UC), em Coimbra, Portugal, no mês de maio do ano corrente, sob a orientação do professor Dr. Giovanni Alegretti, que possibilitou um mergulho teórico

nos conceitos de democracia deliberativa e participativa. Durante esse período a autora participou de eventos, aulas do doutorado em democracia, aulas magistrais e atividades sobre o tema, ou correlacionados, além acessar o acervo da UC, principalmente, do CES, em busca de literaturas complementares a partir das discussões com o orientador e pesquisadores da área.

Mediante esses questionamentos iniciais, esta pesquisa teve como objetivo principal discutir em que medida o controle social é exercido pelos conselhos gestores de assistência social no Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Bahia. Para tanto, os objetivos específicos foram construídos como passos de pesquisa, a saber:

- a) problematizar a noção de controle social, em relação aos conceitos de democracia deliberativa e democracia participativa;
- b) elaborar uma matriz interpretativa para mapear o exercício do controle social pelos conselhos gestores municipais de assistência social;
- c) mapear as experiências de conselhos gestores municipais que integram o Território de Identidade da Bacia do Rio Grande;
- d) aplicar a matriz produzida às experiências dos conselhos gestores dos referidos municípios; e, por fim,
- e) discutir a natureza do controle social exercido por tais conselhos.

A dissertação está estruturada em seis capítulos, incluindo esta introdução. No capítulo 2, buscou-se problematizar as noções de controle social, democracia e conselho gestor, compreendendo as suas diferentes expressões, mas também procurando oferecer um conceito funcional a este trabalho. O suporte teórico baseou-se nos estudos de Habermas (1989,1995,1997) precursor da democracia deliberativa, e em autores brasileiros que abordam o tema de democracia participativa, tais como:

- a) Faria (2000, 2007);
- b) Lüchamann (2002, 2007);
- c) Gomes (2003);
- d) Dagnino (2004);
- e) Avritzer (2007);

- f) Raichelis (2008);
- g) Gohn (2011), entre outros.

Como resultado, obteve-se um quadro referencial de análise no qual são apresentadas seis dimensões do controle social (participação, transparência, deliberação, natureza, institucionalidade e aprendizagem), extraídas da literatura especializada que as aborda de forma implícita. Estas dimensões deram subsídios à discussão e construção de uma noção mais funcional para este trabalho, mapeando e discutindo o exercício do controle social em conselhos gestores de assistência social em âmbito municipal.

No capítulo 3 são apresentados os aspectos metodológicos, incluindo o desenho da pesquisa e dos seus instrumentos, uma breve descrição do trabalho de campo e um maior detalhamento da matriz elaborada para ler e interpretar os fatos sociais objeto deste estudo. O desenho de pesquisa adotado foi do tipo exploratório, de natureza qualitativa, que caminhou em três diferentes e complementares frentes de trabalho: pesquisa bibliográfica sobre a temática do controle social, haja vista a necessidade de entender e diminuir o efeito polissêmico em torno de tal noção; análise dos dados referentes aos conselhos gestores municipais de assistência social, construídos pela Pesquisa MUNIC do IBGE, das dimensões territoriais do Brasil, do Nordeste e da Bahia, de caráter longitudinal, no período de 2001 a 2013; bem como a análise dos dados das práticas conselhistas da assistência social nos municípios do Território em questão, extraídos do Sistema Único de Assistência Social (Censo/SUAS), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), referentes aos anos de 2011 e 2012. Por fim, a terceira frente de trabalho contemplou o levantamento, tratamento e análise de dados empíricos a partir das experiências dos conselhos gestores do referido Território. O público priorizado na pesquisa de campo foi o grupo dos representantes da sociedade civil inseridos nos conselhos gestores tanto na condição de titular como de suplente, independentemente da ocupação de cargo. Foram realizadas 8 entrevistas, incluindo um membro da secretaria executiva do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), além da aplicação de questionários semiestruturados, distribuídos a todos os municípios por meio de endereço eletrônico e/ou impresso, em dois tipos: um direcionado ao Conselho em si, com o total de 5 respostas, e outro aos membros,

com a obtenção de 12 respostas, do universo estimado de 112 membros titulares, considerando a média de 8 membros titulares por conselho.

A realização da pesquisa empírica ocorreu no Território de Identidade da Bacia do Rio do Grande, pertencente ao Oeste Baiano, o qual é composto por quatorze municípios:

- a) Angical;
- b) Baianópolis;
- c) Barreiras;
- d) Buritirama;
- e) Catolândia;
- f) Cotegipe;
- g) Cristópolis;
- h) Formosa do Rio Preto;
- i) Luís Eduardo Magalhães;
- j) Mansidão;
- k) Riachão das Neves;
- l) Santa Rita de Cássia;
- m) São Desidério; e
- n) Wanderley.

Ressaltamos que, em virtude da não adesão de todos os municípios à pesquisa, somente foi possível realizar a coleta de dados primários, efetivamente, em apenas 5 da amostra selecionada, a saber:

- a) Angical;
- b) Baianópolis;
- c) Barreiras;
- d) Cristópolis; e
- e) Riachão das Neves.

Ainda, o município de Formosa do Rio Preto teve alguns aspectos avaliados, mas de forma pontual e específica.

No levantamento dos dados empíricos utilizaram-se entrevistas com roteiro (Apêndice A) e aplicação de dois tipos de questionários semiestruturados (Apêndices B e C), os quais foram disponibilizados em formato digital e/ou meio físico, um direcionado ao Conselho em si e, outro, aos representantes da sociedade civil. Obteve-se o retorno de 5 questionários do primeiro tipo e 12 respostas do segundo, dos 14 Conselhos presentes no Território, com universo estimado de 112 membros titulares, considerando a média de 10 membros por conselho. Quanto às entrevistas, foram realizadas 8, incluindo um profissional vinculado à Comissão Intergestores Bipartite (CIB). Cabe salientar que os pesquisados foram escolhidos aleatoriamente, adotando-se o critério da disponibilidade, por questões de acessibilidade ao grupo inicialmente definido, ampliando para os ocupantes do cargo de direção do Órgão, não necessariamente da sociedade civil, e profissionais da secretaria executiva.

No quarto capítulo, apresentamos e discutimos os resultados obtidos a partir da matriz construída no primeiro capítulo e refinada no segundo. O levantamento do estado da arte sobre o controle social exercido pelos Conselhos de Assistência Social nos municípios estudados mostrou que o seu entendimento, tal como especificado pelos aparatos legais, ainda, não foi alcançado em plenitude. Essa condição se dá em função dos aspectos sociopolíticos e culturais do local, bem como da capacidade de aprendizagem dos conselhos em preservar, produzir e difundir conhecimentos sobre o controle. Entretanto, encontramos indícios de mudanças, revelados nas falas dos entrevistados, caracterizando um processo de renovação da prática dos Conselhos de Assistência Social.

Na discussão sobre o controle social, foram aplicadas as categorias de características formais e de gestão. Em seguida foram criados e aplicados seis níveis transversais de discussão do controle social, denominados dimensões, a saber: participação, transparência, deliberação, natureza, institucionalidade e aprendizagem. Apresentadas no capítulo 5, foram alcançadas a partir do cruzamento entre os aspectos formais encontrados na literatura especializada e os achados da pesquisa de campo. Como síntese, adiantamos que essas dimensões ocorrem de forma heterogênea nos municípios e são passíveis de redimensionamento, conforme as variações do contexto sociopolítico e cultural da realidade analisada. Dessa forma, as dimensões servem como parâmetro, mas não como padrão.

No sexto e último capítulo, dedicado às considerações finais, observa-se que o exercício do controle social tem obtido qualidade, em certa medida, mas ainda carece de mudanças no âmbito da mobilização da participação popular ampliada; criação e ampliação de canais de informação sobre as ações; reforço da institucionalidade, buscando superar as possíveis disparidades entre as normativas locais em comparação à nacional; respeito aos prazos de submissão de documentos para apreciação dos conselhos, conforme estabelecido em Regimento Interno, enquanto limites ao exercício do controle social na esfera municipal.

Do ponto de vista dos avanços pode-se afirmar que o controle social se encontra em processo de (re)construção, percebido nos discursos dos entrevistados e nos documentos analisados (leis, regimentos internos e atas), evidenciando um esforço em acompanhar a atualização das normativas de âmbito nacional dessa política, o qual foi verificado nas experiências através da revisão e reformulação dos aparatos legais de funcionamentos desses mecanismos de controle (Lei de criação dos Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social), melhorando a institucionalidade, o que, possivelmente, foi ocasionado pela aprendizagem proporcionada pelo acúmulo e troca de experiências nesses espaços.

2 CONTROLE SOCIAL, DEMOCRACIA DELIBERATIVA E CONSELHOS GESTORES: MODELOS, INFLUÊNCIAS E HIATOS

A expressão controle social é cada vez mais recorrente em estudos e práticas das políticas públicas no Brasil. O significado usual ou senso comum do termo remete ao controle que a sociedade em geral exerce ou deveria exercer sobre o governo ou sobre as suas ações. A literatura específica indica que a difusão de tal noção chegou ao ponto de ser frequentemente apontada, inclusive em trabalhos acadêmicos, como a causa mais profunda das carências ou das más alocações ou distribuição dos recursos públicos, dando-lhe um sentido mais gerencialista; ou, como um problema endêmico da sociedade brasileira.

Assume-se, já saindo do âmbito do senso comum, que o controle social é uma atividade que deveria ser realizada por todos, mas que haveria alguns espaços políticos mais adequados ou pelo menos mais inclinados à sua realização. Entre esses espaços, os conselhos gestores de políticas públicas se destacam pela ampla aceitação e defesa de tal responsabilidade entre suas atribuições formais.

Esses conselhos são defendidos como lócus ideal para o exercício do controle social das políticas públicas setoriais no Brasil por autores como:

- a) Gohn (2011);
- b) Gomes (2003);
- c) Raichelis (2008).

e também por instituições governamentais que como:

- a) MDS;
- b) o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG);
- c) a Controladoria Geral da União (CGU);
- d) instância de controle social como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) com a aprovação:
 - ✓ Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 145 de 15 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004);
 - ✓ Norma Operacional Básica (NOB SUAS) (BRASIL, 2007);

- ✓ Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012); e
- e) defesa da inclusão do conteúdo da participação social pela Casa Civil com a promulgação:
 - ✓ Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em seus artigos 198, 204 e 206;
 - ✓ LOAS, nº 8.742/1993 (BRASIL, 1993); e, mais recentemente,
 - ✓ PNPS e do SNPS, por meio do Decreto Presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014 (BRASIL, 2014), revogada meses depois.

Entretanto, os defensores desse mecanismo de controle social interpretam de diferentes modos o seu significado, o que pode ser notado tanto em suas análises como sobre a efetivação ou a qualidade de tal exercício em casos específicos de estudo. Assim, este capítulo dedica-se a apresentar e discutir o estado da arte do conceito de controle social no Brasil, com o objetivo específico de formar o referencial para a análise do seu exercício no Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Oeste da Bahia, objetivo geral deste trabalho.

2.1 Controle social, um conceito polissêmico

Controle social parece mesmo se confirmar como um conceito polissêmico, como já apontava Alvarez em 2004. Segundo o autor, tal polissemia teria sido provocada por duas razões: de um lado, pela apropriação desse conceito por correntes distintas daquela que o elaborou, modificando o seu sentido; por outro, pela presença de uma dupla hermenêutica nas Ciências Sociais, em que o pensamento social seria influenciado pelos agentes sociais, ao mesmo tempo em que os influenciaria. (ALVAREZ, 2004). Essa natureza polissêmica, porém, não é vista por tal autor como um problema. Pelo contrário, alerta para o equívoco presente na busca de um conceito unívoco de controle social, bem como para a vulgarização do seu uso, na medida em que tem sido usado de forma genérica por diversas áreas, em especial, no campo jurídico.

De acordo com a análise de Alvarez (2004), haveria quatro diferentes linhas de compreensão sobre controle social dentro das Ciências Sociais, desenvolvidas ao longo dos séculos XX e XXI. A primeira dessas linhas se fundamenta nas concepções sociológicas elaboradas por Émile Durkheim (apud ALVAREZ, 2004),

em que o controle social se vincularia à manutenção da ordem social, voltada para integração social da sociedade pela solidariedade social, com uso de mecanismos punitivos sob o comando estatal, tal como a pena. A segunda adviria da Sociologia norte-americana, a qual concebe o controle social a partir das noções de cooperação e coesão social, nascidas na própria sociedade e sem atuação do Estado. A terceira, influenciada pela Sociologia e a História do Crime, do desvio e criminalidade, trabalhos recorrentes de Michel Foucault, assentaria sua defesa no entendimento de que o controle social não se daria pela coesão baseada na integração e na solidariedade social, pois reconheceria a retomada da interferência do Estado. Assim, em tal momento, o da interferência do Estado, já teriam se associado às classes dominantes, na determinação dos mecanismos de controle social. Por fim, a quarta linha discutida por Alvarez (2004), a qual é representada por Cohen, se opõe à teoria revisionista de Foucault (apud ALVAREZ, 2004), ao rejeitar que os sujeitos ajam com passividade frente ao controle social estatal, pois, segundo ele, os sujeitos organizados em grupos sociais específicos são capazes de a eles se contrapor e, inclusive, podem atuar em seu controle social. (COHEN, 1989 apud ALVAREZ, 2004).

Apesar da articulação da proposta de Alvarez (2004), este autor deixa de lado uma linha ulterior, uma quinta, portanto, que parece ter alcançado bastante peso na proximidade que a noção de controle social obteve junto à temática dos conselhos gestores. Trata-se da visão normativo-descritiva, desenvolvida a partir dos trabalhos de Habermas - autor, por sinal, bastante criticado por Cohen (1989). A quarta e a quinta linha parecem ser as que mais se aproximam dos significados possíveis que a noção de controle social alcança em relação à temática dos conselhos gestores, haja vista a maior presença de autores, entre eles brasileiros, que se dedicam a tal temática. Com isso, a noção de controle social será discutida em sua relação com os conceitos de democracia deliberativa e de participação.

Na discussão de Crubellate (2004) sobre o conceito de controle social, este autor pontua a existência de correntes distintas: a primeira, sistematizada por Edward Ross, entende que existe na sociedade uma predisposição do sujeito em adequar-se à ordem social do grupo em que está inserido; a segunda corrente, tal como Alvarez (2004), trata do pensamento durkheimiano e foi empreendida por Parsons (apud CRUBELLATE, 2004), em que o controle se dá por meio da internalização da ordem vigente; a terceira defende que o controle é um poder que

está presente na sociedade com intenção de domínio de um grupo sobre os demais membros. Entre as correntes apresentadas por esse autor, também está ausente da concepção de controle social a ação do Estado no sentido normativo descrito dentro da perspectiva habermasiana.

Entretanto, Crubellate (2004) reacende o questionamento feito por Gibbs, em 1982, (apud CRUBELLATE, 2004) sobre quais interesses são velados pela prática do controle social. O qual é respondido em parte por Raichelis (2008) ao afirmar que o controle social não é uma ação neutra ou isenta de interesses privados, de grupos hegemônicos. Não diferentemente, essa situação também se apresenta na discussão sobre os conselhos gestores, pois a depender das presenças, posicionamento ideopolítico dos participantes, contexto político, acesso às informações, nivelamento de conhecimento e outros, os espaços participativos podem servir meramente como instrumento legitimador e de manutenção do *status quo* em prol dos interesses das forças dominantes (GOMES, 2003). Assim, pode-se concluir que nos espaços de controle social estão presentes vários interesses, muitas das vezes antagônicos.

Diante disso, Raichelis (2008) afirma que os espaços do controle social, em especial os conselhos gestores, são espaços de disputas e conflitos ideológicos. Nas arenas participativas, as tomadas de decisões não estão isentas de conflitos, porém, busca-se a prevalência dos interesses coletivos através da partilha de poder outorgado ao espaço.

O controle sobre o comportamento humano se efetiva a partir de três perspectivas de ordem social: “por meios indiretos, por meio das próprias pessoas implicadas no processo e também por meio de instituições sociais difusoras de padrões culturais, normativos e cognitivos”. (CRUBELLATE, 2004, p.6). Nesse sentido, o controle social, conforme esse autor, além de ser intencional é manipulativo, pois decorre do domínio de grupos da sociedade sobre outros, definindo padrões, supervisionando e aplicando sanções. Porém, diante da complexidade da sociedade moderna, o controle burocrático vai sendo forjado por modelos alternativos orgânicos.

Justamente a partir desses modelos (que emergem do próprio contexto, e não externamente a ele) e que são conformados por relações de poder, é que os conselhos gestores podem ser compreendidos. Crubellate (2004) assinala, a partir dos autores por ele estudados (ROTHSCHILD-WHITT, 1979; CLEGG, 1990;

HECKSCHER, 1994), que as alternativas organizacionais possuem uma racionalidade de controle social diferenciada, pois se pautam “em valores, no consenso e na democratização”. (CRUBELLATE, 2004, p.10). Assim, o modelo alternativo orgânico trazido pelo autor justifica o tipo de controle social que conforma os conselhos gestores em espaços de disputas, mas de consenso objetivado pela democratização.

Para esse autor o conceito habermasiano de controle social deriva

[...] [da] interpretação [...] de racionalização do mundo [que] pode ser entendida como um processo pelo qual o sistema econômico, notadamente as organizações econômicas, nutre intencionalmente uma ordem convencional [adotada por um coletivo] conveniente aos seus objetivos, uma vez que não a pode simplesmente extinguir ou desconsiderar. (CRUBELLATE, 2004, p. 13).

Dessa forma, a força político-ideológica subjacente ao sistema econômico sobre os modelos alternativos os penetra de tal modo que se apropria instrumentalmente destes, influenciando-os para atingir seus interesses e objetivos traçados. Com isso, o autor reafirma que os modelos alternativos são atingidos pelos interesses das organizações econômicas, alertando que “[...] às ideias de consenso e de negociação como mecanismos para alcance daquelas supostas alternativas sociais, [...] constituam, [...], instrumentos retóricos de racionalização estratégica [...] que possam ser reduzidos a mais um recurso de dominação” (CRUBELLATE, 2004, p.15). Os modelos alternativos democratizantes, assim como os conselhos gestores, podem ser subvertidos a mecanismos legitimadores dos interesses dominantes disseminados pelo sistema econômico.

O controle social é reconhecido a partir da descentralização político-administrativa do Estado brasileiro (LUBAMBO; COUTINHO, 2004). O processo de democratização ocasionou a distribuição de poder político-administrativo - de decisão e gestão/direção - entre os diferentes níveis de governo (Federal, Estadual, Distrito Federal e Municípios). Dentro desse contexto, o controle social exercido pela população divide opiniões, em que alguns questionam a capacidade de gestão municipal, enquanto para outros esses espaços são tomados como principal condição desse modelo de gestão e parte integrante da reforma do Estado. Os mais otimistas acreditam que a descentralização político-administrativa possibilita o alcance de bons resultados, pois ao inserir a população a realidade pode ser mais

bem compreendida, com discussão das ações e decisão das propostas coletivamente. (LUBAMBO; COUTINHO, 2004).

O trabalho de Lubambo e Coutinho (2004) traz dois níveis de transformações do Estado: uma que se dá pela ampliação do controle social, significando a tomada de decisões públicas com uso de mecanismos de participação; e, a outra, pelo fortalecimento do controle sobre as políticas setoriais pela via de criação de espaços deliberativos e consultivos, com a participação de diferentes representações (os diretamente envolvidos, os prestadores de serviço e as entidades da sociedade civil). E, apesar de os autores afirmarem que os conselhos gestores se assentam unicamente na segunda perspectiva, estes espaços são também destinados às decisões públicas, pois, em primeira instância, este é o objetivo de sua criação.

Raichelis (2011) percebe o controle social como instrumento de acompanhamento da gestão pela sociedade civil, institucionalizado pelo Estado com a criação dos conselhos gestores de políticas setoriais, afirmando que:

A visão de controle social inscrita na Constituição Federal vai enfatizar a participação dos setores organizados da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores e dos segmentos populares, na elaboração e implementação das políticas públicas, propondo novas relações entre o movimento social e a esfera da política institucional. (RAICHELIS, 2011, p. 21).

Tal como essa autora compreende o controle social, e aproximando-se da perspectiva de gestão descentralizada apresentada por Lubambo e Coutinho (2011), as autoras Herkenhoff e Rabelo (2011) esclarecem que o Estado exerce controle sobre as políticas públicas, cabendo-lhe “[...] tarefas de controle social, na perspectiva de monitoramento, de desenhar estratégias que compõem o processo de gestão e objetivam supervisionar o modo como os serviços são implementados pela rede socioassistencial, avaliando sua qualidade e efetividade”. (HERKENHOFF; RABELO, 2011, p. 83). A noção de controle social de Estado trazida pelas autoras assinala o seu controle sobre si mesmo, na medida que, ao promover a descentralização político-administrativa, passa a acompanhar a gestão das políticas públicas das demais esferas governamentais, por meio de monitoramento.

Essas autoras concordam com a polissemia contida no termo controle social, tal como tratado nesta pesquisa, e o definem dentro do campo das políticas como controle social democrático, demarcando outro tipo de prática, a qual se aproxima do

objetivo de nossa discussão. Defendem o controle social a partir do conteúdo da Política Nacional de Assistência Social, de participação popular, e mais o acesso às informações sobre esta, como requisito primordial do seu exercício. Tal visão é compartilhada por grande parte dos autores brasileiros que discutem a temática de conselhos gestores de políticas públicas, os quais compreendem o controle social pela via da participação social nos espaços de deliberação pública.

Nesse sentido, nos itens que se seguem discutiremos o controle social inter-relacionado com o conceito dos modelos de democracia deliberativa e participativa para aprofundarmos o seu entendimento para construção do quadro de análise.

2.1.1 Controle social e democracia deliberativa

A noção de controle social se aproxima da ideia de democracia deliberativa desenvolvida por Habermas, na medida em que este autor defende a existência de espaços dedicados à sociabilidade política, nos quais a sociedade, por meio de seus representantes, poderia acompanhar e decidir o rumo das decisões públicas.

O chamado modelo Habermasiano de democracia deliberativa foi desenvolvido e refinado ao longo de quase toda a obra do autor. Os principais conceitos que o alimentam começaram a ser apresentados em seu célebre livro *O Espaço Público*, originalmente editado em 1962, para depois ganhar novas revisões em *Teoria da Ação Comunicativa* (1987), *Direito e Democracia* (1997), entre outros.

Em tal modelo, as decisões políticas devem se dar a partir do consenso obtido pela via da argumentação entre os cidadãos, por meio de um processo democrático discursivo, em espaços dedicados à sociabilidade política. Estes espaços, considerados como espaços públicos, deveriam permitir que os diferentes atores expusessem seus pontos de vistas, defendidos por argumentos consistentes, capazes de convencer os presentes de sua proposta e de formular uma opinião pública.

O modelo apresenta-se como alternativa à democracia com base na escolha através da preferência da maioria, por via do mecanismo de agregação por voto. Ao comparar as dimensões políticas dos modelos normativos republicanos, em que o consenso é alcançado pela autocompreensão ética; e do liberal, em que há consenso obtido pelo compromisso de interesses privados, Habermas defende que a teoria do discurso permite realizar a associação de ambas, por meio do processo de

argumentação, conformando um “modelo procedimental ideal, de deliberação e tomada de decisões” (HABERMAS, 1995, p. 46), denominado política deliberativa. Ao analisar esses modelos, o teórico da deliberação abstrai os seus elementos centrais e os sintetiza em seu próprio modelo. Ou seja, ao retirar do modelo republicano a formação da vontade e da opinião, e, do modelo liberal, a agregação por voto, o autor desenha o que ele considera como modelo procedimental ideal, por via da ação “comunicativa de deliberação de interesse público a serem acionados ou gerenciados pelo sistema político”. (LÜCHMANN, 2002, p. 4).

O modelo de democracia deliberativa não tem a pretensão de negar um ou outro modelo, mas de propor um que agregue elementos de ambos para a busca de soluções sobre as questões públicas, com base no diálogo entre os diferentes atores em espaços públicos (HABERMAS, v. 2, 1995, 1997).

[...]. A política dialógica e a política instrumental podem entrelaçar-se de forma racional no campo das deliberações, quando as correspondentes formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas. Portanto, tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora. (HABERMAS, v. 2, 1995, p. 45).

Com isto, é o próprio Habermas a afirmar que tal convivência poderia funcionar bem, desde que as condições para a comunicação (segundo sua lógica do agir comunicativo) e os procedimentos da deliberação estivessem bem institucionalizados.

Esses espaços podem ser entendidos como as múltiplas arenas que deveriam existir em sociedades democráticas, já que “ao lado da esfera pública política [se formaria] uma arena para percepção, identificação e o tratamento de problemas de toda a sociedade” (HABERMAS, v. 2, 1997, p. 24). Seriam, portanto, os espaços comunicativos, os canais sensíveis às problemáticas sociais da percepção ao levantamento de soluções.

O motor discursivo das arenas reside no poder comunicativo. É ele que, em tese, singulariza a noção de soberania popular para a democracia representativa, distanciando-o dos modelos republicano (povo) e liberal (instituições jurídicas). Para Habermas, a soberania:

[...] resulta das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais

encontram, por seu turno, uma base de associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado quanto da economia. (HABERMAS, v. 2, 1997, p. 24).

Na perspectiva proposta, a soberania teria base na sociedade civil, a qual, por sua vez, se encontraria independente das interferências do Estado e da economia, o que seria garantido por elementos institucionais, constitucionais e culturais. O processo comunicativo estaria ancorado nos pressupostos constitucionais e reconheceria a institucionalidade social que rege a sociedade, bem como a cultura predominante. Além disso, o agir comunicativo modelaria a racionalidade argumentativa dos sujeitos.

A racionalidade ganha forma dentro da teoria do discurso proposta por Habermas, a partir da vinculação da construção de uma moral e um agir comunicativo, pois o agir teria um lastro moral que o discurso deve comportar. A referência a tal construção teórica é de Kohlberg (apud HABERMAS, 1989), que havia proposto uma subdivisão da moral em três níveis (pré-convencional, convencional e pós-convencional) e seis estágios (do castigo e da obediência; do objetivo instrumento e da troca; das expectativas interpessoais mútuas, dos relacionamentos e da conformidade; da preservação do sistema social e da consciência; dos direitos originários e do contrato social; dos princípios éticos universais), defendendo que a passagem de um estágio para outro geraria aprendizado, por meio da transformação e da diferenciação da estrutura cognitiva do indivíduo. Habermas (1989), então, se sustenta no entendimento dos níveis e estágios da moral de Kohlberg (apud HABERMAS, 1989) para desenvolver a teoria do discurso, do agir comunicativo:

A ética do discurso vem ao encontro dessa concepção *construtivista* da aprendizagem na medida em que compreende a formação discursiva da vontade (assim como a argumentação em geral) como uma forma de reflexão do agir e na medida em que exige, para a passagem do agir para o Discurso, uma *mudança de atitude* da qual uma criança em crescimento e que se vê inibida na prática comunicacional cotidiana não pode ter domínio ativo. (HABERMAS, 1989, p. 155).

A formação discursiva da vontade deveria ocorrer no âmbito de espaços de diálogo, fechando o ciclo explicativo entre democracia deliberativa, espaços de deliberação, ação racional argumentativa, forma de consenso para a argumentação e deliberação pública. Dito com outras palavras, refere-se à criação de

possibilidades de argumentação entre esses sujeitos políticos como forma de alcance de consenso, vigorando a vontade política da maioria - diferentemente da democracia representativa, pois nos espaços públicos a maioria seria formada por uma agregação que se daria somente após apresentação de argumentos e do seu debate.

Em seu modelo normativo, Habermas, além destes espaços formais de deliberação, defende a existência de espaços informais de sociabilidade política. Estes seriam dedicados à construção e troca de olhares diversos, percepção tendo em vista a construção de consenso e soluções compartilhadas. Nestes espaços também se formariam a qualidade e a profundidade dos argumentos que seriam apresentados e debatidos nas esferas formais, reforçando a legitimidade da racionalidade por ele prevista. Como ressalta Faria (2000):

[...], Habermas define a política deliberativa por meio de duas vias: a formação da vontade democraticamente constituída em espaços institucionais e a construção da opinião informal em espaços extrainstitucionais. É a partir da inter-relação entre esses dois espaços que se encontra a possibilidade de um governo legítimo. (FARIA, 2000, p. 50).

Os espaços institucionais fazem parte da esfera pública, mas nela não se exaurem. Sobre a esfera pública, primeiramente, Habermas (1997) nega a possibilidade de esta ser entendida como uma instituição ou organização, por não possuir uma estrutura normativa de diferenciação de competências e papéis. Então, na concepção habermasiana, “a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em *opiniões públicas* enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, v. 2, 1997, p. 92). Ainda discute que a sua constituição pode ser informal e perene, com encontros episódicos, pressupondo que não são permanentes, podendo as suas “reuniões, organizações, espetáculos, e outros” serem chamadas de ‘foros’, ‘palcos’, ‘arenas’, isto conforme a metáfora arquitetônica dos espaços (HABERMAS, v. 2, 1997, p. 92). Segundo esse autor os espaços podem ter uma variação arquitetônica correspondendo ao objetivo para eles traçado.

Outro fator preponderante dos espaços públicos, conforme Habermas, é que para que o processo democrático deliberativo ocorra dentro da lógica do procedimento ideal é preciso definir as regras do jogo democrático. Este se

desenvolve dentro do sistema administrativo e determinado pelo poder político, que pode ser influenciado pela opinião pública transformada pelo poder comunicativo da esfera pública (HABERMAS, v. 2, 1997).

Habermas (1997) compreende que as deliberações alcançam o sistema político por meio da opinião pública gerada em espaços informais e, por essa razão, Cohen (apud FARIAS, 2000; SILVA; AMORIM, 2013) lhe direcionou críticas, pois para este “[...] o conceito de política deliberativa [se dá] a partir de um ‘procedimento ideal’ de deliberação e decisão, o qual deve ‘espelhar-se’, na medida do possível, nas instituições políticas”. (HABERMAS, v. 2, 1997, p.28). Essas diferenças epistemológicas entre Habermas e Cohen, conseqüentemente, geram também diferentes efeitos sobre a política deliberativa na esfera política, pois como vimos discutindo, as questões públicas devem ser debatidas na esfera pública somente quando houver necessidade. Já em Cohen, segundo Farias (2000), as estruturas discursivas da política deliberativa devem ser perenes e abrangentes, visando o constante controle do Estado pela sociedade.

Em referência aos conselhos gestores, em especial o de Assistência Social, defende-se que sejam de caráter permanente, autônomos e participativos, com função deliberativa, normativa, fiscalizadora e consultiva, no intuito de desenvolver o controle do Estado pela sociedade civil e obter respostas imediatas às demandas.

Os postulados do procedimentalismo deliberativo adotados por Habermas têm como objetivo promover a argumentação livre e igual entre os membros nos espaços públicos, com alcance de legitimidade das deliberações, definindo a esfera pública como:

[...] um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém sensíveis no âmbito de toda a sociedade. Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e *eficaz*, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar. (HABERMAS, v. 2, 1997, p. 91).

A definição de esfera pública contida em tais sensores não especializados indica a entrada de diversos sujeitos e, principalmente, dos que vivenciam as problemáticas sociais, os quais possuem outro nível de saber e, por isso, conferem maior legitimidade ao identificar as reais demandas sociais que merecem ser discutidas e atendidas pelo Estado. Conforme Habermas, a sociedade civil, os não

especialistas, possuem a capacidade de levantar as problemáticas sociais e orientar o sistema político no desenvolvimento de ações para solucioná-las ou minimizá-las. Nesse sentido, os conselhos gestores setoriais também propõem a abertura dos espaços de deliberação para entrada daqueles que lidam com os problemas sociais no cotidiano, remetendo ao delineamento dos espaços brasileiros destinados ao controle social, em que a representação da sociedade civil e dos usuários é tomada como imprescindível e deve ser perseguida.

Entre os postulados do procedimentalismo de deliberação do modelo habermasiano destaca-se o fato de que as deliberações políticas, mesmo ocorridas por meio da adesão da maioria para atender o seu caráter de conclusão, poderão ser alteradas a partir da argumentação racional da minoria, com intenção de mudança de opinião da maioria, por isso são consideradas uma opinião falível. Isto é, para Habermas as decisões tomadas podem ser revistas a qualquer momento, por meio da retomada da argumentação, sendo passíveis de mudança, e demonstrando a flexibilidade dos espaços deliberativos e a disposição para o desenvolvimento da ação comunicativa com liberdade.

Dentro dessa perspectiva de comunicação, a deliberação política nos espaços públicos se firma como pressuposto da distribuição equânime do direito de argumentação e participação, sendo que sua ausência leva à sua descaracterização e enfraquecimento. Assim, os espaços democráticos criados no Brasil devem zelar pela manutenção da comunicação argumentativa livre entre os atores envolvidos direta ou indiretamente com a temática, pois caso isso não se efetive perde seu sentido fundador de partilha de poder.

Percebe-se que o modelo habermasiano, ao defender a criação de espaços fora do sistema político para a realização de debate público entre os sujeitos interessados na temática de forma livre, argumentativa e racional, deu embasamento teórico para a reanálise dos contextos políticos democráticos, bem como contribuiu para a construção dos mecanismos de controle social sobre as políticas públicas brasileiras. Como resultado, pode-se citar o exemplo da criação de espaços alternativos ao poder do Estado, tais como os fóruns, conferências, conselhos gestores, entre outros, que podem, conforme sua natureza, ser consultivos, deliberativos, normativos e/ou fiscalizadores. Desse modo, os mecanismos de controle social, atrelados à noção de democracia deliberativa, se destinam à inclusão de atores sociais não especializados, que passam a ser dotados, nesses

espaços, de poder decisório sobre o Estado na perspectiva de gestão compartilhada.

Assim, uma das dimensões que permitem analisar tais mecanismos é o entendimento de espaço público a partir da criação, ampliação e fortalecimento da esfera pública, no sentido de um campo fora do Estado, mas dele participante.

Entre aproximações e distanciamentos, é a partir da ideia de Habermas (1997) que o entendimento da deliberação sobre as políticas públicas sociais vem sendo trabalhado e discutido. Dessa forma, é possível, a partir do que foi apresentado, destacar algumas dessas semelhanças e diferenciações entre o modelo de democracia deliberativa e a arquitetura política dos mecanismos de controle social, principalmente os conselhos gestores.

No que tange às diferenciações, ganham destaque os sentidos de deliberação que norteiam o direcionamento do controle social sobre as políticas públicas sociais brasileiras e o modelo habermasiano.

Enquanto em Habermas (1997), a noção de deliberação no espaço público ou esfera pública decorre da ação comunicativa para elaborar uma opinião pública com intuito de influenciar os espaços políticos; as políticas públicas brasileiras a concebem como instrumento político responsável pela tomada de decisões nos espaços específicos de deliberação. Conforme Gohn (2011) assinala, o emprego da noção de esfera pública no estudo da concepção de governança local, que será discutido no item seguinte, é polêmico, pois ao mesmo tempo em que se defende a entrada de vários atores para promover um espaço de diálogo participativo, também,

[...] restringe o papel dos novos 'públicos' a interlocutores de uma ação comunicativa, constituídos via interlocuções públicas, à mera 'influência' nas decisões governamentais, legislativas ou do executivo, e não de sujeitos deliberativos atuando diretamente nos processos. (GOHN, 2011, p. 45).

A prática deliberativa nos mecanismos de controle social de políticas públicas, no contexto brasileiro, é resignificada a partir do sentido político que alcança de inclusão dos atores sociais na tomada de decisão compartilhada, ao conceber a esfera pública como espaço legítimo de decisão.

Os mecanismos de controle social demarcam uma diferença fundamental entre a intenção de deliberação de seus espaços e a democracia deliberativa em Habermas. Isso porque, a exemplo dos conselhos gestores, estes possuem não

somente a capacidade de influenciar, como também de interferir efetivamente no andamento das políticas públicas sociais, conforme a sua natureza, por meio do encaminhamento dos resultados gerados pelo processo de discussão e consenso entre o Estado e a sociedade civil, portanto dotados de legitimidade.

Assim, pode-se afirmar que a perspectiva de atuação dos mecanismos de controle social de partilha do poder de decisão supera o sentido restrito concebido por Habermas, que previu apenas o levantamento e discussão de demandas para o alcance de opinião pública, sem efeito de decisão.

Entretanto, conforme salienta Raichelis (2008) o processo de deliberação na esfera pública se dá pela negociação e mediação de conflitos, tendo em vista o consenso pela via da publicização dos interesses coletivos na cena pública, marcada pela correlação de forças entre os diferentes atores.

Sobre a questão do consenso dentro da esfera pública, em direção à formação da opinião pública, Habermas reafirma a importância da publicidade dos temas para agregação de participantes. No entanto, salienta que as regras comunicacionais têm particular relevância nesse processo para formar um resultado “mais ou menos racional”, ao considerar a “variação do discurso e a qualidade dos resultados” (HABERMAS, 1997, p. 94). concluindo que:

[...] Por isso, que o sucesso da comunicação não se mede *per se* pela “produção de generalidade”, e sim, por critérios formais do surgimento de uma opinião pública qualificada [...]. Vista pelo lado normativo, ela fundamenta uma medida para a legitimidade da influência exercida por opiniões públicas sobre o sistema político. (HABERMAS, 1997, p.94).

Conforme a democracia deliberativa, os membros devem possuir o mesmo nível de conhecimento sobre o assunto para que possam apresentar argumentos de qualidade e contribuir igualmente com debate. Nesse ponto, sinaliza-se uma virtude da democracia deliberativa, pois é preciso, de fato, que os sujeitos estejam preparados para atuar decisivamente e qualitativamente no debate. Instrumentalizar e capacitar os participantes dos mecanismos de controle social para potencializar e fortalecer os Conselhos Gestores é imprescindível. Alguns estudos, estudos como o de Behring e Boschetti (2011), Gohn (2011), Herkenhoff e Rabelo (2011), entre outros, apontam uma dificuldade na efetivação de nivelamento de conhecimento e acesso à informação sobre a gestão nos espaços democráticos, gerando assimetria e fragilidade na atuação dos membros, principalmente dos pertencentes à sociedade

civil.

Na teoria habermasiana de democracia deliberativa, encontra-se a indicação da necessidade de alcançar primeiramente uma abertura às informações produzidas pelos executores das políticas públicas, pois do contrário as deliberações estarão comprometidas e não serão efetivas.

Em segundo plano, destaca-se que a duração dos espaços públicos na concepção de Habermas (1997) não se dá de forma institucionalizada, portanto, não são permanentes. Diferentemente, os conselhos gestores possuem caráter de permanência, o que possibilita o acompanhamento regular da gestão das políticas públicas em busca de qualificar os debates e efetivar o controle social em bases cada vez mais democráticas; e, neste ponto, se aproxima da perspectiva de Cohen.

Não se pode deixar de reconhecer a contribuição dos críticos da democracia deliberativa habermasiana em sua construção, por exemplo Cohen, posto que avança teoricamente ao propor arenas ou esferas públicas com maior duração, dando caráter de regularidade e permanência a seu funcionamento, com intuito de qualificar as discussões. Outro elemento relevante do modelo de democracia deliberativa habermasiana, que contribui fortemente para o delineamento dos mecanismos de controle social, é a previsão da representação de diversos segmentos sociais. Tal aspecto também pode ser observado no desenho dos mecanismos de controle social, em especial de Assistência Social, previsto na Constituição de 1988, a qual estabelece a representação tripartite, pressupondo a partilha do poder entre os vários segmentos sociais presentes no espaço público. (BRASIL, 1988).

A representação nos termos habermasianos se dá pela incorporação da diversidade e da pluralidade social. Habermas (1989, 1995, 1997), ao estabelecer em sua teoria que os diversos segmentos sociais devem estar representados dentro dos espaços públicos, mostra uma tentativa de estreitamento com as demandas de cada um desses segmentos, podendo gerar um espaço plural e diverso. No caso dos conselhos gestores, a Constituição de 1988 faz referência à paridade, segundo a qual, além da partilha do poder, a representação tripartite permite a criação de espaços plurais e com diversidade, seja no tocante à inserção de grupos que representam as “minorias” - ou maioria - seja no sentido de trazer para a pauta do debate a pluralidade de demandas sociais. (BRASIL, 1988).

Com o exposto, ficam aqui demarcadas algumas relações entre o controle

social e a democracia deliberativa na compreensão dos mecanismos de controle social das políticas públicas brasileiras, em especial, de assistência social. No item seguinte, será abordado o controle social inter-relacionado com a democracia participativa, e como vem se consolidando no contexto brasileiro.

2.1.2 Controle social e democracia participativa

A noção de democracia participativa vem alimentando muitas discussões no país, representando um ideal defendido por muitos autores, sobretudo em relação às críticas tecidas ao último período da ditadura militar. Como afirmam Behring e Boschetti (2011), o Brasil ingressou na democracia após a amarga experiência da ditadura militar, que durou de 1934-1945 e 1964-1985. Esse período teve no autoritarismo a base de sustentação do seu poder de Estado, o qual restringiu a participação da sociedade nas decisões do governo com práticas repressivas, de censura e perseguições. Diante desse cenário, grupos politizados e mobilizados (movimentos sociais e militantes) se organizaram na esfera da sociedade civil contra o regime militar.

As mobilizações sociais de contestação à ditadura e de construção de uma nova democracia contaram com a participação de diferentes segmentos sociais (gênero, étnico-racial, moradia, entre outros), sindicatos, Organizações não Governamentais (ONGs), além de setores progressistas da Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) em várias paróquias em todo país, conforme ressalta Ciconello (2008)².

Como resultado da pressão social dos movimentos reivindicatórios, em 1988 foi promulgada a atual Constituição Federal Brasileira, a qual incorporou as noções de democracia e de controle social, por meio da participação popular,

² Segundo esse autor o acesso das CEBs aos diversos grupos populares permitiu o desenvolvimento de um trabalho educativo de base política, direcionado ao fortalecimento da autonomia e organização, conferindo unidade e força política ao processo de redemocratização do país. Com isso, afirma que não só os movimentos sociais e demais atores políticos merecem reconhecimento, como também as CEBs. Nesse sentido, observa-se que a mobilização, por meio dos movimentos de lutas sociais, contém uma proposta de cunho educativo voltada para a participação, vista mais claramente na atuação das CEBs. A formação política dos sujeitos adotada pelas CEBs permitiu o alcance de “nova gramática social” – termo cunhado por Santos e Avritzer (2013), em referência à contraposição aos ditames da ordem hegemônica denominada pelos autores de democracia não hegemônica.

implementando mudanças no contexto sociopolítico do país, principalmente no tocante aos direitos sociais e à gestão das políticas públicas, incluindo as sociais.

Essa transição, do período da ditadura militar para o democrático, foi, para Faleiros (2009, p. 204), um processo “lento e gradual”, que se iniciou em 1979, com a anistia, e culminou em 1986, com a convocação para Assembleia Nacional Constituinte. As mudanças da esfera política, ocasionadas pelas diversas lutas dos movimentos sociais, não foram sentidas de imediato, em virtude da resistência do Estado em ceder às pressões. Inclusive, vale ressaltar que a democracia não está acabada, mas encontra-se em contínuo processo de (re)construção, suscitando muitos debates em torno da temática.

Segundo Raichelis (2011), o projeto político de cunho democrático, com propósito de descentralização político-administrativa e participação, ainda enfrenta o que a autora denomina de “tradição autoritária brasileira”. Esta diz respeito à presença do ranço do regime ditatorial, que não se limita ao mundo político, mas avança sob as várias dimensões da vida social. Para esta autora a passagem de uma cultura política, tal como por nós vivenciada durante a ditadura, para um estado democrático é algo complexo, sendo que o:

[...] projeto [político-democrático], de fato, apostou nas possibilidades de democratização conjunta do Estado e da sociedade civil, pela articulação entre a dimensão societária e institucional. E, dada a tradição autoritária da sociedade e do Estado brasileiros, trata-se de um projeto de grande envergadura, nada trivial, considerando a nossa cultura política patrimonialista, familista e clientelista. (RAICHELIS, 2011, p.23).

Essa autora reconhece que a tradição autoritária é um dos mais significativos entraves ao processo de democratização do país, e que superá-la requer engajamento e projetos políticos contra-hegemônicos à lógica da política autoritária. Convergindo com a argumentação dessa autora, Santos e Avritzer (2013) defendem uma “nova gramática social” de enfrentamento aos projetos políticos dominantes em favor das elites, em que a participação democrática ou da democracia participativa emerge como principal estratégia.

Nesse sentido, a busca por instrumentos que atendam à demanda da participação, no contexto da democracia representativa, levou diferentes autores a associar controle social com participação social. Entretanto, construir os espaços participativos e superar o controle estatal tem sido um desafio à consolidação e ao

fortalecimento da esfera pública, a exemplo do seu esvaziamento.(BEHRING; BOSCHETTI, 2011; GOHN, 2011; RAICHELIS, 2008). serem efetivos, têm que agregar a pluralidade e diversidade de atores sociais, por meio da publicização da esfera política, e com isso permitir a entrada do maior número possível de integrantes.

Neste ponto cabe dizer que em muitos aspectos a democracia participativa se diferencia da deliberativa, ainda que muitos autores insistam em utilizá-las como sinônimos. Conforme Lüchmann (2002, p. 1), por democracia deliberativa se entende “[...] um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva”, o qual se baseia no

[...] exercício do poder político coletivo que se dá a partir da discussão pública entre indivíduos livres e iguais. Constitui-se, portanto, como processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública tendo em vista decidir, a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal. (LÜCHMANN, 2002, p.14).

Essas ideias demonstram que o modelo de democracia representativa, por si só, não promove a participação, pois há a “transferência do direito de decisão” para os representantes eleitos pela maioria de votos. Ainda, segundo afirma Lüchmann (2002, p. 1): “O caráter instrumental, individualista e competitivo” do modelo representativo tem sofrido várias críticas. Por isso, outros modelos de democracia entram em cena, tal como o participativo, tendo em vista a promoção da entrada da sociedade civil no debate das questões públicas.

Segundo afirma Raichelis (2011) a generalização da ideia de que a representação não tem absorvido as demandas sociais vem se ampliando e exigindo outros canais “[...] de expressão e reconhecimento”. Situa-se aí o debate sobre as relações entre democratização e representação dos interesses populares na esfera das decisões políticas. (RAICHELIS, 2011, p. 22).

Nessa perspectiva, Lüchmann (2007, p.140) coloca em pauta a dicotomia que tem demarcado diferenças teórico-analíticas entre os modelos da democracia participativa e representativa, o que, entretanto, não tem se confirmado no plano empírico. Assim, essa autora discute que o desenvolvimento da democracia participativa decorre do processo denominado de “fenômeno da representação no interior da participação (ou das práticas de participação e representação - p&r)”. A

representação também se apresenta no modelo participativo de democracia, e o que as diferencia é a ênfase em um ou outro instrumento de ação política (participação ou representação).

Conforme essa autora tais modelos se definem da seguinte forma, a saber:

[...] o modelo de democracia representativa (R), ancorado na ideia de que as decisões políticas derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal; e o modelo da democracia participativa (P), por sua vez, assentado na ideia de que compete aos cidadãos, no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas. (LÜCHAMANN, 2007, p. 139).

Desse modo, conforme as definições apresentadas a participação se encontra presente nos dois modelos, sendo que no primeiro está limitada à ação da escolha do representante e, na segunda instância, os sujeitos por meio da participação têm condições de ampliar “os espaços [participativos] e sujeitos” (LÜCHAMANN, 2007, p. 140), bem como das responsabilidades políticas dos representantes. A participação assim entendida possibilita atribuir responsividade aos representantes durante o mandato por parte dos representados e discutir demandas e estratégias de intervenção.

Pode-se depreender da crítica feita por Lüchmann (2007) ao dualismo das análises teóricas sobre a democracia que existe uma relação sinérgica entre os modelos participativos e representativos. A sinergia se revela no momento em que a predominância das características de um modelo não necessariamente vem a negar a existência da ação política do outro instrumento de democracia.

Complementa essa autora que os participacionistas buscam o aprimoramento da democracia representativa através da incorporação ou combinação de “pressuposto da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política”. Sendo assim, a democracia participacionista desenvolveu mecanismos de participação direta da pluralidade de sujeitos no cenário político advindos da sociedade civil, tais como os conselhos gestores, que mesclam a representação com participação direta, enquanto efeito ou resultado da reconstrução ou consolidação da representação no país. (LÜCHAMANN, 2007, p. 142).

Alguns conceitos que encontram assento no debate de democracia dizem respeito ao sentido de cidadania e sociedade civil, temas tratados por Dagnino

(2004). Para ela existe uma confluência perversa decorrente da incorporação em seu discurso, por parte dos neoliberais, de termos de caráter democrático, tais como participação, sociedade civil, cidadania e democracia. Entretanto, a sua apropriação tem outra concepção ideopolítica que “[...] [aponta] para direções opostas e até antagônicas, [nas quais] ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”.. (DAGNINO, 2004, p. 97).

A confluência perversa, então, é a busca do estreitamento semântico para escamotear o distanciamento ideopolítico entre esses diferentes projetos políticos. Ainda, os significados são estrategicamente deslocados para atender aos objetivos neoliberalistas, sendo que a partir de então se trava uma disputa de cunho político pelo significado entre tais projetos. (DAGNINO, 2004, p. 97).

Assim, enquanto o projeto político democrático da sociedade civil se refere aos sujeitos coletivos articulados e mobilizados dentro dos espaços públicos, a perspectiva da confluência perversa do projeto neoliberal o associa comumente e, muitas vezes, a sinônimo de terceiro setor ou das ONGs as quais atuam em grande parte em parceria com o Estado, pois ao serem reconhecidas como possuidoras de “competência técnica e inserção social”, e ao assumirem responsabilidades do Estado transferidas por ele próprio, encerram a possibilidade de disputa político-ideológica entre as esferas (civil e política), que levaria à abertura de mais espaços públicos para a entrada da pluralidade de atores. (DAGNINO, 2004).

Como bem explica Dagnino (2004) sobre o deslocamento do sentido de sociedade civil evidenciado pela multiplicação das ONG:

[...] com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais [...], a autonomização política das ONG cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. [E enfatiza que,] Por mais bem intencionadas que sejam, **sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas.** (DAGNINO, 2004, p. 101, grifo nosso).

O segundo significado desenvolvido por Dagnino (2004) aqui resgatado, é o de participação, a qual, dentro da perspectiva neoliberal, apela para a participação solidária, o trabalho voluntário e as ações de responsabilidade social de indivíduos e empresas. Com isso, o conteúdo político da participação tende a ser esvaziado e

convertido em ações de caráter altruísta e humanista, transferindo para a sociedade civil as responsabilidades do Estado, e não no sentido de partilha de poder entre este e a sociedade civil, tal como defendido pela democracia.

Por fim, a noção de cidadania é considerada por Dagnino (2004, p. 103) o caso mais dramático, pois a autora a reconhece como um dos campos que “obteve seus maiores ganhos culturais e políticos” na luta pela redefinição das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil. A “nova cidadania” ou “cidadania ampliada”, derivada dos movimentos sociais de luta dos anos 1970 e 1980, possui três elementos constitutivos: noção de direitos, direito a ter direitos e direito de participação no sistema político. A nova cidadania mencionada pela autora tem especial importância dentro da discussão de controle social, principalmente no que tange à disputa pelo direito de participação no sistema político que culminou na criação de espaços públicos, tal como a intensificação das experiências conselhistas em todo o país após a Constituição de 1988.

Quanto ao entendimento de cidadania ampliada, a autora afirma que deve balizar as relações sociais dentro da sociedade como um todo, e não somente nos limites da relação com Estado, ou entre este e o indivíduo. (DAGNINO, 2004).

Assim, o deslocamento de significado de cidadania implementado pelo projeto político neoliberal afirma que: “As redefinições neoliberais de cidadania repousam sobre um conjunto de procedimentos”. Como estratégia para o alcance desse propósito “[...]. [...], eles reduzem o significado coletivo da redefinição de cidadania [...] empreendida pelos movimentos sociais a um entendimento estritamente individualista dessa noção. [...] [Além de se estabelecer] uma sedutora conexão entre cidadania e mercado”. (DAGNINO, 2004, 2004, p. 106).

Isso se traduziu novamente na convocação da sociedade por meio da solidariedade, com o uso da “responsabilidade moral da sociedade”, transferindo os deveres do Estado e descaracterizando o direito a ter direitos. (DAGNINO, 2004, 2004, p. 106).

Cabe assinalar que essa discussão é imprescindível no debate sobre o controle social, pois recorrentemente os termos participação, cidadania e sociedade civil são mencionados e conformam uma compreensão. Entretanto, como visto em Dagnino (2004), esses controles estão carregados de sentidos e podem ser empregados em uma perspectiva perversa. Por isso, se faz necessário demarcar que os esforços empreendidos convergem para a noção de aprofundamento da

democracia, da abertura e do fortalecimento de espaços participativos e deliberativos, valorizando a entrada de novos atores sociais na arena participativa, em especial, os conselhos gestores de políticas públicas enquanto mecanismos inovadores.

Gohn (2011) classificou a discussão sobre participação social em cinco diferentes abordagens, de modo a esclarecer a problematização da noção de democracia participativa. São elas:

- a) a liberal;
- b) a autoritária;
- c) a democrática;
- d) a revolucionária; e
- e) a democrática-radical.

Para os fins desta pesquisa, entre essas concepções destacam-se a democrática e a democrática-radical. Os paradigmas percebidos por Gohn (2011) resultam de várias correntes ideopolíticas de participação, mas ela ressalta que a criação dos mecanismos de controle social teria sido possível somente dentro da concepção democrática e democrática-radical, pois agregam seus elementos constituintes.

O primeiro paradigma, o democrático, se pauta na soberania popular, fruto das conquistas das lutas da sociedade civil em busca da abertura dos espaços políticos, e possui uma forte ideia de “conscientização política”, mobilização e articulação da sociedade civil, com posições demarcadas entre esta e a sociedade política. Já o segundo, oriundo das concepções democrática e revolucionária, atuaria no viés da defesa da ideia de pluralismo, vinculando-se mais aos movimentos sociais e menos aos partidos políticos. As principais lutas empreendidas teriam enfoque nas injustiças, exclusões e desigualdades sociais, entre outras bandeiras de vários segmentos sociais (idosos, jovens e outros), promovendo a participação e o debate da cidadania.

Dentro dessa discussão, é importante ressaltar que a participação (em maior ou menor grau) é um traço dos contextos políticos dos regimes democráticos, que carrega em si inúmeros significados (SANI, v. 2, 1999). Assim, segundo o autor, as variadas definições deste termo encontram correspondência no contexto em que se

inserem e extrapolam o político, alcançando outras esferas do campo social (religiosa, econômica e cultural). Essas interpretações são atribuídas a esse termo, “[...] já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque [...]” (SANI, v. 2, 1999, p. 888). Com um propósito diferente de Gohn (2011), Sani (1999) apresenta três níveis de participação política, os quais destacados a seguir:

a) presença:

- ✓ é descrita como a forma menos intensa e superficial de participação, sendo os sujeitos meramente receptivos ou passivos. Exemplos: presença em reuniões sem dar contribuições;

b) ativação:

- ✓ é descrita como o momento em que o sujeito se envolve com o desenvolvimento de atividades, a partir de sua vinculação ou não a uma determinada organização política, de forma permanente, eventual ou espontânea. Exemplo: participação em manifestações; e,

c) participação:

- ✓ ocorre quando o indivíduo contribui direta ou indiretamente (mais frequente entre a maioria) na tomada de uma decisão política. Exemplo: escolha de representantes. Nestes termos a base da participação se encontra no acesso dos sujeitos ao centro do poder, tendo como pressuposto fundante a representação política.

Com referência aos níveis citados pelo autor, pode-se verificar que o menor deles refere-se a uma participação em que os sujeitos não são - ou não estão - envolvidos efetivamente no debate, em que a ausência de intervenções e/ou proposições da população mantém o padrão do processo decisório estabelecido inalterado. Em oposição temos a participação, enquanto referencial de maior nível, em que os sujeitos possuem poder de decisão e de interferência no contexto político direta ou indiretamente.

A participação política aparece ainda nos modelos teóricos propostos por Gohn (2011) para a discussão do processo de construção da democracia participativa, apresentados a seguir:

- a) governo local:
 - ✓ se destaca por ser altamente gerencialista na eficiência dos recursos e levantamento de demandas locais, mas isso, necessariamente, implica transformação social e participação da sociedade civil de fato;
- b) poder local:
 - ✓ se caracteriza pela redefinição da força social, em que a sociedade civil tem ampliada sua participação por meio de sua organização, fenômeno compreendido como *empowerment* ou empoderamento³;
- c) esfera pública:
 - ✓ evidencia um espaço que comporta o conflito de interesse em busca de uma resposta construída coletivamente;
- d) governança local:
 - ✓ se caracteriza pela entrada de novos atores nos espaços decisórios, com desenvolvimento de parcerias e de gestão compartilhada dos bens e recursos públicos entre a sociedade civil e o Estado.

O controle social aparece com maior ênfase sobre os dois últimos. Para tal entendimento, o controle social é uma atividade política que deve ser exercida pela sociedade, pela maior pluralidade possível de atores, nos espaços institucionais e decisórios de governo. As formas de exercício institucionalizado é que parecem receber o nome de mecanismos de controle social. (GOHN, 2011).

Na modelização proposta por Gohn (2011), o controle social aparece com maior ênfase sobre os dois últimos. Para tal entendimento, é uma atividade política que deve ser exercida pela sociedade, pela maior pluralidade possível de atores, nos espaços institucionais e decisórios de governo. As formas de exercício institucionalizado é que parecem receber o nome de mecanismos de controle social.

Entre os diferentes mecanismos de controle social existentes, destacam-se os conselhos gestores. Cabe salientar que outros modelos de conselhos já foram experimentados não apenas no Brasil, mas também em países como:

³ [...] *empowerment* ou empoderamento da comunidade [significa] [...] a capacidade de gerar processos de desenvolvimento autossustentável com a mediação de agentes externos – novos educadores, principalmente de ONGs do Terceiro Setor. (GOHN, 2011, p. 38). A discussão desse conceito é relevante, pois coloca a participação popular em patamar elevado, uma vez que busca valorizar as diferentes contribuições encontradas localmente (nas bases comunitárias locais), oportunizando um debate horizontalizado entre governantes e população.

- a) Portugal;
- b) França;
- c) Alemanha;
- d) Espanha;
- e) Itália; e
- f) outros.

Os conselhos gestores são um dos mecanismos de controle social mais propalados; materializam os pressupostos teóricos do modelo de democracia participativa. Um dos principais objetivos desse instrumento de participação é em primeira instância promover a partilha de poder decisório entre o governo e a sociedade civil e redistribuição das riquezas sociais. Por isso, a discussão sobre conselhos parte comumente do debate de controle social que, segundo Raichelis (2008), é um dos elementos constitutivos da esfera pública juntamente com visibilidade social, representação de interesses coletivos, democratização e cultura política. Assim essa autora apresenta uma definição mais precisa acerca de controle social, a saber:

Significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados. (RAICHELIS, 2008, p. 43).

Na definição trazida por Campos (2009, p. 22) é “compreendido como um conjunto de ações de natureza sociopolítica e técnico-operativa, desenvolvido pela sociedade civil, com vistas a exercer influências sobre as ações governamentais, [...]”. Além disso, é uma ação complexa com distintas e indissociáveis dimensões: a política (mobilização da sociedade civil para intervir nas questões políticas), a técnica (fiscalização da gestão e dos recursos pela sociedade civil) e a ética (construção de novos valores e referências de atuação da sociedade civil no espaço político). (CAMPOS, 2009).

Gugliano (2004) assinala que apesar da existência de variações do modelo de democracia participativa, o controle social representa significativas transformações no regime político, apontando que o “principal ganho [...] [deste] modelo participativo

é a aproximação da democracia da vida cotidiana e sua inserção em novos espaços de convivência entre os cidadãos [...] que potencializam a discussão sobre a democratização de esferas extraestatais”. (GUGLIANO, 2004, p. 277). Para esse autor, o modelo de democracia participativa vai além da criação de mecanismos de inclusão política pelo processo eleitoral, propondo estratégias administrativas que comportam a participação dos cidadãos na gestão do público, em que pese a construção do controle social de políticas públicas e os conselhos gestores setoriais.

Diante da discussão apresentada, não obstante as diferenças que distinguem as contribuições dos autores referidos, em comum emerge a compreensão de que as noções de controle social dizem respeito à criação de espaços públicos para promover o diálogo entre estes, a sociedade civil e o Estado. Nesse sentido os conselhos gestores se configuram, atualmente, como um dos principais mecanismos de controle social institucionalizados, os quais favorecem a partilha de poder decisório do Estado com a sociedade civil, pela representação paritária nos espaços públicos destinados ao debate das políticas públicas. Assim, nessa perspectiva é necessário apreender as principais definições correntes acerca de conselhos, bem como se configuram no campo da Política de Assistência Social.

2.2 Os conselhos gestores de políticas públicas

Instrumentos consolidados na administração pública brasileira, os conselhos gestores de políticas públicas foram incorporados pela Constituição de 1988, e sua implementação foi recomendada aos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Gohn (2011) ressalta que mesmo antes da Constituição de 1988, o país já apresentava algumas experiências interessantes de conselhos, ainda que muito pontuais, sobretudo na área de saúde.

Segundo a autora, citada acima, no mínimo, aconteceram outros três diferentes tipos de experiências, a saber: as populares, que foram encabeçadas pelos movimentos sociais como estratégia de pressão e reivindicação junto ao Estado; as comunitárias, criadas pelos governos tinham natureza de mediação entre vários setores sociais; e as de representantes, também propostas pela iniciativa do governo. Estas seriam as que mais se aproximariam da atual noção dos conselhos gestores, por prever a descentralização político-administrativa entre as demais instâncias de gestão, com, por exemplo, a criação de subprefeituras.

Hoje, passados 26 anos, há conselhos de políticas públicas em todos os níveis de governo, com mais de 46 mil conselhos no conjunto dos municípios brasileiros, e em todos os setores de políticas públicas (BOULLOSA; COELHO NETO; PEREIRA, 2014).

Ainda que os conselhos estejam presentes em nossa estrutura político-administrativa, não há sobre eles uma definição única, pois grande parte de tais definições mistura uma função mais descritiva (do que é) com uma função normativa (como deve ser). Para Gohn (2011, p. 87-88), por exemplo, os conselhos de políticas públicas possuem “[...] caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população”.

Estes espaços participativos, de fundo habermasiano, são determinados por lei e tomados como canais de construção de uma “nova cidadania”, capazes de promover a inclusão política da sociedade civil por meio da abertura da esfera pública (GOHN, 2011; GOMES, 2003; GUGLIANO, 2004; RAICHELIS, 2008).

Outra importante definição de conselhos gestores de políticas públicas se situa na discussão de Avritzer e Pereira (2005), para os quais são:

Instância intermediária de debate e deliberação que não significa a supressão das instâncias formais (os Poderes Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário representados por autoridades, funcionários e técnicos) e da atuação livre, autônoma e democrática da sociedade civil. (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 26).

Gomes (2003) compreende os conselhos de políticas públicas oriundos normalmente de órgãos públicos, de caráter obrigatório, e necessários para o repasse de recursos; paritários, compostos por sociedade civil e Estado; criados por lei, com funcionamento respaldado por regimento aprovado em plenária; e com atribuições deliberativas, consultivas e fiscalizadoras.

Os conselhos vêm ganhando destaque progressivo como espaços participativos, sendo formados por “[...] composição mista e paritária e a natureza deliberativa de suas funções, como estabeleceu a formatação legal que orienta sua implantação [...]”. Nessa definição a autora dá ênfase aos aspectos de paridade e deliberação, enquanto elementos mais significativos para o alcance da inovação democrática, pressupondo a partilha de poder entre sociedade civil e Estado.

(RAICHELIS, 2008, p. 40).

Todas estas definições misturam natureza descritiva com prescritiva, como anteriormente apontado. Este conjunto, no entanto, forma o que Boullosa, Coelho Neto e Pereira (2014) chamam de argumentos de defesa da noção de conselhos gestores, que subsidiam ainda grande parte dos estudos de caso que vêm sendo realizados sobre as experiências dos conselhos em diferentes setores de políticas públicas e níveis da administração pública. Os estudos de caso mostram com frequência os desafios e dificuldades da implementação dos conselhos, indicando fragilidades que reverberam na concretização dos pressupostos que os fundamentam.

Esses problemas foram mapeados por Boullosa, Coelho Neto e Pereira (2014) a partir da modelização, ou distinção, entre discurso explícito (promessas e argumentos de defesa) e implícito (as experiências em si). As grandes diferenças que estes autores observam entre estes dois níveis de discurso foram atribuídas a problemas relacionados ao desenho desses instrumentos (modelo do instrumento conselho gestor), e não às especificidades das experiências estudadas, como frequentemente são explicadas pelos autores dos casos que Boullosa, Coelho Neto e Pereira analisaram.

Outros trabalhos têm evidenciado as fragilidades e desafios impostos à operacionalização do controle social nos conselhos gestores, entre eles Correia (2006) afirma que:

Muitos desses [conselhos gestores de políticas públicas] foram criados apenas formalmente para cumprir o [...] requisito legal [de descentralização político-administrativa], se constituindo em mecanismos de legitimação de gestões. São manipulados desde a sua composição, com a ingerência política dos gestores, até a sua atuação, reduzida à aprovação de documentos necessários para repasse de recursos. (CORREIA, 2006, p.17).

E, com base nos estudos de caso, Boullosa, Coelho Neto e Pereira (2014) reafirmam os entraves teóricos expostos por Correia (2006).

[...] os conselhos gestores locais raramente funcionam realmente, raramente são representativos da sociedade, não funcionam como mecanismo de controle social, não promovem *accountability*, além de serem apropriados negativamente por partidos políticos. [...]. Curiosamente, estes mesmos estudos de caso atribuem quase todos estes problemas ao contexto sociopolítico do município dos conselhos estudados. (BOULLOSA;

COELHO NETO; PEREIRA, 2014, p. 2, tradução nossa).⁴

Não obstante os tantos problemas enfrentados nos casos, há certo consenso sobre a importância deste instrumento de controle social. A melhor destas evidências pode ser lida na própria PNPS, bem como no SNPS de 2014.

O principal objetivo da PNPS é “[...] fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014), reafirmando os fundamentos da Constituição de 1988, bem como avança no sentido reafirmando os fundamentos da Constituição de 1988, bem como avançando no sentido de defender a articulação entre os variados tipos de mecanismos (conselhos e comissões de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência e consulta pública e ambiente virtual de participação social).

Com base nas definições da PNPS os conselhos de políticas públicas são espaços promotores de diálogo entre Estado e sociedade civil, também entendida como o indivíduo autorrepresentado, superando a noção que validava restritamente a participação dos sujeitos institucionalmente organizados, possibilitando a autorrepresentação e, efetivamente, proporcionando assento aos usuários de suas políticas. (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, destacam-se dois conceitos elaborados pela PNPS relativos aos conselhos de políticas públicas e à sociedade civil. Concernente aos conselhos, são definidos como “instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas”. Já sociedade civil, conceito que se encontra intrínseco ao de conselho, foi definida como “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”. (BRASIL, 2014).

Hoje, no que diz respeito às funções e atribuições assumidas pelos conselhos de políticas públicas, podem ser encontradas em material produzido pelo MPOG, o qual contém três funções das quatro consideradas na definição dos conselhos a

⁴ [...] local management councils across Brazil reveal. These case studies arrive at results that are surprisingly different from the more theoretical outcomes presented by the general literature. In the case studies, the local management councils rarely actually work, accountability, and are appropriated by political parties [...] Curiously, these same case studies blame almost all these problems on the socio-political context of the municipality where the councils were studied.

saber:

- a) Fiscalizadora:
 - ✓ pressupõe o acompanhamento e o controle da ação do governo;
- b) Deliberativa:
 - ✓ poder de decisão sobre o andamento das políticas públicas;
- c) Consultiva:
 - ✓ possibilidade de emissão de opiniões e sugestões relativas ao campo temático da referida política pública. (BRASIL, 2013).

Quanto à definição de função normativa dos conselhos de políticas públicas, pode ser sintetizada a partir dos autores citados. Assim, se dá pela presença do caráter prescrito, por meio do estabelecimento de regras de condução para a execução das políticas públicas, bem como a previsão de responsabilização no caso do seu descumprimento. E, segundo Raichelis (2011, p. 25) , é importante definir este caráter nos espaços públicos, pois isso permite “[...] analisar a prática dos conselhos em termos da capacidade de participação (ou não) da sociedade civil, não apenas como instâncias discursivas, mas, sobretudo, como fóruns de decisão e deliberação públicas”.

Entretanto, já se discute outra função para os conselhos de políticas públicas, a qual não está inserida entre as atribuições dos conselhos de assistência social, que diz respeito à função mobilizadora. Esta tem sido compreendida não apenas como incentivo à participação social, mas também como a formulação e disseminação de informações para toda a sociedade. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001-2013).

Para Lubambo e Coutinho (2004), os espaços democráticos têm o intuito de promover a comunicação entre Estado e sociedade civil, além de reconhecê-los como capazes de evidenciar as problemáticas sociais. Nesse sentido, os conselhos gestores são um dos principais espaços destinados à participação social e são compreendidos como mecanismos promotores de *accountability* e confirmadores da democratização dos governos locais⁵. Entretanto, apresentam algumas fragilidades na efetivação da representatividade, da deliberação, da publicização, da participação

⁵ “Responsabilização dos representantes da sociedade em termos de prestação de contas”. (DOWBOR, 1999, p. 41).

dos usuários, e estão suscetíveis às pressões políticas e partidárias.

Apesar de considerar os conselhos uma importante inovação democrática, Raichelis (2011) manifesta uma preocupação diante da efetivação dos espaços públicos como, de fato, participativos, o que é essencial para a compreensão do exercício do controle social pela sociedade civil, principalmente dos usuários da Política de Assistência Social. Nesse sentido salienta que “[...] Quando discutimos a participação dos usuários, [...], temos que nos [...] [questionar] quais são as condições concretas que [...] estão tendo para participar [...]”(LUBAMBO; COUTINHO, 2004, p. 25).

Quanto à definição de conselhos gestores, por Gohn (2011, p. 89) os considera como inovação, pois “são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política”. Acerca da representatividade dos conselhos, afirma que têm capacidade de propor mudanças nas políticas sociais em função da geração de uma “nova institucionalidade pública”. Esta permite a inclusão de diferenciados segmentos sociais na definição e formulação das políticas sociais, compartilhando o poder de decisão antes restrito aos governantes e gestores.

Alguns trabalhos apontam para o crescimento numérico dos conselhos gestores, sem necessariamente isso indicar uma entrada qualitativa ou efetiva da sociedade civil, em condições de propor mudanças no contexto (BOULLOSA; COELHO NETO; PEREIRA, 2014; GOHN, 2011; GOMES, 2003; RAICHELIS, 2008). A criação desses órgãos possui uma notória importância na viabilização da entrada da sociedade civil organizada no debate da construção, fiscalização e monitoramento das ações governamentais, porém, por si só a formalização não gera mudança, e conforme mencionado por Raichelis (2011) é necessário refletir sobre as condições de participação da sociedade civil, e se esta vem sendo garantida, no intuito de inserir os diferentes atores sociais.

Segundo Gomes (2003, p. 4), “[...] a expansão quantitativa dos conselhos gestores e mesmo o seu caráter deliberativo não significam necessariamente seu sucesso em superar os desafios a eles interpostos”. Ainda, este autor destaca alguns aspectos que favorecem a desproporcionalidade entre esse crescimento quantitativo e o qualitativo, com bases no estudo de experiências, a saber: “deficiências quanto à representatividade dos conselheiros e quanto à capacidade de deliberar e impor suas decisões ao governo [...]”. (CARVALHO, 1998; TEIXEIRA,

2000, apud, GOMES, 2003, p. 4).

Endossando tal ponto de vista, Gohn (2011, p. 47) pontua que a “[...] a qualidade da participação pode ser mensurada pelo grau de informação (ou desinformação) contida nas opiniões dos participantes”. Ou seja, para que os mecanismos participativos possam desenvolver o potencial democrático capaz de promover diálogo entre a sociedade civil e política é necessário o acesso às informações que possibilitem a tomada de decisões, principalmente para o segmento dos representantes dos usuários. (RAICHELIS, 2011)

Ao comparar o papel dos movimentos de lutas sociais dos anos 1970 e 1980 ao dos conselhos gestores de políticas públicas, Gohn (2011, p. 47) os coloca no mesmo patamar, afirmando que os últimos “[...] desempenham também papel educativo aos seus participantes; à medida que fornecem informações, os capacitam à tomada de decisões [...]. [...] [E, ainda,] contribuem para desenvolvimento de competências e habilidades a partir das experiências [...]. [...], [respaldando o fazer] político dos indivíduos”. Aqui, o viés educativo é exposto expressamente pela autora, afirmando a dimensão de aprendizagem dos espaços sociopolíticos. Desse modo, os novos mecanismos de controle social devem assumir a formação política dos indivíduos como estratégia de enfrentamento à “tradição autoritária”.

Os principais entraves à participação social que podem conduzir ao esvaziamento dos espaços democráticos são para Gohn (2011) gerados,

De um lado, [...] [pela] operacionalização não plena dessas novas instâncias democratizantes se dá devido à falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos [...]. [...] De outro lado, a existência de concepções oportunistas, que [...] veem os conselhos apenas como instrumentos/ferramentas para operacionalização de objetivos predefinidos [...]. (GOHN, 2011, p. 95).

A inovação democrática provocada pelos movimentos de lutas sociais e incorporada na Constituição de 1988 tem como propósito alargar os espaços públicos e incluir a pluralidade dos atores sociais no debate sobre as temáticas da Política que requerem uma decisão coletiva. Entretanto, conforme bem analisa Raichelis sobre a “tradição autoritária” (2011) e, anteriormente, sobre os discursos hegemônicos democratizantes (2008), refletir sobre o papel dos conselhos gestores de políticas sociais e as presenças, discursos e ativação é tarefa preponderante.

Diante dos inúmeros desafios para consolidação dos conselhos gestores como espaços democráticos, Gohn (2011, p. 48) destaca que a efetividade do controle social é influenciada pelo posicionamento ideopolítico dos seus membros, pois “[...]. Se compostos por lideranças e grupos qualificados - do ponto de vista do entendimento de seu papel, limites e possibilidades - e articulados a projetos sociais progressistas, podem fazer política tornando públicos os conflitos”. Assinala que, à medida que passam a ser “interlocutores públicos [os conselheiros], poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática”. (GOHN, 2011, p. 48).

Nesse sentido, de forma prescritiva, Gohn (2011) aponta possibilidades de uma atuação qualificada por parte dos representantes, com intuito de obter mudanças no contexto das políticas no âmbito de gestão em que se inserem, além de ressaltar a importância do posicionamento ideopolítico na dinâmica dos conselhos gestores.

Os diferentes olhares dos autores sobre esta temática têm, como ponto de convergência, o entendimento deste mecanismo de controle social como potencializador da participação social em direção à gestão compartilhada, revelando virtudes da existência desses espaços participativos. Diante disso, torna-se necessária uma discussão sobre como tais mecanismos acontecem no âmbito dos municípios e quais as dimensões do controle social que norteiam o exercício das funções dos Conselhos de Assistência Social.

2.2.1 Os conselhos gestores municipais de Assistência Social

A Assistência Social é um dos pilares que compõe o tripé da seguridade social no Brasil, cujo marco conceitual e legal vem sendo conformado e aprimorado desde a promulgação da atual constituição em 1988. Segundo Behring e Boschetti (2011), na realidade brasileira as políticas sociais pertencentes à Seguridade Social se desenvolvem dentro de uma lógica que revela uma dada hibridez. Tal fenômeno pode ser notado no significado de direito atribuído às políticas que a compõe, devido ao modelo teórico de referência, podendo seu acesso se dar com prévia contribuição

(Previdência Social) ou não (Assistência Social e saúde)⁶.

A Assistência Social organiza-se por meio de dois macroinstrumentos regulatórios, a PNAS e o SUAS, mas possui um marco legal mais amplo que integra, entre outros instrumentos, a LOAS (BRASIL, 1993), a NOB, com nova resolução de 2012 (BRASIL, 2012), e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009). Segundo Tavares e Boullosa (2015), os instrumentos regulatórios da assistência social no Brasil possuem alguns valores em comum, que vêm modelando a criação de diferentes políticas públicas complementares, perpetuando erros e acertos. Estes valores seriam: a busca por uma racionalidade linear explicativa na composição de todas as suas partes e instrumentos ativados, a defesa de um variado subsistema atorial, a assunção da coresponsabilização entre os entes federados (União, Estados e Municípios) para a garantia dos direitos defendidos, bem como a universalização da assistência social aos cidadãos em situação de risco e vulnerabilidade social.

Todas estas leis e normas, além de consolidar o SUAS, assumem a perspectiva da participação e do controle social, algumas delas tratando diretamente da participação social, prevendo a criação de espaços democráticos específicos para o controle social, tais como os conselhos gestores e conferências, nos quais a sociedade civil (usuários, prestadoras de serviços, organizações governamentais, movimentos sociais e trabalhadores da área) é chamada para atuar nos espaços públicos.

Assim, no primeiro artigo da LOAS, a Assistência Social é definida como política social de “[...] 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 iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. (BRASIL, 1993). Desde então, o marco legal tem

⁶ No tocante às bases teóricas que orientaram a construção das políticas sociais brasileiras, Behring e Boschetti (2011) assinalam a presença de dois modelos na conformação da Seguridade Social: o bismarckiano, que surgiu na Alemanha em 1883, foi criado por Otton Von Bismarck sobre a influência do liberalismo, em que a proposta de intervenção sobre as demandas sociais se baseava na prévia contribuição direta de caráter obrigatório, isso para a classe dos trabalhadores e empregadores, para o financiamento das caixas de seguro social público; e o beveridgiano, o qual foi criado em 1942 por William Beveridge, na Inglaterra, e se pauta na defesa da provisão de serviços sociais destinados ao atendimento da população em situação de pobreza, por meio do seu financiamento pelo Estado na sua universalidade. Segundo as autoras, “o surgimento das políticas sociais” foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 84).

caminhado reforçando esta perspectiva. Este também é o caso da PNAS (BRASIL, 2004), cujas diretrizes definem o modelo brasileiro a partir das seguintes premissas:

- a) descentralização político-administrativa, com comando único em cada esfera do governo, sob a coordenação e regras gerais do governo federal;
- b) participação da população sobre a forma de representação;
- c) primazia da responsabilidade do Estado no desenvolvimento da Política; e
- d) a centralidade da família na elaboração e desenvolvimento das ações:

A política de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um Conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo, do Fundo, que centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho, do Plano de Assistência Social que expressa a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistencial. Portanto, Conselho, Plano e Fundo são os elementos fundamentais de gestão da Política Pública de Assistência Social. (BRASIL, 2004, p. 43).

Vale salientar a importância do alcance do *status* de política social pela assistência social, que, reconhecida, passa a ser um direito social garantido por lei, superando o viés assistencialista que permeou sua gênese. Antes de obter reconhecimento, a prática da assistência social esteve relegada ao campo da benesse, do assistencialismo, sendo desenvolvida pelas damas de caridade, por leigos, não se constituindo como um direito social.

O deslocamento da noção anterior de assistência social para uma concepção pautada no direito, pressupõe o compromisso do Estado em garantir oferta e financiamento das suas ações de forma sistemática e permanente à população, associada à gestão compartilhada na perspectiva do controle social.

Ainda, a forma de direcionamento do processo de descentralização político-administrativa da Assistência Social corresponde à noção de controle social tratada por Lubambo e Coutinho (2004, p. 63), para os quais a validade da participação está contida na “[...] abertura de novos canais de comunicação entre os cidadãos e o Estado a constituir um instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando inusitados aspectos da dinâmica política da sociedade civil”.

Conforme a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o controle social é um “instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político administrativo-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e

descentralizado”. (BRASIL, 2004, p. 51).

Da passagem da lógica da benesse para o campo do direito, a assistência social trilhou um longo e árduo caminho. Em sua obra de 2003, intitulada *A menina LOAS*, a autora Aldaíza Sposati resgata importantes momentos históricos, com o suporte da analogia entre a história de vida de uma adolescente de 10 anos, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, e o nascimento da LOAS, para analisar a situação da Política após decorridos 10 anos de sua promulgação (SPOSATI, 2010).

A linha do tempo traçada pela autora, para referenciar o debate acerca das condições de incorporação da assistência social no tripé da seguridade social, aponta como um de seus principais entraves o início da adesão do Brasil ao projeto neoliberal no governo Collor, em 1990, que vetou a lei na época. Após inúmeras lutas encampadas no âmbito político, em 1993 a assistência social é reconhecida como dever do Estado e direito universal para quem dela necessitar (BRASIL, 1993), materializando o conteúdo dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), impondo novos desafios à implementação dessa política e, em especial, à questão dos mecanismos de controle social enfoque deste estudo.

No que refere aos conselhos da área, Sposati (2010) relembra algumas de suas protoformas: o *Council of Social Service*, de 1935, criado no período ditatorial da Era Vargas (1930-1946), em que representantes da sociedade o compunham com intuito de analisar e opinar “sobre problemas sociais e subvenções a obras sociais” (SPOSATI, 2010, p. 14); e o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)⁷, que foi criado em 1938 e estava vinculado ao Ministério de Educação e Saúde, composto por representantes dessa área, tendo como função o papel de certificar as entidades sociais e decidir sobre a distribuição de recursos e pedidos de isenção.. Todavia, tais estruturas não contemplavam a participação dos destinatários das ações, ou seja, os usuários, restringindo-se ao olhar dos que detinham um saber técnico-científico sobre a área, subjugando a capacidade dos usuários em promover mudanças (SPOSATI, 2010, p. 14).

O pano de fundo do nascimento da assistência social conformou também os moldes da participação social nessa área, principalmente, dos usuários, em virtude

⁷ Cabe salientar que o CNSS foi transformado no Conselho Nacional de Assistência Social, o qual está vinculado ao atual MDS, atendendo às conquistas alcançadas na luta pela consolidação e fortalecimento do SUAS.

da sua condução por um viés assistencialista, marcado pela cultura do “primeiro-damismo” e da benemerência, que imperou por décadas de forma funcional ao sistema e deslocado da noção de direito. Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1946-1964) a assistência social experimentou alguns avanços, como a profissionalização da Legião de Boa Vontade (LBV), que se espalhou nacionalmente, com a abertura das escolas de Serviço Social no país, passando a executar um trabalho mais sistematizado, empregando o saber técnico-científico e metodológico às suas ações. (BRASIL, 2006a). A prestação de serviços sociais pelas entidades filantrópicas se deu, nesse momento histórico, de forma descontinuada e focalizada, além do que,

[...] A relação entre quem oferecia amparo e quem recebia estava marcada por um tipo de vínculo assistencialista que não gerava compromisso com a continuidade do atendimento. Ao mesmo tempo, o vínculo assistencialista não permitia que as pessoas pudessem reclamar quando o serviço oferecido era de má qualidade ou simplesmente que parava de ser oferecido. (BRASIL, 2006a, p. 12).

A carga histórica produzida nesse período, e não superada, resistiu ao tempo e alcançou os espaços políticos de decisão, com efeitos nas práticas conselhistas da assistência social, especialmente, na esfera municipal, verificada no distanciamento entre a população e as instâncias deliberativas. A falta de convívio dos usuários com os espaços decisórios na assistência social pode estar vinculada, em parte, à questão da cultura política impressa no gene de seu desenvolvimento, em que os usuários eram sujeitos destituídos de direitos sociais⁸, como visto anteriormente. Apesar dessa configuração, e da ainda frágil entrada dos usuários nos espaços de sociabilidade política, a previsão da participação desse segmento nos conselhos gestores constante na LOAS é um avanço, e essa conquista não deve ser desconsiderada, cabendo a discussão permanente de formas de garantia e efetivação da participação paritária desse segmento nas estruturas decisórias com direito a voz e voto.

Assim, a partir da LOAS (BRASIL, 1993) e com a aprovação da PNAS, (BRASIL, 2004, os conselhos gestores, plano e fundo de Assistência Social passaram a ser requisitos do cofinanciamento das ações pelas demais esferas governamentais (nacional e estadual). O estabelecimento dessas condições

⁸ Para aprofundar sobre o tema de participação sugere-se a leitura do relatório final sobre a “Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios”, do Instituto Pólis, 2011.

mínimas de repasses de recursos aos municípios intensificou a busca pela formalização dos conselhos, o que ocasionou o aumento vertiginoso do número desses órgãos, conhecido como “febre conselhistas”, sendo que atualmente esse mecanismo está presente em quase todos os municípios brasileiros.

Uma das forças que alavancaram a expansão desses mecanismos de controle social na política de assistência social no Brasil, notadamente, se associa à questão do repasse de verbas do governo federal brasileiro às demais esferas, mediante a criação dos conselhos gestores e fundos de assistência (GOHN, 2011; GOMES, 2003). Desse modo, muitos municípios se mobilizaram para atender aos requisitos estabelecidos pela esfera federal. Pode-se avaliar que, em determinado aspecto, a ação se apresenta como positiva, no que tange à abertura de espaço de decisão favorável à participação de atores sociais; em contrapartida, esses espaços sofreram e vêm sofrendo com o esvaziamento, fato que compromete a efetividade do exercício do controle social.

Diante disso, é necessário levantar alguns questionamentos para melhor compreender a arquitetura desses espaços na atualidade, tais como: Os conselhos têm se concretizado em todos os contextos? De que forma esses mecanismos efetivam o controle social? Os espaços dos conselhos têm, de fato, garantido a vocalização do segmento da sociedade civil, principalmente dos usuários? As deliberações dos conselhos têm impactado a agenda política do Órgão gestor municipal de assistência social, bem como a municipal? Enfim, esses questionamentos foram se manifestando no decorrer do processo de aprofundamento no estudo da temática, entretanto, este trabalho não dá conta de respondê-los, pois isso demandaria um nível de esforço diferenciado. Desse modo, a questão central que direcionou este estudo foi discutir em que medida os conselhos municipais, especificamente do Território da Bacia do Rio Grande, efetivam o controle social da área da assistência social? A resposta a esta problematização foi procurada nos dados das pesquisas disponíveis na base do IBGE e MDS sobre o tema, bem como na imersão social nos espaços de controle social de assistência social do referido Território.

2.2.2 Como mapear e discutir o exercício do controle social em conselhos gestores de assistência social?

Os estudos apresentados até este momento tiveram como objetivo a construção de um quadro referencial para o mapeamento e compreensão do exercício do controle social da assistência social nos municípios do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Bahia. O controle social é um conceito fortemente relacionado às noções de democracia deliberativa e democracia participativa. Para a primeira, o controle estaria, sobretudo, presente na qualidade da informação e na assimetria do seu controle e produção, para a tomada de decisão em espaços apropriados, como seria o caso dos conselhos. Para a democracia participativa, o controle se daria pela independência e circularidade de diferentes atores, também dentro de espaços decisórios apropriados. Com isso, assimetria informacional, pluralidade e circularidade de atores, além de independência dos espaços políticos que devem ser os conselhos gestores municipais, são importantes dimensões para a problematização e compreensão do grau de consolidação e maturidade dos conselhos gestores municipais no que concerne à efetividade do controle social.

Ainda de acordo com tais leituras, o controle social se daria de modo mais complexo e completo nos conselhos gestores se exercido contemporaneamente em suas quatro funções complementares:

- a) deliberativa;
- b) fiscalizadora;
- c) consultiva; e
- d) normativa, com maior ênfase sobre as duas primeiras.

Além destas acrescentem-se as dimensões de gestão, de aprendizagem e de ética, também presentes na literatura, ainda que não suficientemente aprofundadas.

Assim, este trabalho, levando em consideração os conteúdos estudados, bem como as limitações de dados sobre este tema, desenvolveu a sua análise a partir de dois grandes grupos de dimensões e características: o formal e o político.

Do ponto de vista formal, em tese, os conselhos exercem melhor o controle social quando:

- a) existem;
- b) assumem as quatro funções, com ênfase sobre a deliberativa e a fiscalizadora;
- c) possuem um número igual de representantes da sociedade civil e do governo;
- d) integram sistemas municipais que estão vinculados a fundos de assistência social;
- e) possuem sede própria;
- f) reúnem-se com regularidade;
- g) promovem publicização.

Do ponto de vista do conteúdo, em tese, os conselhos exercem melhor o controle social quando:

- a) proporcionam fácil acesso ao público em geral;
- b) há rotatividade entre os membros que representam a sociedade civil;
- c) a deliberação está diretamente associada ao fundo;
- d) possuem mecanismos de registro das fiscalizações realizadas;
- e) possuem canais de diálogo contínuo com o público (sugestões, informações, denúncias etc.); e
- f) participam da revisão anual dos planos municipais de assistência social.

A partir desses aspectos (formal e informal/político) foi possível delimitar algumas dimensões que se apresentam de maneira orgânica e são implicitamente abordadas pela literatura especializada, a saber:

- a) participação;
- b) transparência;
- c) deliberação;
- d) natureza;
- e) institucionalidade;
- f) aprendizagem associada à prática do controle social, especificamente, nos espaços dos conselhos gestores.

O conhecimento da existência ou não dessas dimensões nas práticas conselhistas permite uma aproximação com o nível do controle social exercido em seus mecanismos, em que a experiência que reúne a maioria das dimensões citadas tem maior condição de exercer um controle social próximo àquele contido na literatura, além de indicar quais aspectos devem ser aprimorados.

Entretanto, o resultado produzido com a aplicação de tais dimensões poderá variar conforme os diferenciados contextos, além da possibilidade de incorporação de outras dimensões, como: da responsividade, da publicização, da vocalização, da representatividade, da paridade e outras, conforme a necessidade do estudo.

Acerca do entendimento que norteou análise das dimensões do controle social consideradas neste trabalho, destaca-se:

- a) dimensão da participação no controle social:
 - ✓ se refere à sociabilidade política promovida pela abertura dos espaços democráticos a partir da entrada de diversos atores sociais na esfera pública, para além das representações previstas, imprimindo uma diversidade de posicionamentos ao processo de discussão das questões pertinentes a dada política.
- b) dimensão da transparência:
 - ✓ referente ao nivelamento de conhecimento, por meio da disponibilidade das informações acerca da gestão da política tanto aos representantes como à sociedade (usuários, entidades sociais, pesquisadores e profissionais), pela adequação da linguagem ao público, criação e/ou ampliação dos canais de comunicação, além da oferta de suporte técnico.
- c) dimensão da deliberação:
 - ✓ trata da qualidade do processo decisório em si, que deve ocorrer com base na ampla discussão dos temas em votação, considerando a complexidade (interesses políticos envolvidos e a correlação de forças) e autonomia dos espaços democráticos.
- d) dimensão da natureza:
 - ✓ capacidade dos espaços democráticos em assumir as funções prescritas na base legal (deliberativa, consultiva, fiscalizadora e normativa), superando a noção do formalismo e gerando mudanças na *accountability*

da política na perspectiva do alcance de ações de qualidade e otimização de recursos públicos.

e) dimensão da institucionalidade:

- ✓ se refere à adequação dos instrumentos legais das políticas em correspondência com o aparato legal das instâncias nacionais, possibilitando o acompanhamento das transformações sociopolíticas, culturais e econômicas obtidas pelo processo de luta.

f) dimensão da aprendizagem:

- ✓ se dá pela apropriação do espaço pelos sujeitos envolvidos e da circularidade do saber, adquirida tanto pela experiência, troca de conhecimentos, acesso a informações como pelo acesso a espaços de formação para a devida instrumentalização, principalmente das representações da sociedade civil, considerando que podem ter pouco ou nenhum domínio da burocracia dos Órgãos públicos.

Cabe ressaltar que, no desenvolvimento das experiências conselhistas, estas dimensões apresentam-se de forma dinâmica, podendo uma estar mais presente que outra, conforme o contexto sócio-político e da cultura política local, fato que pode originar resultados diferenciados.

A partir deste quadro referencial de análise das dimensões do controle social este trabalho buscou mapear, compreender e discutir o estado da arte do controle social nos municípios da Bacia do Rio Grande. Cabe salientar que este se refere à forma, à arquitetura, ao desenho político-institucional; de como este controle se desenvolve nas diferentes realidades dos espaços democráticos de assistência social. Tudo isso com intuito de compreender em que medida, na atuação, atendem-se às questões de formalização, cumprem-se as funções dos conselhos, e se estes são participativos, acessíveis à população e publicizadores. Enfim, como o controle social se efetiva no Território.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, serão abordados os aspectos metodológicos essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa. Serão tratados, primeiramente, o contexto do estudo, pontuando o acesso da pesquisadora aos municípios, e o desenho da pesquisa, traçando os objetivos do trabalho e metodologia escolhida. Posteriormente, a perspectiva de desenvolvimento do trabalho de campo será discutida, descrevendo-se a realidade local a partir da sistematização de dados secundários do IBGE (2001-2013), do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM, 2014): materiais/técnicas/fontes de dados de pesquisa utilizados na realização do trabalho. Será apresentada, também, a matriz de análise, a qual foi construída com a intenção de guiar a discussão do estado da arte e das dimensões do controle social no Território de Identidade da Bacia do Rio do Grande, Bahia, no capítulo 4.

3.1 O Contexto de realização desta pesquisa

Esta pesquisa foi desenvolvida no âmbito de um mestrado profissionalizante em gestão social. São três os aspectos que, na visão da autora, singularizam um mestrado profissional: o público de tal processo de formação, a multidisciplinaridade das abordagens ensinadas, o caráter aberto do trabalho final. Nesse sentido, a autora foi acolhida em suas necessidades para o desenvolvimento deste estudo, próximo de uma dissertação mais tradicional, mas, ao mesmo tempo, com uma problemática de pesquisa aderente ao contexto territorial no qual se encontrava inserida.

A atividade profissional da autora, como assistente social durante quase quatro anos atuando na política de Assistência Social, favoreceu uma relação de proximidade com o objeto de pesquisa. Atualmente, na Política de Educação são notórias as implicações das demandas da Assistência Social, tendo em vista a intensa busca não somente por auxílios estudantis, mas também por ações de responsabilidade da Assistência Social. Diante dessa realidade o interesse pela temática do controle social se manteve latente, razão pela qual a autora se debruçou sobre o seu estudo para compreender a efetividade dos Conselhos de Assistência

Social a partir do exercício de suas funções estabelecidas na LOAS.

O processo de desenvolvimento da pesquisa (teórica e empírica) foi enriquecedor. Ainda durante o levantamento bibliográfico, foi possível perceber a realidade de alguns municípios nos quais conheceu a dinâmica dos conselhos, como profissional atuante na área da Política de Assistência Social. A partir desse convívio, dessa experiência motivada pela inquietação, repetindo, de quase quatro anos, a realização desta pesquisa sobre a temática de controle social vem a somar com o debate já iniciado.

Em campo, outras realidades foram desveladas com enfrentamento de alguns entraves na realização da pesquisa, tais como o acesso aos Conselhos e a seus membros. Mesmo expondo as finalidades do trabalho, após inúmeros contatos, foi possível perceber que a questão do controle social não tem sido uma prioridade para os municípios. Inclusive, algumas incoerências foram detectadas.

Os entraves encontrados foram de diversas ordens: contatos desatualizados, ausência de retorno dos municípios, dificuldade de localização do CMAS, muitas vezes ocasionada pelo desconhecimento da existência do órgão dentro da própria estrutura administrativa do município, ou mesmo de identificar o ocupante do cargo de presidência, secretaria executiva e/ou um profissional de referência; além das questões políticas, pois diversas vezes informaram da necessidade de tornar o gestor da área ciente da procura pelo CMAS, ou manifestação da preocupação desta pesquisa se tratar de uma fiscalização de órgãos governamentais.

Diante de tais obstáculos encontrados pela pesquisadora, os quais inviabilizaram o acesso aos conselhos, vale questionar, também, quais as reais condições de participação popular, e, principalmente, dos seus usuários nos mecanismos de controle social. Por isso, esta e outras indagações apresentadas serão analisadas neste trabalho.

3.2 O desenho da pesquisa

Esta pesquisa teve como objetivo principal discutir em que medida o controle social é exercido pelos conselhos gestores de assistência social no Território de Identidade da Bacia do Rio Grande. Seus objetivos específicos foram:

- a) problematizar a noção de controle social, em relação aos conceitos de democracia deliberativa e democracia participativa;
- b) elaborar uma matriz interpretativa para mapear o exercício do controle social pelos conselhos gestores municipais de assistência social;
- c) mapear as experiências de conselhos gestores municipais que integram o Território de Identidade da Bacia do Rio Grande;
- d) aplicar a matriz produzida às experiências dos conselhos gestores dos municípios do referido Território;
- e) discutir a natureza do controle social exercido por tais conselhos.

Para alcançar os objetivos pretendidos, foi desenhada uma pesquisa de tipo exploratório, de natureza qualitativa, que caminhou em três diferentes, mas complementares, frentes de trabalho:

- a) aspectos teóricos da discussão sobre a noção de controle social visto a necessidade de entender e diminuir o efeito polissêmico em torno de tal conceito para os efeitos da análise pretendida e, ao final, discuti-la em função dos achados de campo (Obj. Esp. 1, 2 e 5);
- b) análise (secundária) dos dados primários sobre os conselhos gestores construídos pela pesquisa MUNIC, do IBGE, bem como pelo Censo SUAS, do MDS (Obj. Esp. 3); e
- c) levantamento, tratamento e análise de dados empíricos (primários) a partir da aplicação de questionários e entrevistas aos representantes dos Conselhos gestores em questão, bem como análise dos documentos encontrados em tais experiências (Obj. Esp. 3 e 4).

3.3 O trabalho de campo

Quanto aos procedimentos metodológicos, o trabalho de campo se aproximou de estudo de casos múltiplos, cobrindo o conjunto de experiências de conselhos gestores do referido Território, sem aprofundá-los caso a caso. Esta imersão foi iniciada em novembro de 2013 e concluída em abril de 2014. O principal objetivo da pesquisa de campo foi mapear a existência dos conselhos gestores no Território da Bacia do Rio Grande, e analisá-los levando em consideração a matriz referencial

apresentada ao final do capítulo anterior.

O Território da Bacia do Rio Grande está localizado no oeste do estado da Bahia e é formado por quatorze municípios, a saber:

- a) Angical;
- b) Baianópolis;
- c) Barreiras;
- d) Buritirama;
- e) Catolândia;
- f) Cotegipe;
- g) Cristópolis;
- h) Formosa do Rio Preto;
- i) Luís Eduardo Magalhães;
- j) Mansidão;
- k) Riachão das neves;
- l) Santa Rita de Cássia;
- m) São Desidério; e
- n) Wanderley.

Destes, participaram, efetivamente, do trabalho de pesquisa os municípios de:

- a) Angical;
- b) Baianópolis;
- c) Barreiras;
- d) Cristópolis;
- e) Formosa do Rio Preto; e
- f) Riachão das Neves, por uma questão de acessibilidade aos conselhos.

A abordagem aos municípios em questão foi realizada com a colaboração do CEAS, que disponibilizou os contatos telefônicos e endereços eletrônicos dos CMAS, exceto dos municípios de Cotegipe e Cristópolis, por não os possuírem, mas obtidos junto a outros participantes. Em um segundo momento, conseguiu-se o apoio da CIB, a qual repassou os documentos referentes à gestão e ao controle social dos municípios, conforme o quadro do Apêndice D, com o levantamento de

todos os documentos recebidos tanto pela CIB quanto pelos próprios municípios. Mesmo com esta ajuda, o acesso aos dados foi bastante difícil, o que por si só já representa um dos desafios para o efetivo exercício do controle social.

Além disso, outro dado relevante para esta pesquisa é que, na maioria dos municípios, os Conselhos não possuem um contato direto e/ou exclusivo e, por isso, dependem da estrutura de outros Órgãos municipais, em especial, do Gestor da Política de Assistência Social. Assim, destaca-se como principal entrave à realização da pesquisa este fator, o acesso aos municípios-membros do Território, e, em virtude disso, foi necessário realizar um recorte metodológico entre aqueles em que foi possível realizar a pesquisa de campo com intuito de alcançar o objetivo traçado.

3.3.1 Breve descrição do Território da Bacia do Rio Grande

A Região Oeste da Bahia (ou oeste baiano) está localizada na mesorregião do extremo oeste, a cerca de 850 km de Salvador, capital do estado⁹. O oeste baiano é composto por 24 municípios distribuídos em dois Territórios de Identidade: a Bacia do Rio Grande e o Vale do São Francisco, com extensão territorial total de 116.786.918 km² dos quais 75.690.34 km² pertencem ao primeiro Território, bioma predominantemente do cerrado e perfil demográfico de 524.220 de habitantes, segundo dados do PNUD 2005. Economicamente, o Território tem grande potencial agrícola voltado para o agronegócio.

As realidades dos municípios do Território são bem diversas. Podem-se perceber inúmeras variações em seu perfil em termos de economia, população, extensão territorial, entre outros aspectos (Tabela 1). Entre os municípios do Território, Barreiras destaca-se por possuir a maior população, estimada em 2014 em 152.208 mil/habitantes, com densidade demográfica de 17,33 hab./km².

Como expressão dessa variação de perfil municipal mencionada, se encontra no extremo oposto à cidade de Barreiras o município de Catolândia, o qual apresenta os menores valores de população, estimada em 2014 em torno de 3.644 mil habitantes, bem como de extensão territorial, 661,82 km². Já o município de Formosa do Rio Preto destaca-se por possuir a menor densidade demográfica, de 1,39 hab./km².

⁹ O município de Barreiras foi o referencial utilizado para definir a distância entre o Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Oeste da Bahia, e a capital, Salvador.

Tabela 1 - Informações básicas sobre os municípios do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande

Município da Bacia do Rio Grande	Área Km ²	Estimativa populacional 2014	Densidade demográfica 2013 (hab./km ²)	Receita total 2013 ¹ (própria/transferências) (R\$)	PIB 2011 (R\$)	PIB per capita 2011 (R\$)	IDH-M 2010
Angical	1.645,46	14.742	8,55	26.481.559,84	72.866	5.192,84	0,625
Baianópolis	3.374,4	14.126	4,11	32.022.176,07	77.555	5.571,87	0,589
Barreiras	7.928,37	152.208	17,33	263.314.501,65	2.133.238	15.315,63	0,721
Buritirama	3.813,11	21.418	5,14	36.194.108,57	68.498	3.471,92	0,565
Catolândia	661,82	3.644	3,94	11.422.473,29	22.553	8.568,84	0,582
Cotegipe	4.034,73	14.396	3,38	28.845.781,65	67.574	4.959,59	0,590
Cristópolis	900,59	14.247	14,75	23.975.769,02	59.623	4.473,51	0,614
Formosa do Rio Preto	16.250,33	25.074	1,39	76.725.237,74	792.783	34.689,01	0,618
Luís Eduardo Magalhães	4.034,19	76.420	14,92	190.506.016,89	2.773.656	43.824,56	0,716
Mansidão	3.155,53	13.652	3,99	32.912.800,55	44.147	3.474,24	0,599
Riachão das Neves	5.860,64	23.237	3,74	47.920.745,39	335.515	15.293,07	0,578
Santa Rita de Cássia	6.094,32	28.934	4,31	43.907.478,72	115.652	4.376,60	0,605
São Desidério	14.878,33	32.078	1,86	118.038.241,69	1.233.209	43.571,23	0,579
Wanderley	3.058,52	13.047	4,08	24.184.848,17	72.948	5.873,47	0,600

Fonte: IBGE (2001-2013), ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL (2013) Bahia, (2013)

Nota¹: Os dados a respeito da receita dos municípios foram informados pelo gestor para o exercício de 2013.

Também no que concerne ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) encontraram-se grandes discrepâncias. Uma vez mais, o município de Barreiras tem destaque com o valor de 0,721, o que significa, de acordo com este Índice, possuir condições medianas de saúde, educação e renda. No extremo oposto temos Buritirama, na última posição, com IDH-M de 0,565. Já na análise do PIB *per capita*, o município de Luís Eduardo Magalhães possui o valor mais elevado (R\$ 43.824,56), acima da média nacional (R\$ 24.064,00) e da Bahia (R\$ 11.340,18), e Buritirama com o menor (R\$ 3.471,92).

Em geral foi possível inferir a existência de desigualdades socioeconômicas substanciais entre os municípios e seus habitantes ao considerar-se o IDH-M e o PIB *per capita*. Como exemplo, ressalta-se a situação do município de São Desidério, o qual possui PIB *per capita* de R\$ 43.571,23, mas, contraditoriamente, apresenta IDH-M de 0,579, próximo ao do município de Buritirama, que tem o menor IDH-M, e PIB *per capita* 12 vezes menor.

Por fim, para completar o perfil dos municípios, seguem algumas informações sobre a gestão da política e do gestor municipal, apresentadas na Tabela 2, pois, como recordam Coêlho (2007) e Lüchamann (2002), os fatores políticos influenciam e interferem na dinâmica institucional e deliberativa dos espaços participativos. Coêlho (2007) chega a apontar uma estreita associação entre a cultura política local predominante e a política dos dirigentes municipais eleitos para as prefeituras em coalizão aos seus respectivos partidos, podendo ser mais ou menos democráticos ou centralizadores.

Tabela 2 - Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, por porte, nível de gestão da assistência social e partido político do prefeito no ano de 2013

(continuação)

Municípios da Bacia do Rio Grande	Partido político do prefeito (2012-2015)	Porte do Município (MDS-2014)	Nível de Gestão da Assistência Social (MDS-2014)
Angical	PP	Porte I	Básica
Baianópolis	PDT	Porte I	Básica
Barreiras	PP	Porte IV	Básica
Buritirama	PP	Porte I	Básica
Catolândia	PT	Porte I	Básica

(conclusão)

Municípios da Bacia do Rio Grande	Partido político do prefeito (2012-2015)	Porte do Município (MDS-2014)	Nível de Gestão da Assistência Social (MDS-2014)
Cotegipe	PSD	Porte I	Básica
Cristópolis	PP	Porte II	Básica
Formosa do Rio Preto	PDT	Porte III	Básica
Luís Eduardo Magalhães	PP	Porte I	Básica
Mansidão	PMDB	Porte II	Básica
Riachão das Neves	PDT	Porte II	Básica
Santa Rita de Cássia	PMDB	Porte II	Básica
São Desidério	PMDB	Porte I	Básica
Wanderley	PMDB	Porte I	Básica

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de IBGE (2001-2013); Brasil (2014b); Eleições (2014).

Entre os prefeitos dos municípios do Território de Identidade predominou o PP, seguido do PMDB, como os principais partidos políticos de filiação, sendo estes progressistas com tendência de posicionamento mais de esquerda (BRASIL, 2014b; ELEIÇÕES, 2014). Quanto ao nível de gestão, todos os municípios encontram-se na gestão básica no ano de 2014 e, em maioria, são de Pequeno Porte I.

3.3.2 Materiais de pesquisa

Os materiais de pesquisa são todos aqueles considerados como importantes, e, por isso, foram utilizados na construção da resposta argumentada para a nossa pergunta de pesquisa ou para o alcance dos nossos objetivos geral e específicos. Os principais materiais de pesquisa podem ser organizados em fontes secundárias e primárias.

Como fontes primárias, utilizamos:

- a) discursos de conselheiros dos conselhos pertencentes ao universo amostral apresentado, construídos por meio de entrevistas em profundidade, com roteiro (APÊNDICE A);

- b) discursos de responsáveis pelos Conselhos em questão (APÊNDICE B) e dos seus membros (APÊNDICE C), construídos por meio de instrumento de questionário semiestruturado (com questões abertas), respondido a distância e por escrito;
- c) experiência própria de contato telefônico com os conselhos gestores, com registro de resultados (Tabela 3).

Como fontes secundárias, utilizamos:

- a) pesquisa de Informações Básicas Municipais, de 2001 a 2013, e do Censo SUAS, de 2011 e 2012, as quais viabilizaram o conhecimento do estado da arte dos conselhos nos contextos macro e micro, apresentados no capítulo 4;
- b) documentos dos CMAS relativos ao processo de formalização e funcionamento do CMAS, tais como leis, registros das reuniões em atas, Plano Plurianual e relatório de gestão. Nesse sentido, foram lidas 27 atas para o levantamento dos principais conteúdos discutidos, verificando a presença ou ausência das dimensões do controle social.

A definição desse conjunto de instrumentos de distintas fontes de dados (secundárias e primárias) possibilitou identificar e avaliar o discurso explícito (o que se diz) e implícito (as práticas), conforme Boullosa, Coelho Neto e Pereira (2014), que trata dos aspectos macro e microvariáveis do controle social, que serão apresentados nas subseções do item 3.4.3.4.

3.3.3 Instrumentos utilizados para a construção dos dados primários

O discurso dos CMAS foi obtido de duas formas: entrevistas e questionários. A técnica conhecida como entrevista, segundo Martins e Theóphilo (2007), objetiva a obtenção de informações dos sujeitos entrevistados a respeito do significado tanto de questões quanto de situações, no sentido de compreender a sua ocorrência, por meio da análise de discurso. O questionário é, também, técnica de coleta de dados, a qual possibilita o levantamento por escrito de informações, através de um conjunto de questionamentos para medir ou descrever situações e variáveis, podendo ter questões abertas (desestruturadas ou semiestruturadas) ou fechadas, sendo que o

primeiro tipo permite o acesso a dados mais qualitativos (MARTIN; THEÓPHILO, 2007).

Desse modo, foram realizadas oito entrevistas, as quais foram direcionadas tanto aos conselheiros da sociedade civil, em um total de quatro entrevistados, como representantes do governo, em um total de dois. Além deste grupo, ainda, foram entrevistados atores vinculados diretamente aos órgãos responsáveis pelo andamento das atividades do CMAS, tais como da secretaria executiva, com uma entrevista, e de Órgãos de abrangência Estadual, com uma entrevista ao técnico da CIB.

A apropriação do discurso dos conselheiros e dos responsáveis pelo CMAS se deu através da aplicação de dois tipos de questionários: um sobre mapeamento dos CMAS (Apêndice B) e outro acerca da atuação dos membros da sociedade civil (Apêndice C). Ambos foram distribuídos aos municípios e seus membros por meio do correio eletrônico ou pessoalmente, quando possível. Assim, foi repassado um questionário do primeiro modelo a cada município, o qual poderia ser respondido tanto pelo ocupante do cargo de presidência ou da secretaria executiva do CMAS como por qualquer outro responsável ou, ainda, de forma coletiva, com obtenção de cinco respostas referentes aos municípios de: Angical, Baianópolis, Barreiras, Cristópolis e Riachão das Neves. O segundo modelo foi direcionado a todos os membros representantes da sociedade civil dos municípios do Território, com a obtenção de 12 respostas, apenas, em um universo aproximado de 112 conselheiros, considerando a média de 8 membros por conselho.

Por fim, foi realizado o controle sistemático dos contatos telefônicos de mobilização e adesão à proposta da pesquisa, o qual, posteriormente, foi adotado como instrumento complementar da pesquisa, uma vez que permitiu a construção de análise a respeito do acesso aos CMAS dos municípios do Território.

Assim, conforme a sistematização dos contatos telefônicos realizados (Tabela 3), a média da quantidade de dias em que ocorreram as tentativas foi entre 3 e 7 dias. Pode-se verificar que o número de tentativas não necessariamente resultou em êxito, pois no município de Baianópolis foram feitas 10 tentativas durante 6 dias, mas nenhuma exitosa. De forma diferente obteve-se acesso e colaboração do município de Cristópolis com a metade de dias. Em contrapartida, em alguns municípios, como Cotegipe e São Desidério, houve um número de tentativas com êxito significativo, de 4 e 7 vezes, respectivamente; mas a realização da pesquisa foi inviabilizada pela

iminência da conclusão do trabalho de campo.

Tabela 3 - Quantificação dos registros de contato telefônico, com base na planilha de controle, junto aos CMAS do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Bahia, referente ao número de: dias em que foram efetuados, tentativas e tentativas com êxito, por município, durante o período de janeiro a abril de 2014.

Municípios da Bacia do Rio Grande	Número em dias que foram efetuados contatos	Número de tentativas realizadas	Número de tentativas com êxito ¹
Angical	04	12	03
Baianópolis	06	10	00
Barreiras	06	25	02
Buritirama	06	15	05
Catolândia	07	22	09
Cotegipe*	06	15	07
Cristópolis*	03	04	03
Formosa do Rio Preto	06	06	04
Luís Eduardo Magalhães	04	05	02
Mansidão	06	18	03
Riachão das Neves	05	17	02
Santa Rita de Cássia	03	07	01
São Desidério	07	20	04
Wanderley	03	09	02

Fonte: Resultados da pesquisa.

Nota¹: Foram consideradas tentativas com êxito as situações em que houve o atendimento da chamada telefônica, mas, não necessariamente diretamente com o responsável pelo conselho, em que se obteve: solicitação de retorno do contato em outra ocasião, disponibilização de novo contato e/ou e-mail do responsável, disposição de repassar informações acerca do contato efetuado para o responsável do CMAS, confirmação de recebimento de e-mail ou solicitação de reenvio do material de pesquisa, entre outras respostas. Vale salientar que a maioria dos contatos não pertencia aos conselhos, mas a outros órgãos, principalmente aos vinculados à Política de Assistência Social, quando não de uso particular dos responsáveis.

*Municípios contatados após o início da pesquisa de campo, por meio de contatos disponibilizados por outros participantes do estudo.

Quanto aos principais resultados do trabalho de mobilização, destaca-se que: um grupo, apesar da confirmação de recebimento por e-mail do material de

pesquisa, não manifestou interesse em participar; necessidade de emissão de autorização do gestor da política para acesso ao Conselho; desmobilização dos membros do Conselho; existência de cronograma anual de reuniões ordinárias; centralização de informações em alguns sujeitos; ausência de *feedback* (Quadro 1).

Quadro 1 - Resultados da mobilização dos CMAS da Bacia do Rio Grande, Bahia, obtidos durante a realização dos contatos telefônicos, com base nos registros da planilha de controle, de janeiro a abril de 2014

Principais resultados da abordagem dos CMAS por via telefônica	Ocorrência
Confirmação do recebimento do material de pesquisa por meio eletrônico e/ou da realização do repasse de recebimento de contato telefônico direcionado ao responsável pelo CMAS para fins de pesquisa, sem retorno.	04
Expõe dificuldade de realização das reuniões ordinárias dos conselhos, em virtude da desmobilização dos conselheiros. Ainda assim obteve-se acesso.	01
Informe da avaliação do conteúdo do material de pesquisa pelo gestor municipal da assistência social, sem retorno.	01
Manifestação de resistência à proposta da pesquisa, questionando acerca dos propósitos e do demandante do trabalho, com a prestação dos devidos esclarecimentos.	01
Responsável pelo CMAS afirma a existência de agenda das reuniões ordinárias, as quais são abertas ao público, se dispondo a repassá-la, o que não ocorreu.	01
Dificuldade de profissionais vinculados à assistência social de identificar os membros do CMAS e/ou a sua presença no município, confundindo-o com outro conselho e/ou unidade de atendimento da área.	02
Gestor municipal da Política consultado acerca da participação da pesquisadora em reunião, a qual foi negada sob a justificativa da pauta que seria discutida (Plano de Ação de 2014/MDS).	01
Centralização de informações do CMAS em um sujeito, dificultando o acesso em sua ausência.	02
Manifestação de interesse em participar da pesquisa, mas sem retorno.	01
Disponibilidade de repassar a agenda para permitir a participação na reunião do CMAS em outra ocasião, sem retorno.	01
Disponibilização da data de reunião de CMAS, bem como permissão de participação da pesquisa ¹ .	04

Fonte: Resultados da pesquisa.

Nota¹: Não foi possível a presença nas reuniões de todos os municípios que se dispuseram a participar da pesquisa, em virtude de questões referentes ao deslocamento e à incompatibilidade de agendas.

3.4 Síntese do quadro referencial para análise

O controle social foi problematizado nesta análise como uma ação da sociedade que possui as seguintes dimensões complementares: fiscaliza, cria normas, possibilidade de ser consultado e participar do processo deliberativo. Para que ele se dê, portanto, é necessário que haja a participação qualificada da sociedade, e os conselhos gestores foram aqui assumidos como o lócus ideal para o exercício do controle social. A existência de Conselhos Gestores, portanto, seria o primeiro passo, ainda que não garanta ou qualifique o exercício do controle. Todos os municípios que integram o Território da Bacia do Rio Grande possuem Conselhos Gestores.

Assim, um quadro referencial de análise foi desenhado e estruturado em duas macrovariáveis: uma formal e outra das práticas dos conselhos (Quadro 2). Este foi utilizado para mapear e discutir em que medida os Conselhos Gestores conseguem exercer o controle social, ou seja, funcionar como lócus de tal controle, que seria exercido pelos cidadãos para com as ações da política da assistência social de cada município.

Quadro 2 - Análise-referencial das dimensões macro e micro variáveis dos Conselhos Gestores.

Macrovariáveis formais	Macrovariáveis das práticas
<ul style="list-style-type: none"> a) Existem b) Assumem as quatro funções: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deliberativa ▪ Fiscalizadora ▪ Consultiva ▪ Normativa c) Possuem entre oito e 16 pares de conselheiros d) Possuem um número igual de representantes da sociedade civil e do governo e) Integram sistemas municipais que estão vinculados ao fundo de assistência social f) Possuem sede própria g) Reúnem-se com regularidade h) Promovem a Publicização 	<ul style="list-style-type: none"> a) São de fácil acesso ao público em geral b) Há rotatividade entre os membros que representam a sociedade civil c) A deliberação está diretamente associada ao fundo d) Possuem mecanismos de registro das fiscalizações realizadas e) Possuem canais de diálogo contínuo com o público (sugestões, informações, denúncias etc.) f) Participam da revisão anual dos planos municipais de assistência social

Fonte: Elaborado pela autora.

Desse modo, as variáveis destacadas permitirão proceder à análise dos dados secundários e primários, visando elucidar as dimensões do controle social nelas contidas, divididas entre a perspectiva formal e de conteúdo, no capítulo seguinte.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

São duas as principais fontes para o mapeamento do estado de arte dos conselhos gestores da assistência social nos municípios brasileiros: a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e o Censo SUAS, ambas com periodicidade anual e de preenchimento sob a responsabilidade dos municípios de forma autodeclarada.

A MUNIC aborda o perfil dos municípios brasileiros e vem sendo realizada pelo IBGE desde 2001. Especificamente sobre a assistência social foram levantados dados em 2001 e 2012, além de, nos anos 2005, 2009 e 2013, ter sido produzido material exclusivo, em formato de caderno suplementar, demandado e financiado pelo MDS.

Já o Censo do SUAS é realizado pelo MDS desde 2007, e em 19/10/2010 foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.334 (BRASIL, 2010a). A produção dessa pesquisa é resultado da ação conjunta das Secretarias Nacional de Assistência Social (SNAS) e a de Avaliação e Gestão de Informações (SAGI). O principal objetivo do Censo SUAS é contribuir para planejamento e melhoria dos serviços, a partir da disponibilização de “[...] indicadores dimensionais, índices de desenvolvimento e patamares mínimos anuais para as unidades públicas de assistência social” (BRASIL, 2011-2012).

A investigação do estado da arte do controle social nos espaços dos conselhos gestores de assistência social, no Território de Identidade, da Bacia do Rio Grande trata dos aspectos que configuram a atuação desses colegiados, a partir do conhecimento da institucionalidade implementada pelos municípios, existência das funções e a efetivação do controle social.

Desse modo, neste capítulo, será traçado o estado da arte dos conselhos gestores de assistência social, por meio da apresentação do panorama nacional, regional e estadual sobre a evolução longitudinal dos conselhos gestores entre 2001 e 2013. Posteriormente, será discutida a realidade dos conselhos com um olhar mais local, focando os municípios do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande. Em ambos os momentos buscar-se-á enfatizar os aspectos referentes à existência do conselho, as suas funções ou natureza, paritarismo, unidade orçamentária e gestor do fundo da assistência social, frequência das reuniões, existência de espaço físico, secretaria executiva, entre outros aspectos, tendo em vista conhecer o estado da

arte do controle social no contexto da região objeto deste estudo.

4.1 O Estado da Arte dos Conselhos Gestores de Assistência Social: um breve panorama comparativo entre o Brasil, a Região Nordeste do país e a Bahia

Em uma primeira aproximação com o estado da arte será apresentado o contexto nacional, regional e estadual do controle social no país, de 2001 a 2013, com base na MUNIC. Os conselhos gestores são instrumentos de políticas públicas extremamente difusas no setor da assistência social, alcançando 99,8% dos municípios brasileiros. Isto significa que somente oito não possuem tais conselhos formalmente instalados em suas administrações, segundo os resultados da MUNIC realizada e publicada em 2013. Por trás dessa cobertura quase total, porém, encontraram-se algumas importantes variações.

Para realizar comparações mais precisas entre as presenças de conselhos gestores de assistência social nos municípios brasileiros, convém primeiro relembrar a evolução em seu número. Nesse sentido, os dados nacionais, da região Nordeste e do estado da Bahia são apresentados na Tabela 4, por ano, desde 2001, com base na MUNIC. As diferenças são pequenas, mas devem ser consideradas.

Tabela 4 - Total de Municípios que compõem o território nacional, Região Nordeste e o Estado da Bahia - MUNIC 2001 - 2013

Dimensão territorial	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009	2011	2012	2013
Brasil	5560	-	-	5564	-	-	5565	-	5565	5570
Nordeste	1792	-	-	1793	-	-	1794	-	1794	1794
Bahia	417	-	-	417	-	-	417	-	417	417

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de IBGE (2001-2013)

A existência de conselhos gestores é quase que completa nos municípios brasileiros e, atualmente, estes são absolutamente presentes em todo o território baiano (Tabela 5). Ou seja, não há município na Bahia que não tenha declarado em 2013 para a MUNIC/IBGE a existência de Conselho Gestor de Assistência Social. Este quadro detalha, ainda, o crescimento numérico dos conselhos gestores de assistência social quanto à formalização. Nota-se que o aumento do quantitativo de

conselhos se deu de forma ascendente nas dimensões territoriais do Brasil, com a criação de 384 conselhos gestores, 148 na Região Nordeste e 34 no estado da Bahia, considerando o intervalo de tempo de 12 anos, entre 2001 e 2013.

Tabela 5 - Municípios com Conselhos Gestores de Assistência Social formalizados por instrumento legal no território nacional, Região Nordeste e Estado da Bahia-
MUNIC 2001 - 2013

Dimensão territorial	2001		2005		2009		2012		2013	
	Abs.	%								
Brasil	5178	93,1	5497	98,8	5527	99,3	5527	99,3	5562	99,85
Nordeste	1644	91,7	1774	98,9	1782	99,3	1783	99,4	1792	99,88
Bahia	383	91,8	408	97,8	412	98,8	-	-	417	100

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de IBGE (2001-2013)

Nota¹: Não há dados na pesquisa MUNIC 2012 tratando dos conselhos gestores de assistência social por Estado.

Na análise desse quadro, na pesquisa MUNIC 2013, foi constatado que a Bahia atingiu a cobertura de criação de conselhos gestores em 100% dos seus municípios. Apesar de não ter sido alcançada a cobertura de 100%, o território nacional e regional se encontram com percentual bem próximo à totalidade, respectivamente, com 99,856% e 99,88%. Somente sete municípios brasileiros não teriam, em 2013, tais Conselhos formalmente implementados - dois deles no nordeste e nenhum deles na Bahia. Os dados sobre a implantação dos conselhos gestores nos permitem reconhecer a expansão, em tese, da participação sociopolítica no país, se tomada como parâmetro a sua existência em termos numéricos.

Entretanto, como mencionado por alguns autores, é necessário extrapolar a questão meramente quantitativa e numérica da formalização dos conselhos gestores. É preciso analisá-los com enfoque sobre a efetivação do exercício do controle social por meio da avaliação dos resultados da sua atuação, na perspectiva da consolidação desses espaços como, de fato, participativos, deliberativos, promotores de *accountability* e de diálogo entre a sociedade civil e o Estado, assumindo o papel e as funções dos conselhos no acompanhamento da gestão da assistência social no âmbito de atuação.

Um dos critérios que aparece com bastante força na literatura especializada em conselhos gestores, particularmente na relativa aos conselhos da assistência social, refere-se à presença numericamente igual entre conselheiros provenientes da sociedade civil e do governo. É o que se chama de paritarismo ou paridade. A força deste critério levou à sua investigação durante as MUNIC. A Tabela 6 que segue aponta o crescimento da paridade ao longo de suas edições de 2001, 2005, 2009, 2012 e 2013.

Tabela 6 - Municípios com Conselhos Gestores de Assistência Social com paridade entre sociedade civil e Estado existentes no território nacional, Região Nordeste e Estado da Bahia - MUNIC 2001-2013

Dimensão territorial	2001		2005		2009		2012		2013	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Brasil	4658	89,95	5 407	98,4	5415	97,8	5471	99,0	5472	98,4
Nordeste	1 489	90,6	1 750	98,6	1751	98,3	1768	99,2	1 772	98,9
Bahia	354	92,4	403	98,8	405	98,3	-	-	415	99,5

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de IBGE (2001-2013)

Nota¹: Não há dados na pesquisa MUNIC 2012 tratando dos conselhos gestores de assistência social por Estado.

Em âmbito nacional, em 2001, 89,95% dos conselhos existentes se declararam paritários. Este percentual cresceu bastante no levantamento realizado em 2005, alcançando 98,4%. Em 2009, houve um decréscimo de 0,6, reduzindo o índice a 97,8%. E, em 2012, atingiu quase que a totalidade, 99%, para em seguida, novamente, reduzir um pouco, para 98,4%. Na Região Nordeste houve pequeno decréscimo de 0,3, em 2009, considerando o ano de 2005, bem como em 2013, diante dos números do ano anterior, atingindo 99,2% de paridade nos municípios.

No Estado baiano não temos dados para o ano de 2012, e também foi notado um decréscimo de 0,5 em 2009 quando comparado a 2005; mas atualmente a Bahia possui 99,5 conselhos gestores de assistência social paritários. Nota-se que o ano de 2009, na questão do paritarismo, apresentou decréscimo em todas as dimensões territoriais em comparação ao ano de 2005. Provavelmente isto se deu porque os dados requeridos pela MUNIC de 2009 foram muito mais detalhados, haja vista que o MDS havia encomendado uma pesquisa mais aprofundada nos dados da

Assistência Social para aquele ano.

No que concerne às funções que os Conselhos gestores podem assumir, a deliberativa sempre foi, sem dúvida, a mais estimulada pela literatura especializada em tal tema, segundo a qual, mais do que as outras funções (consultiva, fiscalizadora e normativa), esta permite que os seus membros e a sociedade representada decidam a respeito das questões referentes à política.

A Tabela 7 reúne os dados relativos a tal função para os anos em que a pesquisa MUNIC contemplou os conselhos gestores do setor da assistência social e, desde a edição de 2005, os percentuais estão acima de 90%, demonstrando que as experiências de Conselhos gestores na Assistência Social seguem a risca neste ponto, o que é defendido pela literatura especializada. Em âmbito nacional, os anos de 2009 e 2012 sofreram um pequeno decréscimo em relação a 2005, no qual 94,8% dos conselhos gestores de assistência social declararam-se deliberativos, muito próximo dos percentuais relativos ao Nordeste e à Bahia, 95,15% e 94,1%, respectivamente. A partir de 2012, verificamos o aumento dos percentuais relativos ao caráter deliberativo dos conselhos nas três dimensões territoriais (nacional, regional e estadual), com o maior alcance atingido pelo estado da Bahia (96,9%), em 2013.

Tabela 7 - Municípios com Conselhos Gestores de Assistência Social quanto ao caráter deliberativo existentes no território nacional, Região Nordeste e Estado da Bahia - MUNIC 2001-2013

Dimensão territorial	2001		2005		2009		2012		2013	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Brasil	-	-	5 211	94,8	5061	91,6	5129	92,8	5 335	95,9
Nordeste	-	-	1 688	95,15	1638	91,9	1651	92,6	1 710	95,4
Bahia	-	-	384	94,1	381	92,5	-	-	404	96,9

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de IBGE (2001-2013)

Nota¹: Não há dados na pesquisa MUNIC 2012 tratando dos conselhos gestores de assistência social por Estado.

Nota²: Não há dados na pesquisa MUNIC 2001 sobre o caráter deliberativo dos conselhos gestores de assistência social.

A assunção do caráter normativo dos conselhos gestores de Assistência Social apareceu nas Pesquisas Suplementares da MUNIC de 2009 e 2013, bem como na de 2012. Na Tabela 8 observa-se que os maiores percentuais foram obtidos no último ano da pesquisa, em que a média nacional atingiu 54,9%, a regional, 62,2%, e a estadual, 65,5%, sendo a melhor média entre as três dimensões territoriais, além de indicar que os conselhos do estado da Bahia têm assumido esta função acima da média da Região Nordeste. No ano de 2012 houve decréscimo de 1,1% no valor nacional e regional de 0,5%, quando comparados os seus resultados com 2009.

Tabela 8 - Municípios com Conselhos Gestores de Assistência Social quanto ao caráter normativo existentes no território nacional, Região Nordeste e Estado da Bahia - MUNIC 2001-2013

Dimensão territorial	2001		2005		2009		2012		2013	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Brasil	-	-	-	-	2851	51,6	2791	50,5	3 055	54,9
Nordeste	-	-	-	-	1012	56,8	1003	56,3	1 114	62,2
Bahia	-	-	-	-	263	63,8	-	-	273	65,5

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de IBGE (2001-2013)

Nota¹: Não há dados na pesquisa MUNIC 2012 tratando dos conselhos gestores de assistência social por Estado.

Nota²: Não há dados na pesquisa MUNIC 2001 e 2005 a respeito do caráter normativo dos conselhos gestores de assistência social.

No que trata do caráter fiscalizador, na Tabela 9, a Pesquisa MUNIC 2012 indica que houve o decréscimo dos percentuais das médias nacional e regional, respectivamente de 1,9% e 0,9%, comparadas ao ano de 2009. O decréscimo apresentado no referido ano é bastante significativo para a efetivação do controle social, pois indica que os conselhos gestores, nesse período, não assumiram devidamente a função de fiscalizar a gestão da política e a prestação de serviços socioassistenciais pela rede pública e privada. Também, a média da dimensão territorial da Bahia obteve um decréscimo (0,1%) em 2013 no que tange ao ano de 2009, porém pouco significativo.

Tabela 9 - Municípios com Conselhos Gestores de Assistência Social quanto ao caráter fiscalizador existente no território nacional, Região Nordeste e Estado da Bahia - MUNIC 2001-2013

Dimensão territorial	2001		2005		2009		2012		2013	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Brasil	-	-	-	-	4511	81,6	4405	79,7	4 742	85,25
Nordeste	-	-	-	-	1534	86,1	1519	85,2	1 625	90,7
Bahia ¹	-	-	-	-	372	90,3	-	-	376	90,2

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de IBGE (2001-2013)¹⁰

Nota¹: Não há dados na pesquisa MUNIC 2012 tratando dos conselhos gestores de assistência social por Estado.

Nota²: Não há dados na pesquisa MUNIC 2001 e 2005 a respeito do caráter fiscalizador dos conselhos gestores de assistência social.

Nas dimensões territoriais do Brasil, Nordeste e Bahia nas pesquisas MUNIC, houve aumento do valor absoluto do quantitativo de conselhos gestores de assistência social que declararam possuir caráter consultivo no ano de 2013, considerando anos anteriores (2009 e 2012). Entretanto, em termos percentuais, o ano de 2009 supera os valores percentuais dos anos seguintes nas três dimensões territoriais (Tabela 10). Tomando por base o percentual do território nacional, equivalente a 58,6%, o que corresponde a 3261 das 5562 municipalidades que possuem conselhos gestores, nota-se uma fragilidade por parte dos conselhos em assumir tal caráter, sendo que na Bahia o percentual aumenta para 67,9%, mas se mantém abaixo de 70%.

¹⁰ Pesquisa de Informações Básicas sobre os Municípios Brasileiros /IBGE (2001 – 2013).

Tabela 10 - Municípios com Conselhos Gestores de Assistência Social quanto ao caráter consultivo existente no território nacional, Região Nordeste e Estado da Bahia - MUNIC 2001 - 2013

Dimensão territorial	2001		2005		2009		2012		2013	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Brasil	-	-	-	-	3301	59,7	3200	57,9	3 261	58,6
Nordeste	-	-	-	-	1170	65,65	1150	64,5	1 179	65,8
Bahia	-	-	-	-	299	75,6	-	-	283	67,9

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de IBGE (2001-2013)

Nota ¹: Não há dados na pesquisa MUNIC 2012 tratando sobre formalização dos conselhos gestores de assistência social por Estado.

Nota ²: Não há dados na pesquisa MUNIC 2001 e 2005 a respeito do caráter consultivo dos conselhos gestores de assistência social.

Para que os conselhos venham a exercer tais funções ou caráter é preciso que estejam em regular funcionamento. As pesquisas MUNIC buscaram informações a respeito da realização de reunião nos últimos 12 meses para verificar o funcionamento desses espaços, dados sintetizados na Tabela 11. O ano com os menores percentuais foi o de 2005 (68,98% – Brasil, 65,9% - Nordeste e 68,9% - Bahia). Entre 2001 e 2012, com exceção de 2005 e 2013, que apresentaram a quantidade de reuniões, e não de municípios que as realizavam com regularidade, os valores absolutos e percentuais foram ascendentes, caracterizando os espaços dos conselhos como ativos e em regular funcionamento.

Tabela 11 - Municípios com Conselhos Gestores de Assistência Social quanto à realização de reunião nos últimos 12 meses no território nacional, Região Nordeste e Estado da Bahia - MUNIC 2001-2013

Dimensão territorial	2001		2005		2009		2012		2013	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Brasil	4986	96,3	3682	68,98	5 447	97,9	5488	99,3	56 907	-
Nordeste	1583	96,3	1169	65,9	1 752	97,65	1775	99,6	16 868	-
Bahia	367	95,8	281	68,9	410	98,3	-	-	4042	-

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de IBGE (2001-2013)

Nota 1: Não há dados na pesquisa MUNIC 2012 tratando sobre formalização dos conselhos gestores de assistência social por Estado.

Nota 2: A respeito dos dados de 2005, consideramos apenas as informações da MUNIC dos municípios que realizaram reuniões com periodicidade mensal ou menor intervalo.

Nota 3: Os dados expressos para o ano de 2013 referem-se à quantidade de reuniões realizadas no território nacional, Região Nordeste e Estado da Bahia, e não ao quantitativo de municípios que realizaram reuniões nos últimos 12 meses, tal como nos anos anteriores.

A partir da análise global das características dos conselhos gestores de assistência social no contexto brasileiro, obtidas por meio das Pesquisas de Informações Básicas Municipais de 2001, 2005, 2009, 2012 e 2013, podemos afirmar que o estado da arte dos conselhos gestores se direciona para o alcance de implantação em todas as municipalidades do território nacional. Entretanto, conforme os dados da MUNIC de 2013, a paridade (98,4%), o cumprimento das funções deliberativa (95,9%), normativa (54,9%), fiscalizadora (85,25%) e consultiva (58,6%), assim como a realização regular das reuniões 99,3% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012), não estão presentes em todos os contextos.

Em síntese, podem-se descrever os conselhos gestores baianos de assistência social como paritários (99,5%), deliberativos (96,9%), quase sempre fiscalizadores (90,2%), nem sempre normativos (65,5%) e consultivos (67,9%), com frequência anual regular de realização de reuniões.

A prevalência da função deliberativa, seguida da fiscalizadora, é reforçada pela vinculação destes conselhos aos seus respectivos fundos gestores. A existência destes, além de prerrogativa legal, vem sendo cada vez mais reforçada pelos conselhos gestores dos estados federativos e em âmbito nacional. A Política Nacional de Assistência Social, de 2004, e NOB/SUAS, de 2005, trouxeram à tona

importantes mudanças na gestão financeira dessa política, reforçando o Fundo Municipal de Assistência Social como instância privilegiada de seu financiamento. (BRASIL, 2005).

Segundo dados do IBGE (2001-2013), a função fiscalizadora é realizada e assumida por 395 conselhos na Bahia, entre os quais, em 230 municípios são fiscalizadas apenas instituições públicas, e em 159 municípios são fiscalizadas instituições da rede socioassistencial de caráter tanto público quanto privado. Destes, 314 municípios mantêm registros ou documentos relativos às fiscalizações realizadas, quase sempre em meio físico (225). Portanto é possível inferir que a questão da fiscalização é um elemento importante, juntamente com as denúncias, para verificar o nível de atuação dos conselhos, sendo considerados atuantes os que assumem esta função.

Cabe refletir a respeito do crescimento numérico, participação, discursos, presenças, interesses conflitantes, tal como colocam Gohn (2011), Gomes (2003), entre outros autores, para os quais uma das fragilidades do conselho se situa no aspecto da deliberação, em que grupos hegemônicos e as elites se apropriam desses espaços para legitimar projetos e interesses próprios.

4.2 O estado da arte do território da Bacia do Rio Grande

Tendo visto o estado da arte dos conselhos gestores de assistência social no cenário nacional, regional e estadual, será apresentada a sua realidade no Território da Bacia do Rio Grande, Bahia, conforme o Censo SUAS de 2011 e 2012¹¹. Os dados dessa pesquisa permitem compreender o desenvolvimento e a consolidação da Política de Assistência Social, bem como a estruturação do controle social nessas municipalidades, conformando o pano de fundo do estado da arte dos conselhos no Território.

Assim, ressalte-se mais uma vez, que os municípios foram identificados em alguns momentos por números de 1 a 5, de forma aleatória, para preservar o sigilo.

¹¹ Ressaltamos que na base de dados do Censo SUAS (BRASIL, 2011-2012) a respeito do CMAS não encontramos informações do município de Santa Rita de Cássia. Também está nessa condição o município de Barreiras, no tocante aos dados referentes à gestão do ano de 2012 do Censo SUAS. Desse modo, nos referimos de forma generalizada ao observar essa questão da ausência de tais municípios.

4.2.1 Os aspectos formais

Os aspectos formais dos conselhos tratam do tipo de institucionalidade existente nesses espaços de deliberação. Os dados apresentados buscam evidenciar o quão se aproximam, ou se distanciam, do traçado prescrito e descrito nos aparatos legais do SUAS, para que se possa conhecer o desenho institucional prevalecente no Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, no sentido da composição, organização e funcionamento.

Com base no levantamento obtido por meio do Censo SUAS de 2011 e 2012 destacam-se, a seguir, os dados que subsidiaram a análise do desenho institucional dos conselhos da Bacia do Rio Grande, a saber: a existência de paridade, regimento interno, definição das funções do conselho, regularidade das reuniões, secretaria executiva, entre outros aspectos correlacionados.

4.2.1.1 Presenças, estatuto e funções

Todos os quatorze municípios que compõem o Território da Bacia do Rio Grande declaram possuir Conselhos Gestores de Assistência Social. A existência destes, para esta pesquisa, não significa necessariamente que exerçam controle social, mas, por óbvio, sua presença é condição necessária para o repasse de recursos. Alguns autores chegam a apontar que a longevidade de um conselho, por si só, já demonstraria certo grau de maturidade política, pois este seria capaz de proporcionar o acúmulo de aprendizagens para a produção de saberes sobre os temas diretamente tratados, bem como sobre participação e controle social.

Os anos de criação dos conselhos gestores em questão variam entre 1996 e 2009 (Quadro 3), possivelmente em função das diferenças entre as dinâmicas políticas de tais municípios, ainda que quatro deles tenham sido criados em um mesmo ano, 2005 (BRASIL, 2011-2012), provavelmente em função dos incentivos políticos em âmbito federal e estadual em tal período.

Dois aspectos chamam atenção: de um lado, a não declaração do município de Santa Rita de Cássia, mesmo possuindo conselho, segundo o próprio levantamento do MDS (BRASIL, 2015). De outro, divergências nas declarações dos municípios de Angical, Cotegipe e Wanderley. A partir dos documentos recebidos pela CIB, verificamos que tal divergência em Cotegipe se deveu à consideração,

pelo respondente do Censo SUAS (BRASIL, 2011-2012), da Lei de alteração do ano de 2009 em substituição à Lei de criação sancionada em 2005, fato revisto no preenchimento do Censo 2012. Quanto aos municípios de Angical e Wanderley, com base na documentação de responsabilidade da CIB, foram confirmados os períodos de criação em 2005 e 1999, respectivamente.

O ano de constituição dos conselhos não corresponde necessariamente ao de aprovação do regimento interno, mas tal ano pode indicar um maior reconhecimento por parte da burocracia e da estrutura de poder local. O Regimento Interno é um instrumento de grande importância para o Conselho Gestor, pois este, teoricamente, deveria conter os aspectos essenciais para o funcionamento do CMAS, tais como funções assumidas, rotina de trabalho, número e papéis dos membros, assiduidade, periodicidade das reuniões ordinárias, formação de comissão, tempo de mandato, forma de eleição dos cargos de diretoria, entre outros.

No que se refere à existência desse documento, apenas o município de Riachão das Neves, que criou o CMAS em 2005, revelou no Censo SUAS de 2011 e 2012 não possuí-lo, isso entre seis e sete anos após a sua instituição (Quadro 3). Assim, diante da importância ressaltada da existência do Regimento Interno, pode-se afirmar que sua ausência indica a fragilidade do CMAS em determinar o fluxo de atuação, interferindo na participação sociopolítica dos membros no conselho e sobre a Política.

Quadro 3 - Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo formalização do CMAS quanto à existência e ano de criação do CMAS e do Regimento Interno, conforme o Censo SUAS 2011-2012

(continuação)

Municípios da Bacia do Rio Grande	Existência do CMAS		Ano de criação		Existência de Regimento Interno	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Angical	Sim	Sim	2005	2009	Sim	Sim
Baianópolis	Sim	Sim	2005	2005	Sim	Sim
Barreiras	Sim	Sim	1996	1996	Sim	Sim
Buritirama	Sim	Sim	2001	2001	Sim	Sim
Catolândia	Sim	Sim	2005	2005	Sim	Sim

(conclusão)

Municípios da Bacia do Rio Grande	Existência do CMAS		Ano de criação		Existência de Regimento Interno	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Cotegipe	Sim	Sim	2005	1996	Sim	Sim
Cristópolis	Sim	Sim	2009	2009	Sim	Sim
Formosa do Rio Preto	Sim	Sim	1998	1998	Sim	Sim
Luís Eduardo Magalhães	Sim	Sim	2001	2001	Sim	Sim
Mansidão	Sim	Sim	2005	2005	Sim	Sim
Riachão das Neves	Sim	Sim	2005	2005	Não	Não
Santa Rita de Cássia	-	-	-	-	-	-
São Desidério	Sim	Sim	2001	2001	Sim	Sim
Wanderley	Sim	Sim	2007	1999	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Brasil (2011-2012)

A definição e o cumprimento da natureza do controle social reforçam o papel deliberativo, fiscalizador, normativo e consultivo dos conselhos; entretanto, foi possível analisar apenas o cumprimento das funções deliberativa e fiscalizadora¹². Conforme a LOAS, todos os conselhos devem exercer tais funções, e o seu cumprimento expressa a capacidade política de legitimação do CMAS, enquanto espaços decisórios. Vale salientar que nos contextos em que essas funções se efetivam, tende-se a obter ganhos para o desenvolvimento da Política, como o melhor direcionamento dos recursos, discussões de projetos, qualidade na prestação dos serviços, entre outros, a partir da aproximação dos conselhos das demandas locais, gerando um *accountability* mais eficiente e eficaz.

É fato que todos os CMAS são deliberativos, mas nem todos são efetivamente fiscalizadores. O município de São Desidério, que declarou em 2011 o exercício da natureza fiscalizadora, em 2012 declarou não tê-la exercido (Quadro 4).

¹²Em virtude da ausência de dados de todas as funções (deliberativa, fiscalizadora, normativa e consultiva) nos levantamentos de 2011 e 2012 do Censo SUAS apresentamos, apenas, os dados referente às 2 primeiras. O dado sobre a natureza deliberativa dos CMAS foi verificado com base no conhecimento da sua inclusão na lei de criação do CMAS. Já a fiscalizadora, verificamos mediante a declaração pelos municípios da realização de atividades de fiscalização da rede socioassistencial.

Ainda que o exercício dessas funções ocorra na perspectiva formal, pois estão previstas nas normativas de regulamentação, os CMAS do Território são mais deliberativos e fiscalizadores; e, especificamente, no caso de São Desidério notam-se evidências da perda ou fragilidade da natureza fiscalizadora.

Quadro 4 - Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo estrutura do CMAS quanto ao cumprimento das funções do Conselho, conforme o Censo SUAS 2011 - 2012

Municípios da Bacia do Rio Grande	Funções assumidas pelo Conselho							
	Deliberativa		Normativa		Consultiva		Fiscalizadora	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Angical	Sim	-	-	-	-	-	Sim	Sim
Baianópolis	Sim	-	-	-	-	-	Sim	Sim
Barreiras	Sim	-	-	-	-	-	Sim	Sim
Buritirama	Sim	-	-	-	-	-	Sim	Sim
Catolândia	Sim	-	-	-	-	-	Sim	Sim
Cotegipe	Sim	-	-	-	-	-	Sim	Sim
Cristópolis	Sim	-	-	-	-	-	Sim	Sim
Formosa do Rio Preto	Sim	-	-	-	-	-	Sim	Sim
Luís Eduardo Magalhães	Sim	-	-	-	-	-	Sim	Sim
Mansidão	Sim	-	-	-	-	-	Sim	Sim
Riachão das Neves	Sim	-	-	-	-	-	Sim	Sim
Santa Rita de Cássia	-	-	-	-	-	-	-	-
São Desidério	Sim	-	-	-	-	-	Sim	Não
Wanderley	Sim	-	-	-	-	-	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Brasil (2011-2012)

Nota 1: A verificação do caráter deliberativo para o ano 2012 foi com base na informação do Censo SUAS de 2012 da existência desta função na lei de criação dos Conselhos.

Nota 2: A verificação do caráter fiscalizador do Conselho se deu com base na informação do Censo SUAS 2011 e 2012, por meio da indicação da efetivação de atividades relacionadas a essa função.

4.2.1.2 Número de conselheiros e paridade

O número de membros da composição dos CMAS informa a quantidade de atores sociais envolvidos com o debate do desenvolvimento da Política no município, no sentido de construí-la. Na literatura especializada sobre o tema existe uma recomendação numérica para direcionar a composição dos conselhos entre 8 e 16 membros. Tal parâmetro tem o intuito de qualificar o debate nos espaços participativos, na medida em que, aumentando o número de membros, poderá inserir maior pluralidade de atores e diversificar os olhares sobre a Assistência Social.

No que concerne à realidade do Território da Bacia do Rio Grande, verifica-se quase a totalidade na composição dos conselhos, a exceção de Barreiras, São Desidério e Wanderley, que possuem 10 membros titulares cada; os demais são formados por oito membros, adotando assim a menor margem numérica para sua composição. As principais justificativas para o baixo número de membros se situam:

- a) no vazio da alteridade, conforme abordado por Raichelis (2008), a partir de Francisco de Oliveira (1990), afetando a representatividade nos conselhos;
- b) diante da exigência da regularização das entidades para inserção nesses espaços, muitos municípios se depararam com a dificuldade de identificar instituições da área, regularizadas e com interesse em atuar no CMAS.

Ainda se discute a relação entre a quantidade de membros na composição dos conselhos e a dimensão populacional dos municípios, com a tendência de aqueles que possuem maior população criarem conselhos mais numerosos. No contexto do Território estudado esta tese foi confirmada somente no município de Barreiras (Tabela 12). Em Luís Eduardo Magalhães, o segundo maior do Território, com densidade demográfica de mais de 75 mil habitantes, o CMAS é composto por apenas oito membros. Situação contrária ocorre em São Desidério e Wanderley, ambos com 10 membros.

A disparidade constatada entre o número de membros e o perfil demográfico dos municípios pode gerar distorções na representatividade dos CMAS do Território, conforme tratado. Duas questões são apreendidas dessa situação: a ausência da pluralidade de sujeitos e o processo de deslegitimação dos espaços participativos. A primeira decorre da incapacidade, ou melhor, da falta de condições em incluir a

multiplicidade de olhares e perspectivas, possível pela ampliação numérica, entre outras vias. Em virtude disso é que os espaços dos conselhos com composição díspar, em relação ao número de habitantes, não são efetivamente representativos, no sentido de não expressarem a complexidade da realidade e das demandas diante da desproporcionalidade, acabando por perder, em certa medida, o seu poder de representação e assim a legitimidade em apresentar as demandas da sociedade civil.

Tabela 12 - Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo estrutura do CMAS quanto ao número de membros, conforme o Censo SUAS 2011-2012

Municípios da Bacia do Rio Grande	Número de conselheiros titulares	
	2011	2012
Angical	8	8
Baianópolis	8	8
Barreiras	10	10
Buritirama	8	8
Catolândia	8	8
Cotegipe	8	8
Cristópolis	8	8
Formosa do Rio Preto	8	8
Luís Eduardo Magalhães	8	8
Mansidão	8	8
Riachão das Neves	8	8
Santa Rita de Cássia	-	-
São Desidério	10	10
Wanderley	10	10

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Brasil (2011-2012)

Além da quantidade de membros na composição dos conselhos, também se discute a respeito da igualdade de voz e voto entre os segmentos representados nesses espaços participativos (usuários, organização de usuários, trabalhadores,

prestadores de serviços e governo). Uma das estratégias para o alcance da condição dessa igualdade entre os segmentos, conforme a LOAS, é a distribuição dos membros.

Desse modo, no Território da Bacia do Rio Grande seis municípios possuem o número de representantes da sociedade civil superior ao de membros do governo (Tabela 13). Em outros dois municípios ocorre a situação inversa, sendo que a quantidade de representantes do governo é superior. O efeito dessa situação pode ser sentido nas deliberações ocorridas no CMAS e demais ações.

Nesse sentido, conforme os dados a seguir, o município de Riachão das Neves foi o único do Território a atender, a rigor, esta exigência quanto à regra da distribuição, pois cada um dos representantes da sociedade civil é oriundo de um segmento social (usuários, organização de usuários, trabalhadores da área e prestadores de serviços), além da presença governamental.

Pode-se observar a divergência de informações referentes ao número de membros previsto na composição dos conselhos (Tabela 12) e a sua quantidade efetiva (Tabela 13). A razão para tal situação é que existe uma possível dificuldade de compreensão por parte dos respondentes no preenchimento do Censo SUAS. Observa-se que alguns municípios do Território fizeram referência apenas ao número de membros titulares, o que parece ser a forma mais correta, como o caso de Baianópolis, Mansidão e Riachão das Neves. Outros municípios lançaram a totalidade de conselheiros, titulares e suplentes, tal como Barreiras; e outro grupo apresentou um quantitativo divergente do número de membros, não correspondendo nem à quantidade de titulares, como Angical, Catolândia, Cotegipe e Wanderley, nem ao total de titulares e suplentes, como Formosa do Rio Preto, Luís Eduardo Magalhães e São Desidério. O número de representantes por segmentos tem implicações diretas sobre a paridade dos conselhos, podendo ser visto a seguir.

Tabela 13 - Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo estrutura do CMAS quanto ao número de representantes por segmento, conforme o Censo SUAS 2012

Municípios da Bacia do Rio Grande	Nº de representantes por segmento em 2012					
	Usuários	Organização de usuários	Entidades de assistência social	Entidades dos trabalhadores do setor	Governo	Total de membros do CMAS
Angical	0	1	0	1	2	4
Baianópolis	1	2	0	1	4	8
Barreiras	2	2	6	0	10	20
Buritirama	0	2	0	2	6	10
Catolândia	1	1	2	1	2	7
Cotegipe	0	3	0	1	3	7
Cristópolis	4	3	0	1	6	14
Formosa do Rio Preto	2	4	0	2	7	15
Luís Eduardo Magalhães	0	0	3	1	6	10
Mansidão	3	1	0	0	4	8
Riachão das Neves	1	1	1	1	4	8
Santa Rita de Cássia	-	-	-	-	-	-
São Desidério	0	4	2	4	7	17
Wanderley	4	0	0	0	2	6

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Brasil (2011-2012)

A paridade é, antes de tudo, uma exigência dos normativos legais da Assistência Social para a formação dos conselhos, sendo a igualdade numérica entre os pares na composição desses órgãos. Assim, a paridade pode ser definida a partir de duas perspectivas complementares: a formal e a qualitativa. Acerca da primeira o CNAS aprovou a Resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006

(BRASIL, 2006a), que trata, em seu Artigo 10, a questão da paridade, prescrevendo que os conselhos devem ter composição proporcional, de 50% entre representantes da sociedade civil e do governo. Já na perspectiva qualitativa, ou efetiva, Faria (2007) respalda essa discussão, quando ressalta que, para ocorrer a paridade em termos qualitativos, deve-se atentar para a entrada de representantes principalmente da sociedade civil, que não possuam vínculos empregatícios com a esfera governamental, zelando por uma representação isenta, evitando distorções.

Dessa forma, a partir da análise dos dados apresentados (Tabelas 12 e 13), foi discutida a paridade nos municípios do Território da Bacia do Rio Grande (Quadro 5). Como visto, apresentam dificuldade em distribuir de forma igual o número de membros entre os segmentos representados nos CMAS, deduzindo-se uma desigualdade em termos da garantia formal do direito de voz e voto nos conselhos. Sobre esta, foi analisada a perspectiva qualitativa, concluindo que, tanto em termos numéricos quanto qualitativos, a maioria dos municípios efetivamente não são paritários.

Quadro 5 - Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo estrutura do CMAS quanto ao número de membros e a existência de paridade, conforme o Censo SUAS 2011-2012

(continuação)

Municípios da Bacia do Rio Grande	Paridade	
	2011	2012
Angical	-	Sim
Baianópolis	-	Sim
Barreiras	-	Sim
Buritirama	-	Não
Catolândia	-	Não
Cotegipe	-	Não
Cristópolis	-	Não
Formosa do Rio Preto	-	Não
Luís Eduardo Magalhães	-	Não

(conclusão)

Municípios da Bacia do Rio Grande	Paridade	
	2011	2012
Mansidão	-	Sim
Riachão das Neves	-	Sim
Santa Rita de Cássia	-	-
São Desidério	-	Não
Wanderley	-	Não

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Brasil (2011-2012)

4.2.1.3 Estrutura de informação

A disponibilidade de dados sobre a gestão passou a ser conhecida como direito ao acesso às informações públicas, defendido no Artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Segundo discutido por Herkenhoff e Rabelo (2011), debates, estudos e propostas sobre a democratização desse acesso não são recentes; entretanto, se restringiram basicamente ao espaço acadêmico, salientando as dificuldades na concretização plena desse direito. Para essas autoras existem três riscos para a implementação da democratização das informações: a concepção de comunicação do Estado, cultura de informação débil e temporalidade.

Complementando a análise das autoras citadas, Bezerra (2008) aponta as novas tecnologias como canais eficientes na difusão das informações. Segundo a autora o uso de *site* de internet favorece o acesso aos dados públicos com maior velocidade e alcance, além de possuir um custo relativamente inferior a outros meios de comunicação, tais como televisão e rádio. Entretanto, em sua pesquisa, Bezerra (2008) aponta a dificuldade de acesso à internet ou a um serviço de *web* de qualidade que possibilite, de fato, a consulta; em algumas realidades, existem grandes entraves, inclusive, a falta de conhecimento para o uso.

Em suma, as autoras, a partir de perspectivas diferenciadas, pontuam a importância da informação para o alcance da participação popular. Colocar o acesso à informação no patamar de direito é um avanço, pois combate a cultura do sigilo sobre dados de interesse coletivo. Essa discussão nos espaços dos conselhos

ganham outros contornos, pois tanto esses órgãos quanto a população necessitam de dados para atuar.

Nesse sentido, buscou-se conhecer qual a realidade da estrutura de informação nos municípios do Território da Bacia do Rio Grande. O Diário Oficial foi eleito por ser existente em todos os municípios e, também, ser apontado como um dos meios obrigatórios de circulação das informações públicas municipais.

Assim, quanto à publicização dos atos dos CMAS no Território (Quadro 6) foi verificado que sete municípios não realizaram nenhuma publicação em 2011 e 2012, tais como:

- a) Barreiras;
- b) Buritirama;
- c) Catolândia;
- d) Cotegipe;
- e) Cristópolis;
- f) São Desidério; e
- g) Wanderley.

Outros quatro municípios, em 2011, declararam publicar a minoria dos atos, entre eles Formosa do Rio Preto, que em 2012 passou publicar todos os seus atos, e Riachão das Neves, que não publicou nenhum ato em 2012. De todos os municípios do Território, apenas Baianópolis publicou todos os atos nesses dois anos. Vale salientar a importância da publicização não somente dos atos, mas de todas as ações do conselho para a mobilização da população em direção à participação ativa.

Quadro 6 - Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, quanto à publicização dos atos do CMAS, conforme o Censo SUAS 2011-2012

Municípios da Bacia do Rio Grande	Publicização dos atos do CMAS em Diário Oficial	
	2011	2012
Angical	Todas	A minoria
Baianópolis	A maioria	A maioria
Barreiras	Nenhuma	Nenhuma
Buritirama	Nenhuma	Nenhuma
Catolândia	Nenhuma	Nenhuma
Cotegipe	Nenhuma	Nenhuma
Cristópolis	Nenhuma	Nenhuma
Formosa do Rio Preto	A minoria	Todas
Luís Eduardo Magalhães	Nenhuma	A minoria
Mansidão	A minoria	A minoria
Riachão das Neves	A minoria	Nenhuma
Santa Rita de Cássia	-	-
São Desidério	Nenhuma	Nenhuma
Wanderley	Nenhuma	Nenhuma

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Brasil (2011-2012)

Diante desse contexto, pode-se inferir a existência de defasagem na divulgação dos dados municipais da Política de Assistência Social. O alto número de municípios que não publicizam os atos do CMAS é alarmante, sendo necessário repensar a condução dos trabalhos no sentido de ampliar a divulgação para fins de agregar novos sujeitos aos espaços dos conselhos, tal como Herkenhoff e Rabelo (2011) e Bezerra (2008). Assim, é necessário refletir sobre a realidade local e propor mecanismos eficientes e eficazes.

4.2.1.4 Mandato, eleição da direção e representação do cargo de presidente

Nos anos de 2011 e 2012, o Censo SUAS (Quadro 7) revelou que o mandato dos conselheiros da assistência social na maioria dos municípios é de dois anos, com exceção de Catolândia, que em 2012 o aumentou em mais um ano, passando-o para três. Quanto ao limite de recondução dos mandatos dos conselheiros, em 2011, nove municípios definiram a recondução em um mandato; três municípios, por dois; e chama atenção o caso de Baianópolis, que definiu a recondução de mandato dos conselheiros em mais de quatro vezes, passando para metade em 2012.

No que tange à presidência e vice-presidência, apenas o município de Formosa do Rio Preto não realiza eleição em plenária. Já a alternância da condução do cargo entre a sociedade civil e governo, em 2012, ocorreu em 12 dos municípios do Território, exceto em Cristópolis e Formosa do Rio Preto, que mantiveram a mesma situação do ano anterior. Nesse quesito, Angical, Buritirama e Catolândia obtiveram avanço ao adotar a alternância entre representação no cargo de presidência e vice-presidência no ano de 2012.

Quanto à representação do cargo de presidente na maioria dos municípios é ocupado pelos representantes do governo, sendo que apenas em Mansidão a presidência é exercida por membro representante dos usuários.

Quadro 7 - Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, quanto à organização do CMAS por vigência e limite para recondução de mandato, eleição em plenária da presidência e vice-presidência, alternância do ocupante do cargo de presidência entre sociedade civil e governo, e, representação no CMAS do ocupante do cargo de presidente, conforme o Censo SUAS 2011-2012

Municípios da Bacia do Rio Grande	Vigência de cada mandato (Em anos)		Limite de recondução do mandato (nº vezes)		Eleição em plenária da presidência e do vice-presidência (Sim/não)		Alternância da presidência entre a sociedade civil e governo (Sim/não)		Representação no CMAS do ocupante do cargo de presidente
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2012
Angical	2	2	1	1	Sim	Sim	Não	Sim	Governo
Baianópolis	2	2	> 4	2	Sim	Sim	Sim	Sim	Governo
Barreiras	2	2	1	2	Sim	Sim	Sim	Sim	-
Buritirama	2	2	1	1	Sim	Sim	Não	Sim	Trabalhadores
Catolândia	2	3	2	3	Sim	Sim	Não	Sim	Governo
Cotegipe	2	2	1	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Governo
Cristópolis	2	2	1	2	Sim	Sim	Não	Não	Governo
Formosa do Rio Preto	2	2	1	1	Não	Não	Não	Não	Governo
Luís Eduardo Magalhães	2	2	1	2	Sim	Sim	Sim	Sim	Entidades de assistência social
Mansidão	2	2	2	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Usuários
Riachão das Neves	2	2	1	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Governo
Santa Rita de Cássia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
São Desidério	2	2	1	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Governo
Wanderley	2	2	2	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Usuários

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Brasil (2011-2012)

4.2.1.5 Frequência da ocorrência das reuniões

Sobre as reuniões do CMAS a maioria dos conselhos do Território sinalizaram a sua realização mensal nos referidos anos, mas verificou-se que quatro municípios, entre os 10 declarantes, não atingiram a realização de 12 reuniões, correspondente aos meses do ano (Quadro 8). Ainda, existe CMAS que se reúnem bimestralmente; porém, esta prática é preocupante, uma vez que há um lapso de tempo extenso entre encontros, podendo comprometer a eficácia do aspecto de permanência previsto na LOAS. Nesse sentido, os CMAS devem estar atentos à definição da periodicidade das reuniões, pois esta gera impacto sobre a efetividade das funções dos conselhos de assistência social (deliberativa, normativa, fiscalizadora e consultiva), podendo ocasionar uma descontinuidade na atuação, em termos da perspectiva ético-política dos mecanismos de controle social.

Quadro 8 - Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, quanto à periodicidade e número de reuniões, conforme o Censo SUAS 2011-2012

Municípios da Bacia do Rio Grande	Periodicidade de reuniões		Nº reuniões realizadas no ano anterior	
	2011	2012	2011	2012
Angical	Mensal	Mensal	11	9
Baianópolis	Mensal	Mensal	15	18
Barreiras	Mensal	Mensal	12	16
Buritirama	Quinzenal	Mensal	9	23
Catolândia	Bimestral	Bimestral	12	7
Cotegipe	Mensal	Mensal	9	11
Cristópolis	Mensal	Mensal	14	14
Formosa do Rio Preto	Bimestral	Bimestral	4	6
Luís Eduardo Magalhães	Mensal	Mensal	10	9
Mansidão	Mensal	Mensal	8	10
Riachão das Neves	Mensal	Mensal	13	14
Santa Rita de Cássia	-	-	-	-
São Desidério	Mensal	Mensal	9	12
Wanderley	Mensal	Mensal	14	10

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Brasil (2011-2012)

4.2.1.6 Regularidade das reuniões, existência de sede própria e de secretaria executiva

Compete aos entes federados, em cada nível do governo, prover as condições de funcionamento dos conselhos, o que implica, necessariamente, a previsão de recursos para tal. A LOAS, em seu artigo 12-A (BRASIL, 1993), afirma que um percentual dos recursos transferidos pela esfera federal aos demais entes federados deve ser destinado ao desenvolvimento e fortalecimento dos conselhos; este recurso é definido como Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS). Para que os CMAS possam desenvolver adequadamente suas funções é preciso dispor dos recursos necessários (humanos, físicos e materiais).

Entre os aspectos que permitem verificar o funcionamento formal dos conselhos, priorizou-se o conhecimento da existência de estrutura física, secretaria executiva e a regularidade de reuniões dos CMAS da Bacia do Rio Grande.

Com relação à existência de espaço físico próprio ao funcionamento, seis municípios preenchem este requisito, a saber:

- a) Catolândia;
- b) Cotegipe;
- c) Luís Eduardo Magalhães;
- d) Riachão das Neves;
- e) São Desidério; e
- f) Wanderley;

Estes declararam, no Censo SUAS (BRASIL, 2011-2012), não possuir funcionamento em estrutura compartilhada com outros órgãos da administração pública. E, em 2012, o município de Angical, que possuía espaço próprio em 2011, perdeu a posse deste, fato que pode indicar uma estratégia de diminuição da legitimidade e empoderamento do referido CMAS, ou mesmo, fragilidade destes elementos. A existência ou não de estrutura física é um importante aspecto para o funcionamento, pois não somente dificulta a ação e legitimação do papel dos conselhos, enquanto mecanismo de controle social, como também a própria autonomia, conforme as condições de alocação, qualidade, organização e fluxo do

trabalho.

Atrelada a essa questão observa-se, ainda, a existência da secretaria executiva, a qual é responsável por oferecer suporte ao desenvolvimento da rotina de trabalho do CMAS. Pode-se verificar que os municípios de Angical, Catolândia e Wanderley declararam não possuir CMAS em 2011 e 2012, demonstrando uma estagnação; o município de Cotegipe, que contava com essa estrutura em 2011, deixou de possuí-la em 2012 (Quadro 9), indicando um retrocesso no aspecto de organização do CMAS. Já Cristópolis e Mansidão, que declararam não contar com secretaria executiva em 2011, em 2012 passaram a tê-la, mostrando avanço. Pensar em tais aspectos é fundamental para o bom andamento do CMAS, o que pode ser visto nas dimensões das microvariáveis, para dar fluidez aos trabalhos.

Sobre a regularidade de realização das reuniões, foi verificada a partir dos dados apresentados nos Censos SUAS de 2011 e 2012, referentes à quantidade de reuniões realizadas ao ano, em comparação à periodicidade contida nos respectivos Regimentos Internos. Assim, houve regularidade quanto a este aspecto em Baianópolis, Barreiras, Catolândia e Cristópolis, em 2011 e 2012. Em situação oposta, os municípios de Angical, Cotegipe, Luís Eduardo Magalhães e Mansidão verificaram irregularidades na ocorrência das reuniões ordinárias nesses dois anos.

Quadro 9 - Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, quanto à estrutura física e dinâmica de funcionamento do CMAS por existência de local específico, de secretaria executiva do CMAS e de regularidade das reuniões, conforme o Censo SUAS 2011-2012

(continuação)

Municípios da Bacia do Rio Grande	Existência de local específico funcionamento		Existência de Secretaria executiva		Regularidade das reuniões	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Angical	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Baianópolis	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Barreiras	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Buritirama	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Catolândia	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim
Cotegipe	Não	Não	Sim	Não	Não	Não

(conclusão)

Municípios da Bacia do Rio Grande	Existência de local específico funcionamento		Existência de Secretaria executiva		Regularidade das reuniões	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Cristópolis	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Formosa do Rio Preto	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Luís Eduardo Magalhães	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
Mansidão	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não
Riachão das Neves	Não	Não	Sim	Sim	-	-
Santa Rita de Cássia	-	-	-	-	-	-
São Desidério	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Wanderley	Não	Não	Não	Não	Sim	Não

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Brasil (2011-2012)

Em 2011, apenas os municípios de Angical, Baianópolis, Barreiras e Buritirama afirmaram a existência da previsão, na Lei Orçamentária Municipal, de recurso anual do Órgão Gestor destinado ao funcionamento do CMAS. Porém, no ano de 2012, Barreiras declarou não ter previsto recurso anual para o conselho em lei (Quadro 10). Outros municípios, em 2012, tais como Cristópolis, Mansidão, Riachão das Neves e Wanderley, passaram a prever financiamento do CMAS na lei orçamentária dos recursos destinados para o Órgão Gestor. O município de São Desidério não previu recursos para o funcionamento do CMAS em nenhum dos anos (2011-2012).

Quadro 10 - Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo formalização do CMAS quanto à previsão de recursos anuais na lei orçamentária destinados ao funcionamento CMAS conforme o Censo SUAS 2011-2012

Municípios da Bacia do Rio Grande	Recurso anual na lei orçamentária previsto para o órgão gestor destinado ao funcionamento do CMAS	
	2011	2012
Angical	Sim	Sim
Baianópolis	Sim	Sim
Barreiras	Sim	Não
Buritirama	Sim	Sim
Catolândia	Não	Não
Cotegipe	Não	Não
Cristópolis	Não	Sim
Formosa do Rio Preto	Não	Não
Luís Eduardo Magalhães	Não	Não
Mansidão	Não	Sim
Riachão das Neves	Não	Sim
Santa Rita de Cássia	-	-
São Desidério	Não	Não
Wanderley	Não	Sim

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Brasil (2011-2012)

4.2.1.7 Capacitação dos Conselheiros

A respeito da capacitação dos conselheiros, em 2011, apenas o município de Luís Eduardo Magalhães declarou tê-la realizado, mas somente para alguns. Entretanto, em 2012, a maioria declarou ter oferecido capacitação para alguns membros, e somente Catolândia e Riachão das Neves mantiveram a situação anterior, não proporcionando nenhuma capacitação para o grupo, conforme Quadro

11. Entre os municípios do Território destaca-se Wanderley, o qual em 2012 promoveu capacitação para todos os conselheiros, demonstrado comprometimento com o preparo para a atuação no órgão.

Quadro 11 - Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, quanto à realização de capacitação presencial, conforme o Censo SUAS 2011- 2012

Municípios da Bacia do Rio Grande	Realização de capacitação presencial no ano anterior por ente federado ou CMAS (Sim/não)	
	2011	2012
Angical	Não	Sim, alguns.
Baianópolis	Não	Sim, alguns.
Barreiras	Não	Sim, alguns.
Buritirama	Não	Sim, alguns.
Catolândia	Não	Não
Cotegipe	Não	Sim, alguns.
Cristópolis	Não	Sim, alguns.
Formosa do Rio Preto	Não	Sim, alguns.
Luís Eduardo Magalhães	Não	Sim, alguns.
Mansidão	Sim, alguns.	Sim, alguns.
Riachão das Neves	Não	Não
Santa Rita de Cássia	-	-
São Desidério	Não	Sim, alguns.
Wanderley	Não	Sim, todos.

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Brasil (2011-2012)

4.2.2 Os aspectos de gestão e das práticas

Neste item serão tratados aspectos da estrutura de gestão presente nos municípios através da discussão de dados referentes à composição dos órgãos gestores, em termos de número de funcionários, tipo de vínculo, escolaridade, entre

outros relativos.

4.2.2.1 Estrutura do sistema de gestão

Esta estrutura trata da implantação e implementação do sistema de gestão, condizente com os aparatos legais-normativos. A institucionalidade pode ser verificada, primeiramente, pela existência ou não da formalização, por meio de instrumentos que tratem da criação do Órgão Gestor dessa política, delimitando o espaço de atuação da Política no município. Em segundo, pela existência de estrutura administrativa pertencente, exclusivamente, ao Órgão Gestor, sendo que os municípios que dispõem dessas condições possuem maiores possibilidades e melhores resultados na atuação sobre a gestão da Política.

Desse modo, em 2012, entre os 14 municípios do Território, apenas cinco (Quadro 9) possuíam Lei Municipal de regulamentação do SUAS:

- a) Angical,
- b) Cristópolis;
- c) Mansidão;
- d) Santa Rita de Cássia; e
- e) Wanderley.

Entre os três primeiros municípios, a criação da lei ocorreu em 2009 e, para os dois últimos, respectivamente, em 2005 e 2006. Quanto ao porte dos municípios, grande parte é de pequeno porte, I ou II,¹³ com exceção de Barreiras (grande porte) e Luís Eduardo Magalhães (médio porte). Entretanto, apesar de estes se diferenciarem quanto ao porte em relação aos demais, ao analisar o nível de gestão, todos os municípios, em 2011, se encontravam na gestão básica, salvo São Desidério, para o qual não consta esta informação.

No que se refere à estrutura administrativa, apenas o município de Formosa do Rio Preto possui Secretaria Municipal vinculada a outra política setorial, fato que tem implicação direta no reconhecimento da Assistência Social como uma política

¹³ Classificação dos municípios segundo o total de habitantes: Pequeno Porte I - até 20.000hab., Pequeno Porte II - 20.001 a 50.000 hab., Médio Porte-50.001 a 100.000 hab., Grande Porte-100.001 a 900.000, Metrôpoles - acima de 900.001. (BRASIL, 2004).

social de relevância, principalmente, quando consideramos que são dados relativamente recentes, com no máximo três anos.

Percebe-se que poucos municípios possuem Lei de regulamentação do SUAS (Quadro 12), tendo apenas cinco declarado a sua criação entre 2005 e 2009, sendo que, os de maior porte, ainda, não a possuem. Inclusive, os municípios de médio e grande porte do Território pertencem ao mesmo nível dos demais, que possuem uma realidade orçamentária diferenciada. Uma das possibilidades desse quadro é a própria capacidade de o Órgão Gestor atuar, planejar as ações, eleger prioridades, direcionar recursos, estruturação, ampliação e articulação da rede socioassistencial. Enfim, planejar a gestão direcionada à promoção de avanços para mudança de nível. Por conseguinte, a ligação administrativa do Órgão Gestor, a estrutura de outra política setorial, como no caso de Formosa do Rio Preto, denota que a Política tem baixa expressividade dentro do município.

Quadro 12 - Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo estrutura do órgão gestor municipal quanto à regulação do SUAS, porte do município, nível de gestão, existência de Secretaria Municipal de Assistência Social exclusiva, conforme o Censo SUAS 2011- 2012

(continuação)

Municípios da Bacia do Rio Grande	Lei Municipal de regulamentação do SUAS	Ano de criação da Lei SUAS	Porte do município 2011/2012 (Pop._2010)	Nível de Gestão		Secretaria Municipal de Assistência Social exclusiva	
	2012	2012	2011-2012	2011	2012	2011	2012
Angical	Sim	2009	Pequeno I	Básica	-	Sim	Sim
Baianópolis	Não	-	Pequeno I	Básica	-	Sim	Sim
Barreiras	-	-	Grande	Básica	-	Sim	-
Buritirama	Não	-	Pequeno I	Básica	-	Sim	Sim
Catolândia	Não	-	Pequeno I	Básica	-	Sim	Sim
Cotegipe	Não	-	Pequeno I	Básica	-	Sim	Sim
Cristópolis	Sim	2009	Pequeno I	Básica	-	Sim	Sim
Formosa do Rio Preto	Não	-	Pequeno II	Básica	-	Não	Não

(conclusão)

Municípios da Bacia do Rio Grande	Lei Municipal de regulamentação do SUAS	Ano de criação da Lei SUAS	Porte do município 2011/2012 (Pop. _2010)	Nível de Gestão		Secretaria Municipal de Assistência Social exclusiva	
	2012	2012	2011-2012	2011	2012	2011	2012
Luís Eduardo Magalhães	Não	-	Médio	Básica	-	Sim	Sim
Mansidão	Sim	2005	Pequeno I	Básica	-	Sim	Sim
Riachão das Neves	Não	-	Pequeno II	Básica	-	Sim	Sim
Santa Rita de Cássia	Sim	2006	-	Básica	-	Sim	Sim
São Desidério	Não	-	Pequeno II	-	-	Sim	Sim
Wanderley	Sim	2009	Pequeno I	Básica	-	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Brasil (2011-2012)

4.2.2.2 Integração do controle social aos sistemas de gestão

O repasse de recursos dos demais entes federados aos municípios se dá mediante a condição de existência do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) aprovado pela instância de controle social da área, bem como implantação do CMAS e do Fundo de Municipal de Assistência Social (FMAS).

Entre os municípios do Território da Bacia do Rio Grande, apenas Formosa do Rio Preto declarou não possuir o PMAS em 2011 e 2012 (Quadro13). Já entre o grupo de municípios que possuíam o PMAS, São Desidério afirmou não ter obtido aprovação pelo conselho. Diante da importância do PMAS e sua consequente aprovação pelo CMAS, os dados obtidos a respeito de Formosa do Rio Preto e São Desidério, principalmente, para o primeiro, é que as ações ainda são pouco sistematizadas. No caso do segundo município, a desaprovação pelo CMAS pode significar incongruências com os aparatos legais ou não correspondência com a realidade local. Ambos os casos, em dimensões diferenciadas, apresentam uma estrutura de gestão precária em função dos aspectos levantados.

Quadro13 - Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, segundo estrutura do órgão gestor municipal quanto à existência e aprovação pelo CMAS, conforme o Censo SUAS 2011-2012

Municípios da Bacia do Rio Grande	Existência de Plano Municipal de Assistência Social		Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo CMAS	
	2011	2012	2011	2012
Angical	Sim	Sim	Sim	Sim
Baianópolis	Sim	Sim	Sim	Sim
Barreiras	Sim	Sim	Sim	-
Buritirama	Sim	Sim	Sim	Sim
Catolândia	Sim	Sim	Sim	Sim
Cotegipe	Sim	Sim	Sim	Sim
Cristópolis	Sim	Sim	Sim	Sim
Formosa do Rio Preto	Não	Não	Não	Não
Luís Eduardo Magalhães	Sim	Sim	Sim	Sim
Mansidão	Sim	Sim	Sim	Sim
Riachão das Neves	Sim	Sim	Sim	Sim
Santa Rita de Cássia	-	-	Sim	Sim
São Desidério	Sim	Sim	Sim	Não
Wanderley	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Brasil (2011-2012)

4.2.2.3 Financiamento e fundos

Por fim, será apresentada a estruturação do FMAS com destaque para os aspectos de sua existência e do responsável pela ordenação das despesas (Quadro 14). Assim, foi verificada a presença do FMAS em 2011 na maioria dos municípios, com exceção de Baianópolis, que o implantou em 2012; Mansidão, que estava em processo de implantação e no ano seguinte já o possuía; e Formosa do Rio Preto, que declarou implantação em 2011 e 2012.

Quanto ao ordenador das despesas do FMAS, em 2011, apenas em Catolândia e Riachão das Neves o gestor da assistência social eram os ordenadores, mantendo a situação em 2012; sendo que para os demais municípios essa responsabilidade é do prefeito. Em 2012, com exceção dos municípios de Baianópolis e Buritirama, nos quais o prefeito foi mantido como ordenador das despesas do Fundo, o gestor municipal da área passou a ser o seu responsável por essa atividade. A questão do FMAS é de extrema relevância para a atuação das políticas sociais, e sua ordenação pelo gestor da área vem a reforçar sua consolidação e autonomia de sua condução.

Quadro 14 - Municípios da Bacia do Rio Grande, Bahia, quanto à estrutura de funcionamento do FMAS por existência, apresentação pelo órgão gestor municipal de relatório de execução dos seus recursos, unidade orçamentária, e se o gestor municipal da área é o ordenador de despesas do FMAS, conforme o Censo SUAS 2011-2012

Municípios da Bacia do Rio Grande	Existência do FMAS		Frequência de apresentação de relatório de execução dos recursos do FMAS pelo órgão gestor no ano anterior (Periodicidade em meses)		Unidade orçamentária do FMAS (sim/não)		O Secretário Municipal de Assistência Social é ordenador de despesas do FMAS	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Angical	Sim	Sim	3	3	Sim	Sim	Não, o prefeito	Sim
Baianópolis	Não	Sim	-	0	-	Sim	-	Não, o prefeito
Barreiras	Sim	-	3	-	Sim	-	Não, o prefeito	-
Buritirama	Sim	Sim	12	1	Sim	Sim	Não, o prefeito	Não, o prefeito
Catolândia	Sim	Sim	1	3	Sim	Sim	Sim	Sim
Cotegipe	Sim	Sim	1	3	Sim	Sim	Não, o prefeito	Sim
Cristópolis	Sim	Sim	6	6	Sim	Sim	Sim	Sim
Formosa do Rio Preto	Em implantação	Em implantação	3	12	Sim	Sim	Não, o prefeito	Sim
Luís Eduardo Magalhães	Sim	Sim	6	12	Sim	Sim	Não, o prefeito	Sim
Mansidão	Em implantação	Sim	1	3	Sim	Sim	Não, o prefeito	Sim
Riachão das Neves	Sim	Sim	6	12	Sim	Sim	Sim	Sim
Santa Rita de Cássia	Sim	Sim	12	2	Sim	Sim	Não, o prefeito	Sim
São Desidério	Sim	Sim	12	12	Sim	Sim	Não, o prefeito	Sim
Wanderley	Sim	Sim	12	6	Sim	Não	Não, o prefeito	Sim

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Brasil (2011-2012)

4.3 Cruzamento dos os aspectos formais e de gestão dos conselhos

No primeiro momento será retomado o estado da arte dos conselhos de Assistência Social, por meio da análise das atas, para o conhecimento das práticas; paralelamente, será realizada a análise dos discursos a respeito da configuração desses espaços. A partir desse recorte será discutido o cumprimento das funções dos conselhos (deliberativa, consultiva, fiscalizadora e normativa), juntamente com os aspectos pontuados no quadro de análise referencial das dimensões do Controle Social (Quadro 2).

O segundo momento terá como destaque a manifestação da presença ou ausência das funções, através do discurso dos entrevistados, de forma mais direcionada ao reconhecimento das dimensões do Controle Social no cotidiano dos conselhos. No terceiro momento, far-se-á uma leitura geral do estado da arte desses órgãos no Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, ressaltando as dimensões do Controle Social.

Com referência ao perfil do grupo entrevistado, serão apresentadas de forma resumida as informações de relevância (Quadro 15), tais como: função no conselho, tempo de atuação e escolaridade. Os municípios que participaram desse momento foram: Angical e Barreiras, com três membros entrevistados em cada município; e Riachão das Neves, com um entrevistado, e entrevista de um membro de entidade do ente estadual. Cabe salientar que todos autorizaram o uso de suas declarações para fins da construção deste trabalho. Desse modo, visando à preservação da identidade dos participantes, serão utilizadas as letras em substituição aos seus nomes, a saber: "A", "B", "C", "D", "E", "F", "G" e "H".

Quadro 15 - Perfil dos conselheiros e técnicos entrevistados dos CMAS do Território da Bacia do Rio Grande, Bahia, no período de abril/2014

Entrevistados	Perfil dos entrevistados
A	Técnico de nível superior, com experiência de 10 anos na área, ocupante de cargo executivo em órgão estadual de acompanhamento aos municípios.
B	Possui nível superior, servidor público municipal, mas está como membro titular da sociedade civil no CMAS, há cerca de um ano, sendo que não ocupava de cargo de direção.
C	Técnico de nível superior com pós-graduação e atua no órgão gestor de assistência social como servidor efetivo. No CMAS representa a esfera governamental, além de ocupar, atualmente, o cargo na direção do conselho.
D	Possui graduação e atua nessa composição há aproximadamente um ano e meio como representante da esfera governamental (estatutária), ocupando, atualmente, o cargo na direção do conselho.
E	Possui ensino médio, tem experiência na área de controle social de quase nove anos, atua há um ano no CMAS como membro titular, representante da sociedade civil, sem ocupar cargo de direção. Vale salientar que este membro também possui vínculo empregatício com o município.
F	Participa do CMAS há cerca de um ano e, atualmente, ocupa cargo na vice- direção do conselho. Nível de escolaridade não informado.
G	Possui ensino fundamental. Ingressou há um ano como membro suplente e há cerca de dois meses passou a membro titular do segmento de usuário, por também ter vínculo empregatício com o município, será substituído.
H	Técnico de nível superior ligado ao órgão gestor municipal de assistência social, atualmente, ocupa cargo executivo junto ao CMAS.

Fonte: Resultado da pesquisa¹⁴.

Concluído o perfil dos participantes, com base nos dados do “Questionário sobre a atuação dos conselheiros representantes da sociedade civil” (Apêndice C) do Território da Bacia do Rio Grande e entrevistas, será apresentado o perfil dos Conselhos de Assistência Social com base na sistematização dos dados levantados por meio do “Questionário sobre a caracterização dos CMAS da Bacia do Rio Grande” (Apêndice B). Este instrumento foi distribuído entre os 14 municípios,

¹⁴ Entrevistas com conselheiros e técnicos da área vinculados aos CMAS do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Bahia. 2014.

entretanto, apenas cinco deram retorno, a saber:

- a) Angical;
- b) Baianópolis;
- c) Barreiras;
- d) Cristópolis; e
- e) Riachão das Neves.

Conforme a Tabela 14 a seguir todos os municípios possuem CMAS formalizados e paritários, sendo, em sua totalidade, dirigidos por membros da esfera governamental, em maioria, advindos da área da assistência social. Quanto à existência de Lei de regulamentação do FMAS, entre as respostas válidas, um total de quatro declararam possuí-lo. Foi observado que nenhum dos municípios possui espaço próprio e, apenas, um funciona diariamente. No que tange à realização das reuniões ordinárias, quatro municípios afirmaram ter agenda semestral com previsão de encontros mensais; também em igual número declaram que o CMAS possui secretaria executiva para lhes dar suporte.

Tabela 14 - Características básicas dos CMAS do Território da Bacia do Rio Grande, Bahia, referentes aos aspectos de formalização, estrutura física e dinâmica organizacional

Características básicas do CMAS	Sim	Não	SR	Total
CMAS formalizado	5	0	0	5
Possui FMAS	4	0	1	5
Possui Regimento Interno	3	1	1	5
Paridade	5	0	0	5
Ocupante da presidência representa a sociedade civil	0	4	1	5
Existência de secretaria executiva	4	0	1	5
Agenda de reuniões semestral	4	1	0	5
Existência de espaço próprio	0	5	0	5
Funcionamento diário do CMAS	1	3	1	5

Fonte: Resultado da pesquisa¹⁵.

¹⁵ Questionário de Pesquisa sobre a Caracterização dos CMAS do Território de Identidade da Bacia

A partir desses dados pode-se afirmar que os CMAS do Território, ainda, estão em processo de consolidação do controle social. Os conselhos têm enfrentado dificuldades no andamento dos trabalhos tanto em termos organizacionais e de infraestrutura, com ausência de espaços físicos e funcionamento diário, quanto em relação aos aspectos legais-administrativos, quando se verifica a existência de regimento interno e de paridade, como será visto adiante. Em que pese a importância da estrutura física dos CMAS, ressalta-se que sua ausência gera impactos indesejados ao seu funcionamento, principalmente, na caracterização desses espaços e reconhecimento do seu papel.

Apresentadas as características básicas dos CMAS, cabe discutir as dimensões do controle social presentes neste Território de Identidade. Nesse sentido, por meio dos discursos e documentos recolhidos, buscou-se compreender como essas dimensões se materializam no contexto dos municípios do Território, tendo em vista as discussões apresentadas no item 2.2.2 deste estudo, “Como mapear e discutir o exercício do controle social em conselhos gestores de assistência social?”, e dados do Quadro 2.

Para fins de resguardar o sigilo acerca da identificação dos municípios, estes foram numerados de um a cinco, de forma aleatória.

4.3.1 Algumas notas sobre a dimensão da participação no controle social

A análise “das presenças”, aqui entendidas tanto a dos segmentos e atores sociais representados como a dos sujeitos autorrepresentados, indica o nível de participação nos espaços deliberativos. O nível de participação nas reuniões foi obtido através da contagem do número de presentes em cada reunião, com base nas atas¹⁶. Desse modo, serão consideradas todas as participações, incluindo a da secretaria executiva, membros (titulares e suplentes) e público em geral. Vale salientar que o número de membros na composição dos CMAS varia entre 8 e 10 titulares. Destacam-se, ainda, algumas perspectivas dos entrevistados sobre esse aspecto, conferindo um olhar mais qualitativo.

do Rio Grande, Bahia. 2014.

¹⁶ Foram analisadas 27 (vinte e sete) atas dos cinco municípios, sendo definida a leitura das seis mais recentes.

Tabela 15 - Nível de participação nos CMAS, considerando a presença tanto dos seus membros titulares e/ou suplentes como de outros participantes, com base no número de titulares estabelecido pelo Regimento Interno, do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Bahia

Municípios do Território da Bacia do Rio Grande	Abaixo de 50% do total de membros titulares	Igual 50% do total de membros titulares	Acima de 50% do total de membros titulares	Igual ou superior 100% do total de membros titulares
Município 1	0	0	0	4
Município 2	0	0	2	3
Município 3	0	1	2	3
Município 4	1	1	2	2
Município 5	0	0	1	3

Fonte: Resultado da pesquisa¹⁷.

Nota 1: Em referência aos municípios identificados pelo o número “1”, “4” e “5”, foram analisadas, apenas, nos dois primeiros, respectivamente, 4 (quatro) e 5 (cinco), atas dos referidos CMAS, correspondendo ao valor da quantidade cedida. Já no “Município 5”, a extração dessa informação ficou incompleta, devido às condições de visualização do material, sendo viável apenas análise de quatro entre as seis.

Conforme a Tabela 15, o “Município 1” foi o único a apresentar presença igual ou superior a 100% no número de membros titulares em todas as reuniões, podendo ser tomado como um colegiado com alta participação. No “Município 4”, em uma das seis reuniões analisadas houve frequência abaixo de 50% do número de membros titulares, e as demais entre acima de 50% e igual ou superior a 100%, em um total de duas reuniões cada. Já o “Município 3” obteve um nível de participação de acima de 50% em duas reuniões e igual ou superior a 100% do número de membros titulares, prevalecendo este último nível, com ocorrência de três reuniões.

Em geral, os municípios demonstraram um nível de presença satisfatório - isso com base no referencial adotado, de manutenção do número de participantes em cada reunião igual ou acima do total de membros titulares. Entretanto, quando avaliado qualitativamente o número de presentes, verificou-se que a participação foi relativamente baixa, em termos da inclusão de outros sujeitos além dos seus membros. Conforme a Tabela 16, o número de presentes foi próximo ao de membros titulares, considerando que a composição dos conselhos é de 10, em

¹⁷ Atas das reuniões dos CMAS do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Bahia. 2014.

Barreiras, a oito membros, nos demais municípios.

Dessa forma, pode-se afirmar que os conselhos têm agregado poucos atores e sujeitos em suas reuniões; portanto, os espaços colegiados possuem ainda uma baixa participação popular, com maior participação dos conselheiros. Nesse sentido, a reunião que agregou o maior número de participantes, incluindo os membros do conselho, ocorreu no “Município 3”, com 15 membros. Tomando a menor referência, ou seja, a composição de oito membros, a referida reunião comportou até sete diferentes participações além dos conselheiros, comprovando a baixa mobilização da população em participar dos espaços democráticos.

Tabela 16 - Número de presentes nas reuniões dos CMAS, considerando tanto os membros titulares e/ou suplentes como demais participantes, com base no número de titulares estabelecido pelo Regimento Interno, do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Bahia

Municípios do Território da Bacia do Rio Grande	Contagem do número de presentes por reunião					
	Reunião nº 1	Reunião nº 2	Reunião nº 3	Reunião Nº 4	Reunião nº 5	Reunião nº 6
Município 1	9	10	9	9	-	-
Município 2	7	13	8	5	9	-
Município 3	7	11	7	7	5	15
Município 4	4	6	6	Sem quórum	12	11
Município 5	7	11	10	11	-	-

Fonte: Resultado da pesquisa¹⁸.

A baixa participação popular pode estar associada à ausência de espaços adequados, localização e/ou fatores de publicização das reuniões e demais ações do CMAS. Conforme o Regimento Interno do CMAS dos Municípios “3”, “4” e “5”, as reuniões com caráter sigiloso serão restritas à participação dos seus membros, e nas demais situações devem ser amplamente divulgadas, estimulando-se a participação. Entretanto, não especificam os casos em que o sigilo se faz necessário, deixando margem para livre interpretação; com isso, a participação popular nos CMAS pode ser restringida e/ou até manipulada.

¹⁸ Atas das reuniões dos CMAS do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Bahia. 2014.

Assim, a análise do “Entrevistado C” revela que são entregues convites direcionados aos conselheiros e que não há uma divulgação ampla de chamada popular, ao afirmar que:

Há uma abertura entre aspas! Às vezes, **dependendo, igual hoje mesmo que foi prestação de contas, então, muita gente não pode vir.** [...], eles muitas vezes, [...], não gostam [...] que tenha a presença de outras pessoas, [...] que não sejam os membros do Conselho. Mas quando os membros do Conselho se reúnem pra tratar dos programas, dos serviços, dos projetos que o CRAS, por exemplo, esteja atuando, aí é aberto ao público, pode ir qualquer pessoa, não há restrição. Somente quando envolve mesmo alguma irregularidade que exija dos governantes uma explicação. Aí eles querem uma coisa mais restrita. (Entrevistado C, grifo nosso).

No trecho da entrevista do participante “C” se nota a interferência das questões políticas nos espaços participativos, travando o processo democrático-participativo, ficando a critério do desejo e disponibilidade dos gestores (municipal e/ou da política). Nesse sentido a participação popular é definida dentro do jogo de interesses, podendo ser permitida ou restringida, conforme os propósitos políticos na tentativa de evitar indisposição, confrontos e conflitos entre governantes, gestores e população.

Conforme exposto e como visto na fala do “Entrevistado C”, há a possibilidade de reuniões cujos assuntos exijam sigilo ocorrerem sem ampla participação, o que, em certa medida, e em alguns contextos, pode favorecer a manipulação dos espaços participativos em favor dos interesses governamentais, impedindo a inclusão de novos atores no debate das políticas públicas, principalmente dos usuários.

Acerca da participação, observa-se a existência de uma dada dificuldade dos CMAS na publicização e agregação de novos atores, que interfere na dimensão deliberativa, haja vista que este é um dos aspectos que a direciona.

4.3.2 Algumas notas sobre a dimensão da transparência no controle social

Essa dimensão foi analisada a partir da participação social atrelada à publicização e à mobilização popular. Diante disso, buscou-se compreender a presença da sociedade civil organizada, dos usuários e dos sujeitos autorrepresentados, conforme a PNPS. (BRASIL, 2014).

Assim, sobre a presença da sociedade civil seguem-se algumas importantes falas dos Entrevistados “B” “F” e “G”.

O “Entrevistado B” trata a respeito da partilha de poder e vocalização dentro do conselho, enfatizando aspectos sobre a questão do paritarismo para além da formalidade:

[...] Todos nós, da mesma forma que eu tenho poder de voz, [...] quem representa o poder público também tem. **Nós somos paritários [...]. Então, nós temos também a mesma força que eles têm, nós temos. A mesma voz que eles têm, nós temos.** [...] O bom é que quando tem uma reunião onde todos então, todos participam, todos deliberam, todos tem o poder de voz, de votar, ser votado. Então acho que não há nenhum problema enquanto isso porque mesmo que nós defendemos a sociedade civil o poder público também tem os seus representantes em votar também a favor da municipalidade. Então assim, [...] **quando a gente fiscaliza uma ONG, uma entidade, não vai só a sociedade civil, vai também o representante do município.** (Entrevistado B, grifo nosso).

Na fala do “Entrevistado B”, este pontua não somente a relação da sociedade civil e a esfera governamental no processo de deliberação, mas também é esclarecedor quanto à partilha de poder e o direito a voz no conselho. Para este, são dadas as mesmas condições de votar e ser votado para todos os membros, salientando a importância do debate dos diferentes pontos de vistas, o que remete à perspectiva da democracia deliberativa habermasiana, na qual o debate se apresenta como oportunidade de elucidar questões e analisá-las de diferentes pontos de vista para a tomada de decisão.

Continuando sua fala, o “Entrevistado B” expõe a importância da atuação conjunta da sociedade civil e governo, ressaltando o aspecto da paridade, conclui:

Assim como eu fiscalizo de uma forma, eles também fiscalizam de outra, então são dois olhares, a gente vê se tá funcionando realmente de acordo com o seu plano de ação, com os seus estatutos, então quando a gente chega a um acordo é que é uma coisa para o bem da entidade, pro bem de quem tá coordenando, pro bem de quem tá sendo atendido, do usuário daquela entidade [...], discussões sempre há onde a gente está deliberando algo, em função de alguma coisa sempre há as discussões pra chegar a um determinador comum. E isso também é bom, haver as discussões pra gente saber no que realmente a gente tá votando, o que a gente tá assinando, porque a gente sabe que é uma coisa séria. (Entrevistado B, grifo nosso).

O “Entrevistado B” traz o conhecimento da validade da ação conjunta da sociedade civil e do governo, pontuando que se faz necessário, tal como o exemplo

apresentado, que nas fiscalizações essas duas representações participem para construir um olhar ampliado. Com isso, dentro da discussão das dimensões do controle social proposta, esses argumentos assinalam a existência dos aspectos participação, *accountability*, apropriação e difusão das normativas, imparcialidade, busca de responsabilização, racionalidade, entre outros, atendendo todas as dimensões do controle social.

Os pontos levantados pelo “Entrevistado F”, sobre a participação da sociedade civil nos conselhos, expõem a dificuldade que os representantes da sociedade civil têm em acompanhar o andamento do CMAS, no sentido de tempo e apropriação da burocracia inerente à gestão pública.

Nesse primeiro trecho destacado, o “Entrevistado F” associou a questão do tempo não somente ao quadro de pessoal reduzido que compõe as entidades da sociedade civil, bem como às estratégias criadas para responder as demandas da instituição, com a participação no CMAS, ilustrando o seu esforço no cumprimento do papel de conselheiro:

Olhe bem, nesse Conselho, em comparação também a outros aqui [...] [do município], **nós temos alguns problemas. É... esses problemas são decorrentes da própria condição que nós temos de pessoal, da sociedade civil**, que muitas das vezes a gente não tem o tempo necessário para estar aqui contribuindo para a qualidade do próprio Conselho, e, também a melhor qualidade de vida do pessoal que é o público daqui da Assistência Social [...]. **Essas dificuldades é tempo, que mais além de tempo... acho que o principal é tempo, você distribuir o seu tempo para também estar aqui.** Olha, estamos aqui desde as duas horas, já são quatro e meia, praticamente, e daqui a pouco temos que sair, porque eu tenho outro compromisso ali, então tem que distribuir. (Entrevistado F, grifo nosso).

No segundo momento de sua fala, o “Entrevistado F” aponta que a atuação no conselho requer a instrumentalização e preparo dos membros, principalmente da sociedade civil, reforçando que sua ausência é um entrave para a devida atuação dos conselheiros; assinalando que este fato tem sido utilizado de forma funcional pela gestão. Diante disso, salienta que,

[...] Para o efetivo desenvolvimento, para a ação mesmo de um conselheiro, demanda também estudo, conhecimento, leituras, estar a par das portarias, das resoluções, do MDS, do Conselho Nacional de Assistência Social, estar ligado na conjuntura política, social do município em que vive, e muitas das vezes nós temos problemas nesse sentido [...]. [Esse é] **outro entrave que eu vejo aqui no nosso Conselho é que até o momento nós estamos sem nenhum estudo**; sem estudo da importância de ser um conselheiro e

também da importância do próprio cargo que nós temos. [...] **Até o momento nós estamos somente aprovando as demandas.** (Entrevistado F, grifo nosso).

Nesse trecho, podem-se observar as implicações da formação para a prática conselheira, no que tange ao melhor entendimento do papel dos conselheiros e do cumprimento de suas funções, se manifestando como verdadeira preocupação para o “Entrevistado F”.

Ainda sobre a atuação da sociedade civil, o “Entrevistado F” declara que, devido ao interesse de mudança do nível gestão pelo município, o ritmo dos acontecimentos tem sido acelerado, e muitos assuntos e documentos devem ser apreciados pelo conselho. Afirma que algumas vezes “as coisas chegam em cima da hora” para serem votadas, ou seja, a avaliação minuciosa dos documentos é uma preocupação, também, para esse conselheiro, situação igualmente citada por outros entrevistados. Na sua fala, é levantada, ainda, a questão da representação e representatividade, apontando para presença de uma baixa representatividade, pois nem todos os membros exercem efetivamente o papel de conselheiro.

[...] o Conselho passou um tempo sem funcionar, e o município está na condição de atenção básica, está introduzindo, está dando caminhos largos para a plena, atenção plena, mas é às vezes as coisas chegam a toque de caixa, e nós temos que aprovar, de maneira que eu sinto a responsabilidade nisso. **Mas, por outro lado, acredito que a quantidade de pessoas que tem sua representação aqui no Conselho fica um pouco quebrada, quer dizer a representatividade exatamente, por isso, é pouco, a demanda tá alta e temos a responsabilidade de que as políticas públicas [no município] [...] possam acontecer de melhor maneira possível.** É, tem esse fator, de um lado somos poucos, mas por outro lado é importante que estamos contribuindo para qualidade das políticas públicas. (Entrevistado F, grifo nosso).

Quanto ao “Entrevistado G”, foi ressaltada a sua situação, e não necessariamente a fala. Assim, este, que representava os usuários como membro suplente há cerca de um ano, assumiu recentemente como membro titular, o qual afirma que não havia outros interessados na representação. Sua forma de inserção se deu sem eleição, e sim por indicação. Entretanto, apesar do tempo de posse, declarou desconhecer as questões do CMAS.

Dessa configuração, verifica-se a ausência de troca entre o titular e o suplente, bem como o repasse das demandas e deliberações do conselho para a instituição/representados. Ou, ainda, a inexistência de interesse na busca de

informação, denotando um baixo nível de participação e envolvimento. Cabe salientar que foi verificado, no Regimento Interno do município do “Entrevistado G”, que a presença do suplente nas reuniões do conselho será obrigatória na ausência do titular. Entretanto, o fato de a presença do membro suplente ser de caráter facultativo não encerra a necessidade de trocas entre titulares e suplentes, pelo contrário, é preciso a permanente troca para alinhar os posicionamentos, dando continuidade e coerência à participação da instituição.

Diante desse quadro pode-se inferir que a representação do segmento ao qual pertence o “Entrevistado G” é frágil. Analisando a situação com base no Quadro 2, constataram-se dificuldades no alcance dos aspectos que envolvem as dimensões do controle social, em especial, da participação.

Ainda sobre a participação da sociedade civil, destaca-se o olhar de Órgão Técnico de acompanhamento das atividades dos CMAS no Estado.

Entrevistado A: “A sociedade civil, ela foi muito chamada para a discussão, principalmente, nesses últimos cinco anos ela se apropriou muito das conferências. Ela se apropriou muito... Ela conseguiu formular e participar dos planos participativos de cada município”.

Complementando, afirma que:

Agora, no conselho eu acredito que **ela já faz parte há muito tempo, mas assim ela não sabe, ainda, a importância que é o papel do conselho dentro da política de assistência. São todos? Aí, eu lhe digo que não. Lógico que não! Mas, na sua grande maioria, os conselhos eles são frágeis. São frágeis politicamente falando. São frágeis no seu conhecimento mesmo.** Nós temos problemas de conselho em que os conselheiros não querem ser presidente, aí a secretária de assistência tem que assumir esse papel. Ninguém da sociedade civil quer ser presidente. Então é assim, [...] não são todos, mas [...] eles se esquivam de uma responsabilidade. [Os conselheiros têm] um papel importantíssimo na construção da política, principalmente para dizer se aquele serviço vai ou não para aquela entidade que tem alta complexidade, é ele quem decide, não é o governo. (Entrevistado A, grifo nosso).

Percebe-se nos argumentos do “Entrevistado A” uma contextualização do caso do “Entrevistado G”. Segundo o “Entrevistado A” na maioria dos municípios baianos a sociedade civil não tem sido atuante, salientando como principal razão a postura política, acesso e apropriação de saberes da área e o “vazio da alteridade” (OLIVEIRA, 1990 apud RAICHELIS, 2008). Então, para esse entrevistado essas questões estão entrelaçadas e conformam a realidade dos conselhos em sua

maioria. Os CMAS da Bahia, nesse sentido, não têm cumprido devidamente suas funções, e, por conseguinte, não têm desenvolvido, ou o fazem parcamente, os aspectos que consolidam as dimensões do controle social.

No “Município 3”, a transparência é percebida claramente durante a prestação de contas (trecho da Ata nº 1), através da fala do representante da contabilidade do Órgão Gestor Municipal de Assistência Social, o qual expressa o seu reconhecimento diante do papel do CMAS no desenvolvimento da Política, ressaltando os repasses e transparência:

[...] no ano passado [2013] não houve regularidade no repasse dos recursos estaduais. [Explicando que] [...] **foi entregue a todos os conselheiros um CD de mídia com os extratos [de todas as contas e de todos os meses], referente aos valores apresentados [...]. Que o conselho terá que deliberar sobre convênios firmados por último.** Falou sobre os valores de Benefícios Eventuais, que é muito pequeno em relação à necessidade real, por exemplo, uma urna funerária equivale ao total repassado, e, às vezes, são necessárias vinte urnas. [Finaliza ressaltando] **Que nunca foi feita essa apresentação dos extratos [para o CMAS] e que isso demonstra um grande avanço em relação à credibilidade e transparência, e que todos os critérios foram observados para que os gastos fossem feitos corretamente [...].** (Ata nº 01, “Município 3”, grifo nosso).

A partir do trecho destacado observa-se que no “Município 3” existe uma cobrança de transparência pelo CMAS a respeito dos recursos repassados e sua aplicação, em busca de compreensão do conteúdo em discussão para viabilizar a apreciação, de fato, antes da votação; posicionamento que lhes confere respeitabilidade diante dos Órgãos municipais. Na ocasião, também foi salientada a dificuldade da questão orçamentária para a execução das ações da Política, com destaque para o valor do cofinanciamento do ente federado estadual e do impacto sobre a oferta dos benefícios, programas e serviços.

Portanto, nesse CMAS está presente uma postura deliberativa, com viés fiscalizador e normativo, correspondendo aos aspectos político, legal-administrativo, ético e de aprendizagem, pois ao agirem com imparcialidade para decidir, solicitando esclarecimentos, gerando discussão, seguindo as normativas, e, principalmente, induzindo a mudança de postura de gestão, revelam o cumprimento do papel do CMAS e de suas funções, bem como o seu direcionamento pelas dimensões que o compõem.

Assim, muitos são os entraves à transparência. Um dos principais que se pode mencionar é a presença da sociedade civil nos espaços de deliberação, uma vez que a abertura desse espaço à população levará, conseqüentemente, a uma maior transparência no desenvolvimento das Políticas Sociais. Na situação contrária, a do esvaziamento dos conselhos, a transparência se dá de forma restrita, ou até inexistente, podendo esses mecanismos servir meramente como legitimadores. Entretanto, para que a população participe, é preciso mobilizá-la, envolvê-la, de modo que os conselhos se efetivem como espaços de controle social e em direção a uma *accountability* com transparência. Além disso, a transparência deve ser viabilizada pelo acesso público às informações, divulgação das ações, oferta de formação para possibilitar a análise das questões.

4.3.3 Algumas notas sobre a dimensão da deliberação no controle social

No que tange às deliberações propriamente ditas, os principais pontos (Tabela 17) foram levantados a partir da análise das pautas e/ou de ata das reuniões. Com base em Cunha (2007), o perfil deliberativo do conselho pode ser averiguado por meio dos assuntos tratados. Assim, verifica-se que a discussão com maior incidência se dá em torno da prestação de contas e do planejamento da oferta dos programas, projetos, serviços e benefícios, ambos tratados por todos os municípios, sendo o primeiro tema mais debatido pelos “Municípios 4 e 5”, e, o segundo, pelo “Município 2”, seguido dos “Municípios 1 e 4

Tabela 17 - Principais deliberações, conforme registros em ata dos CMAS, do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Bahia

(continuação)

Principais deliberações do CMAS	Identificação dos Municípios					Total
	Município 1	Município 2	Município 3	Município 4	Município 5	
Prestação de contas	1	1	1	3	3	9
Plano de Ação do FMAS	-	1	2	-	1	4
Definição e/ou discussão de critérios de partilha dos recursos FMAS	-	-	2	-	-	2
Reprogramação de saldo	-	1	2	-	-	3
Discussão, planejamento da Oferta de programas, serviços, benefícios e projetos	2	3	1	2	1	8
Regimento Interno	-	-	-	2	-	2
Discussão e definição do cronograma de reuniões do CMAS	-	-	-	-	1	1
Esvaziamento do CMAS	-	-	-	1	2	3
Melhoria da Estrutura física do CMAS	-	-	1	-	1	2
Discussão e/ou realização das Conferências Municipais de Assistência Social ou afins	2	2	-	-	1	5

(conclusão)

Principais deliberações do CMAS	Identificação dos Municípios					Total
	Município 1	Município 2	Município 3	Município 4	Município 5	
Discussão sobre eleição do CMAS (renovação, substituição, diretoria)	-	1	-	1	2	4
Análise e/ou deliberação de inscrição de Entidades	-	-	4	-	-	4
Ações de fiscalização das entidades	-	-	3	-	-	3
Necessidade de capacitação para os membros	-	-	1	-	-	1
Defesa da utilização dos recursos em prol, exclusivamente, das necessidades da área	-	-	-	1	1	2
Fiscalização da aplicação dos recursos do FMAS	-	-	-	2	1	3
Preenchimento, apreciação e/ou aprovação do Censo SUAS	-	1	-	1	-	2
Estrutura de funcionamento da SMAS e ações da Política.	1	-	-	2	-	3
Reabilitação da Gestão	1	-	-	-	-	1
Outros planos, programas, projetos, serviços e/ou ações.	1	-	-	1	-	2
Relatório de gestão	-	-	-	2	-	2

Fonte: Resultado da pesquisa¹⁹.

Nota 1: Em referência aos municípios identificados pelos números "1" e "4" foram analisadas, apenas, respectivamente, 4 (quatro) e 5 (cinco) atas dos referidos CMAS, valor igual à quantidade cedida.

¹⁹ Atas das reuniões dos CMAS do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Bahia. 2014.

O “Município 3” se sobressai, pois apresenta importantes discussões, conforme a Tabela 17, tais como: critérios de partilha dos recursos, reprogramação de saldo, análise e fiscalização das entidades inscritas ou com interesse em efetua-la; assinalam a respeito da estrutura física e necessidade de capacitação para os conselheiros. Desse modo, pode-se perceber que este município é o que possui o perfil mais deliberativo, considerando Cunha (2007), a qual trata da discussão sobre prestação de contas e da organização da Política local, empregando maior caráter deliberativo aos conselhos.

Já no “Município 2”, a partir da discussão da prestação de contas do ano anterior, (2012) os conselheiros verificaram a necessidade de regularizar a sua ocorrência e, assim, definiram agenda para prestação de contas do FMAS pelo Órgão Gestor Municipal de Assistência Social ao CMAS, vejam-se os registros da Ata nº 3:

[...] A secretaria [executiva do CMAS] explicou que foram solicitados da contabilidade alguns documentos e que foi dito que [...] [alguns] estão em poderes do Tribunal de Contas, para poder se fazer a prestação de contas de outubro, novembro e dezembro 2012. [...] Ficou decidido que a prestação de contas será bimestral [...]. (Ata nº 3, “Município 2”).

Pode-se inferir desta situação que o CMAS tem buscado uma nova institucionalidade por meio da reconfiguração do colegiado, sendo a transparência no repasse e aplicação dos recursos da Assistência Social uma das suas formas. De modo incipiente, tímido e frágil, ainda, como comprovado por meio da análise da participação no “Município 2”, e conforme discussão apresentada, existe um movimento em prol da criação de espaços mais democráticos e deliberativos. Assim, é possível notar o caminhar lento, porém contínuo e progressivo, sustentado na Dimensão de Aprendizagem na questão da deliberação sobre a prestação de contas.

Ainda vale ressaltar a importância de alinhar o desenvolvimento das atividades do CMAS às necessidades da administração pública, o que não significa necessariamente se submeter; mas sim que a negociação se apresenta como uma estratégia ao cumprimento de suas funções. O CMAS não pode atuar deslocado do contexto burocrático da administração e da gestão, devendo estar atento para acompanhar os impactos sobre a própria política, senão perde sua força e seu sentido.

Sobre a questão da fiscalização, observe-se no trecho destacado da Ata nº 2, referente ao “Município 3”, no qual se nota, através do posicionamento dos seus membros, o conhecimento acerca do papel e da importância da fiscalização para o desenvolvimento da Política. Na ocasião da apresentação do relatório de fiscalização para fins de partilha de recursos, um dos membros assinala as condições de infraestrutura de uma das Instituições visitadas e que prestam atendimento de Alta Complexidade no município.

Conforme o relatório apresentado, as más condições da instalação da Instituição são um impeditivo a sua inscrição no conselho e, conseqüentemente, à concorrência ao repasse de recursos, pois, segundo o conselheiro, os serviços devem preservar a dignidade dos sujeitos, do cidadão; além disso, há também o fato de essa Instituição não atender às especificações do SUAS, da Tipificação dos Serviços, como assinalado abaixo:

[...] que o serviço não é tipificado pela Assistência Social, necessitando ser reordenado conforme legislação prevista na LOAS, NOB SUAS, NOB/RH-SUAS e Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. **A plenária sugeriu nova visita e esboço de um plano de reordenamento para que [...] [a Instituição] possa funcionar de forma adequada e coerente com a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº cento e nove, de onze de novembro de dois mil e nove.** A plenária decidiu aprovação pelo Conselho referente à inscrição [...]. (Ata Nº 2, “Município 3”, grifo nosso).

Verifica-se nesse trecho da “Ata nº 2” do “Município 3” o entendimento desse membro a respeito da Assistência Social, sobressaindo não apenas a função fiscalizadora, mas também a normativa, a deliberativa e a consultiva, tendo em vista que foi estabelecida a inscrição da entidade na ocasião, condicionada a nova visita como estratégia de acompanhamento da Instituição, prevalecendo todas as dimensões do controle social (política, legal-administrativa, ética e aprendizagem).

Entre as entidades com solicitação de inscrição no CMAS do “Município 3”, nos relatórios de fiscalização apresentados, foi evidenciada a precarização das instalações de atendimento à população beneficiária da Assistência Social, em especial, da Proteção de Alta Complexidade. Em virtude das questões de infraestrutura, verificadas pelo CMAS, uma das entidades não teve o pedido de inscrição aceito de imediato, sendo indicada a adequação da estrutura ao serviço. Outro aspecto na condução dessa demanda foi quanto à clareza sobre a utilização

das verbas de financiamento, apresentada pela presidência, enfatizando que os recursos da Assistência Social repassados pelos demais entes federados não devem ser utilizados em reformas pelas instituições, e sim aplicados na prestação de serviços, programas e projetos desta Política Pública.

Entretanto, não é somente a infraestrutura das entidades que foi questionada pelo CMAS, mas também as condições de alocação física dos conselhos, tal como é colocado em uma das reuniões do “Município 3”. Um membro do referido conselho aponta as instalações do órgão como um fator complicador ao andamento de suas atividades, manifestando insatisfação com o espaço e reivindicando melhorias, pontuando que:

[...] a falta de estrutura física para fazer um trabalho digno e coerente com a responsabilidade que um órgão como o conselho de políticas públicas representa para um bom andamento dos trabalhos no Município, solicitando aos representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social reforcem o fato com a sua gestora, uma vez que, a administração da Casa dos Conselhos é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social. [...]. (Ata nº 2, “Município 3”, grifo nosso).

O aspecto das condições de infraestrutura precárias dos conselhos foi observado durante as participações nas reuniões. Os espaços dos CMAS são improvisados e contam com pouco apoio logístico, e dois dos municípios pesquisados já tiveram o CMAS funcionando na Casa dos Conselhos. Entretanto, atualmente, em um desses municípios o espaço se encontra em reforma e, em outro, *“o espaço foi designado para outro fim”*. (“Entrevistado C”).

Essa situação também foi notada em outros municípios. Com base nas atas analisadas observou-se que as reuniões são realizadas, em sua maioria, em espaços pertencentes às atividades de programas ou nas instalações do órgão gestor. Em que pesem todas as implicações dessa prática, a questão da identidade e legitimação do CMAS também decorre da apropriação física e delimitação espacial.

É importante ressaltar que, conforme os normativos que regem a Assistência Social, o Órgão Gestor deve prover condições dignas de atuação dos mecanismos de controle social. Inclusive, foi determinada pela LOAS a utilização de até 3% do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do SUAS para o funcionamento dos conselhos gestores, cabendo aos municípios o seu cumprimento para o

fortalecimento das ações do CMAS.

Assim, conforme a LOAS,

Para fins de fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal, percentual dos recursos transferidos deverá ser gasto com atividades de apoio técnico e operacional àqueles colegiados, na forma fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e de gratificações de qualquer natureza a servidor público estadual, municipal ou do Distrito Federal. (BRASIL, 1993).

Outra questão que surgiu durante as reuniões foi a da apropriação e uso de estruturas e bens da Política. Esta demanda foi apresentada nos Municípios “1” e “5” e entrou na discussão da pauta dos respectivos conselhos, por ter sido constatado o desvio de bens adquiridos com recursos de financiamento dos entes federados por outras políticas, exigindo devolução para a área. No trecho da Ata nº 1 do CMAS do “Município 5”, está explícita essa questão, ao observar a defesa do uso exclusivo dos bens adquiridos com recursos federais destinados à ação de programa de assistência social, no nível de proteção básica, sendo questionado por membro não identificado. Este questionamento provocou discussões sobre o assunto:

[...], a **utilização de bens e serviços adquiridos com recursos do IGD vinculados aos processos operacionais do PBF/Cad.Único, não podem ser usados para outros fins, pois caracteriza desvio de finalidade** [...], o gestor municipal do PBF estará passível às [...] [implicações] legais. [...], os membros do Conselho exigiram que fosse feita uma recomendação ao gestor, caso o Prefeito não tome providências, o gestor (prefeito) será notificado e se persistir ao erro será encaminhado ao Ministério Público. [...].(Ata nº 1, “Município 5”, grifo nosso).

No “Município 4” encontrou-se situação inversa, em que é a Assistência Social que faz uso de bens pertencentes a outras políticas setoriais para atender suas demandas, tal como consta no registro da Ata nº 6. Conforme este, o bem utilizado por um Órgão de defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente do município pertence a outra política, e, em resposta ao pleito dos membros e demais presentes, ficou firmada a compra de dois veículos pelo Gestor Municipal de Assistência Social que participou da reunião. A partir dessa decisão foi suscitada por um dos seus membros a necessidade de criação de comissão de fiscalização para acompanhar o andamento da licitação de compra do patrimônio, o que foi acatado pelos demais membros.

Junto a este cenário ficou evidenciado que o CMAS tem proporcionado um canal de diálogo entre a gestão e a população²⁰. Quanto à postura das representações no CMAS, tem se dado dentro da perspectiva da ação política; entretanto, na análise das falas, observou-se a sua centralidade entre um dos representantes da sociedade civil, presidência do conselho e gestor da política.

4.3.2 Algumas notas sobre a dimensão da natureza no controle social

Na busca de compreender como se dá o desempenho das funções do conselho nos municípios e o seu significado para o grupo, foram destacados alguns trechos de documentos que ressaltam esse aspecto. Desse modo, as funções dos conselhos serão discutidas conforme a natureza deliberativa, normativa, fiscalizadora e consultiva, de forma a identificar a presença dos aspectos do controle social no Território de Identidade.

A respeito da função consultiva, a principal fala foi do “Entrevistado D”, afirmando que, no presente, o conselho atua em todas as frentes e cumpre todas as funções em questão, como pode se extrair do seu relato:

Eu acho, eu vendo hoje, acho que ele atende a todas [as funções do conselho]. Porque estão procurando a gente e a gente tá orientando. Teve um problema de um Programa nosso, um problema com [...] [uma] Instituição e, aí, foram pedir orientação da gente, [...]: “O que eu faço? Como a gente procede?” e a gente deu toda orientação. Então assim, a gente orienta as entidades quando a gente é procurado. (Entrevistado D, grifo nosso).

Observa-se na situação citada pelo “Entrevistado D”, a forma como a função consultiva se processa no município, como atendem as entidades. Especificamente, no caso aqui analisado, o conselho cumpriu satisfatoriamente a função consultiva. Nota-se, por esse relato, a presença dos aspectos de orientação, conhecimento da demanda local e dos princípios e diretrizes da política.

Acerca da função fiscalizadora dos Conselhos, os principais posicionamentos foram extraídos da análise dos trechos dos relatos do “Entrevistado D”, o qual faz referência à dinâmica do trabalho de fiscalização do CMAS:

²⁰ Cabe salientar que houve mudança de gestor da política no “Município 4” durante a fase de pesquisa de campo, que coincidiu com o processo de transição de gestores.

Então, **a gente forma comissões, como a gente já formou essa que é uma comissão permanente, comissão de fiscalização [...] [a qual] foi formada [...] pra gente fazer as visitas nas entidades, pra poder cadastrar elas no Conselho [...]** . Como ela é de caráter permanente, a gente agora vai visitar os Programas e que já foi até comunicado ao gestor da assistência que ia começar a fiscalização. **Diante disso, também, os técnicos da assistência já estão organizando os Programas, também.** Porque a gente teve a visita da SEDES em 2012, [...] estamos procurando organizar [os pontos mal avaliados]. **Então a gente já tá com internet, tem um técnico do Bolsa Família em cada CRAS, por exemplo, que não tinha. A questão da acessibilidade, a gente tá adaptando os espaços. E assim, adequando.** (Entrevistado D, grifo nosso).

Complementa o “Entrevistado D”:

Vamos começar o treinamento com as equipes, porque a gente teve o reordenamento dos nossos programas, reordenamento de serviço de convivência e fortalecimento de vínculo. [...] . **Então a gente tá reordenando o serviço. [...]** . **Então a gente tá passando por essa fase de transição dessas mudanças e reorganizando. Então os conselheiros também tão muito de olho nessas coisinhas que a gente tá apresentando.** (Entrevistado D, grifo nosso).

Na fala do “Entrevistado D” emergem os efeitos da atuação do conselho como fiscalizador, salientando os seus ganhos para a política, como a melhoria da qualidade dos programas, serviços e benefícios, gerando outro nível de gestão em função do *accountability* sobre a política municipal, mais voltado para os aspectos relacionados à questão legal-administrativa do controle social. Ressalte-se que a existência de Comissão de Trabalho Permanente denota uma busca de fortalecimento da ação.

A constituição de comissões técnica e/ou temática está prevista nos Regimentos Internos analisados, inclusive, a esse respeito, Faria (2007, p. 116) aponta que as “Comissões Técnicas, Temáticas e/ou de Trabalho permanentes e/ou temporárias, cujas funções são as de auxiliar e assessorar o plenário em relação a temas específicos relativos às políticas públicas a que eles estão vinculados”. Ainda, segundo Faria (2007) o papel das Comissões é informar aos participantes sobre alguns conteúdos de pouco domínio ou desconhecidos, diminuindo a assimetria informacional e tornando os conselheiros mais aptos à tomada de decisão.

Sobre a fiscalização, também, é esclarecedora a fala do “Entrevistado C” que ilustra os procedimentos, evidenciando uma abordagem com viés educativo, portanto dentro da Dimensão de Aprendizagem. Entretanto, a fiscalização no município se dá em caráter eventual, e, aparentemente, por denúncia, conforme

podemos perceber em sua colocação:

A gente vai a campo primeiro para tentar certificar se existe essa irregularidade e se houver a gente convida o Órgão (entidade) para estar esclarecendo mesmo, o por quê? Os motivos? **E se for irregularidade grave a gente encaminha ao Ministério Público.** (Entrevistado C, grifo nosso).

No tocante à função deliberativa o “Entrevistado C”, tal como o “Entrevistado D”, anteriormente, acredita que o CMAS atua em todas as funções, entretanto, para o primeiro, alguns dos seus membros é que não atuam, deixando de cumprir o seu papel de conselheiro.

Eu acho que atua igualmente em todas essas linhas, pelo menos busca. Os que participam mesmo, fielmente, tem esse perfil de cumprir com essas normas. Agora, aqueles que não participam, eles não se preocupam não! Nenhum desses, nem de fiscalizar, nem de deliberar. (Entrevistado C, grifo nosso).

Na perspectiva do “Entrevistado D” as deliberações estão ocorrendo, e, de forma positiva, aponta que os conselheiros têm se preocupado em cumprir com seu papel. Entretanto, admite que não existe uma participação ativa e regular por parte de todos os membros, o que pode prejudicar a tomada de decisões e atuação mais qualificada dos conselheiros. Além disso, enfatiza a questão do preparo antecipado dos membros com a entrega e leitura prévia dos materiais em votação.

“As deliberações, elas são colocadas em plenária e são respeitadas. O que a plenária decidiu é respeitado. A plenária é soberana, e isso é feito e é respeitado”. (Entrevistado D).

Ressalte-se o processo de trabalho do CMAS no qual o “Entrevistado D” atua:

[...] As deliberações estão sendo feitas, estão sendo discutidas, sim. **Só que os conselheiros estão [me] pedindo:** “[...] **[queremos] mais tempo, [pois queremos] [...] olhar esses documentos com cuidado.** A gente quer ler pra poder dar opiniões com mais critérios, com mais profundidade”. [...] **Mas assim na medida do possível estão acontecendo, porque é detectado.** [...] eles estão detectando, estão vendo falhas. A gente tá pedindo orientação porque realmente os documentos estão sendo lidos, [...]. A gente tá lendo, a gente pede, a gente corre atrás, eu mesma com o pessoal da SEDES e do CEAS quase toda semana eu falo com eles.(Entrevistado D, grifo nosso).

Tal como o entrevistado acima, o “Entrevistado B” afirma que o conselho a que pertence é deliberativo e, enquanto representante da sociedade civil, defende os interesses da população, dos usuários da Assistência Social. Nesse trecho o “Entrevistado B” toma posicionamentos firmes, além de demonstrar clareza quanto ao cumprimento da função fiscalizadora dos conselheiros.

A gente percebe que o Conselho ele é deliberativo e nós representamos as nossas entidades, [...] [...] muitas coisas que chegam ao Conselho já chegam em cima da hora para serem votadas. [...] Sabemos a importância que a nossa assinatura tem numa ata daquela, porque todos os recursos vêm porque nós aprovamos, porque nós assinamos, porque nós que somos representantes do povo e sabemos a necessidade que se precisa para investir nas ações que temos em nosso município. (Entrevistado B, grifo nosso).

Concluindo, o “Entrevistado B” aborda a aderência – conhecimento prévio da realidade, das demandas locais, no sentido de melhor direcionar as ações pela via da abertura de espaços públicos.

Então a gente fica um pouco apreensivo, quando se chega certas votações, certos projetos, certas verbas, chegam assim meio que em cima da hora pra votar, que não dá pra analisar, estudarmos direito o que realmente tá entrando no município. [Por outro lado] [...], **não podemos deixar, também, [o recurso] voltar, porque nós sabemos a dificuldade que se tem. [...]. Claro que nós direcionamos onde vai ser aplicado, fiscalizamos, nós somos os fiscais do município, [...] [...], nós podemos denunciar, [...] podemos vetar muitas coisas também se quisermos.** (Entrevistado B, grifo nosso).

De forma muito lúcida, o “Entrevistado B” pondera que mesmo não sendo uma situação ideal, quando ocorre a necessidade de deliberação de assuntos importantes de forma imediata, não deixa de votar, embora não concorde com tal circunstância, pois compreende que o município, ou melhor, os beneficiários, não podem ser penalizados com a falta de atendimento. Entretanto ressalta que vota consciente.

Nos argumentos dos “Entrevistados B e D” são postas em evidência as dimensões: deliberativa, pois decidem; institucionalidade, por cumprirem o previsto nas normativas; transparência, pois agem com imparcialidade e racionalidade; e Aprendizagem, pois se propõem a compreender a situação associando fatos com o aparato legal, gerando educação permanente.

Um pouco mais desencantado com a condição do CMAS em seu município, o “Entrevistado H” afirma que o conselho possui as funções do controle social apenas em tese, no formalismo, atuando mais como deliberativo.

Na lei do município fala que o Conselho é deliberativo, consultivo, fiscalizador e normativo, só que na realidade eles não desenvolvem a função dessa forma. **A gente acaba mais desenvolvendo o papel de Conselho deliberativo, só. Consultivo não funciona, fiscalizador também não infelizmente.** Já foi sugerido várias vezes que fiscalizassem, que visitassem os projetos como o PROJOVEM, os órgãos, o PRONATEC [que] vai começar a funcionar, a própria prefeitura, e, infelizmente, eles não têm essa atuação, não funciona assim. (Entrevistado H, grifo nosso).

No município em que o “Entrevistado H” atua, verificou-se a dificuldade do conselho frente às suas funções, por conseguinte as dimensões do controle social não são desenvolvidas devidamente, comprometendo o papel e legitimidade deste conselho.

Acerca da presença ou ausência da função normativa nos CMAS do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, destacam-se, a seguir, os principais posicionamentos a partir das falas dos entrevistados.

Mais uma vez, a fala do “Entrevistado H” expressa a falta de comprometimento dos conselheiros com o CMAS, diferentemente do que ocorre nos conselhos compostos pelos Entrevistados “B” e “D”. O “Entrevistado H” aponta o desinteresse em se apropriar de informações relativas ao conteúdo do SUAS, um dos principais entraves: **“A questão da função normativa acho que é a que mais deixa a desejar, porque é como eu falei, não tem o interesse,** as pessoas também não procuram buscar se informar pra poder desenvolvê-la da forma que deveria”.(Entrevistado H, grifo nosso).

Para o “Entrevistado D” a função normativa é uma das mais presentes, pois sempre procuram respaldo para a tomada de decisões e ações nas leis do SUAS, fazendo referência a várias normativas que os guiam.

[...]. É presente, muito presente porque é tudo feito dentro de uma legislação, a gente faz assim “cadê as normativas?! Cadê a NOB SUAS?! Lê a NOB SUAS” é cobrado dos conselheiros, principalmente, a Conselheira “X”, por exemplo, [...]. **Então assim, tá tudo passando por normativas. Quando a gente vai pra reuniões, eu, por exemplo, eu vou com um bolo de documentos, que eu levo tudo,** [...]. Então assim, tudo a gente está embasado, nós estamos embasado.(Entrevistado D, grifo nosso).

Já o “Entrevistado B” trata das funções normativa e consultiva conjuntamente, afirmando que, apesar de estar envolvido em outras atividades além do conselho, realidade também vivenciada por outros membros, o CMAS tem se organizado para realizar as atividades de fiscalização, reconhecendo-o como entidade normativa e consultiva na perspectiva do SUAS.

Sim, atuamos, porque todo conselheiro ele tem, além de ter o seu papel dentro da entidade, tem o seu trabalho. Mas nós também trabalhamos, nós além de fiscalizar dentro do conselho, nós fazemos todo o papel normativo, e consultivo. Claro, tudo consultamos a todos, até o próprio Conselho Estadual, o CEAS, nos ajuda nessas normas, nessas deliberações. (Entrevistado B).

Em relação às funções do conselho na perspectiva do representante do Órgão Estadual que acompanha os CMAS, este percebe que são mais normativos e também deliberativos:

Ele é muito normativo, mas fiscalizador ele é muito pouco. [...] Ele se torna deliberativo por que tudo que o prefeito encaminha que a gestão encaminha... Ele... [delibera. Mas, em maioria] [...] é legitimador por que [...], são muito poucos conselhos que eu vejo contestar alguma coisa. (Entrevistado A, grifo nosso).

Segundo a fala do “Entrevistado A”, no Estado da Bahia os conselhos são mais normativos e menos fiscalizadores. Sobre a função deliberativa, para o ele muitos municípios não têm exercido com compromisso e responsabilidade esta função nos CMAS, agindo mais como legitimadores dos interesses particulares.

Diante disso, pode-se deduzir que, das dimensões do controle social, não somente no Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, como nos demais espaços dos CMAS do estado da Bahia, a deliberação tem se dado em um caráter mais em prol da legitimidade dos governantes e gestores. A situação de votar sem refletir sobre o que está sendo decido foi encontrada, representada pelo “Entrevistado H”, o qual trata acerca do avanço da Política mais adiante.

Vale salientar que esta prática não gera aprendizado, pois, ao invés de encerrar o círculo vicioso, leva adiante práticas nocivas à *accountability*, participação e imparcialidade. Ao se eximir do papel fiscalizador e normativo os CMAS deixam de responsabilizar os sujeitos e, conseqüentemente, não promovem a circularidade do conhecimento, entre outros aspectos que permeiam as distintas dimensões.

4.3.5 Algumas notas sobre a dimensão da institucionalidade no controle social

A institucionalidade é aqui tratada a partir do conhecimento da existência de documentos de criação, bem como a sua consonância com o aparato legal da Assistência Social. Assim, buscaremos compreender o desenho institucional dos conselhos por meio das leis, decretos, resoluções e regimentos, sendo que quanto mais regulamentados têm maiores condições de atender às prescrições determinadas pelos normativos nacionais.

Primeiramente, destacamos os regimentos internos do CMAS, os quais verificamos que em 3 municípios estão ou passaram recentemente por processo de reformulação: Municípios “2”, “3” e “4”. Este dado informa uma importante questão, a institucionalidade dos conselhos, tratada por Faria (2007) e Lüchmann (2011). Essas autoras pressupõem que as legislações são a bússola dos trabalhos dos espaços democráticos por traçar o desenho institucional da atuação, devendo expressar as conquistas em sua elaboração.

Para fins de conhecer a institucionalidade dos municípios será apresentado no Quadro 16, a seguir, tipos de documentos referentes à formalização e funcionamento dos conselhos, acessíveis por meio da CIB e/ou pelos próprios CMAS. Assim, verificou-se entre os municípios, com exceção de Angical, a ocorrência de mudanças na lei de criação dos CMAS, com destaque para: Cristópolis, que realizou duas alterações no mesmo ano, em 2009, e o município de Riachão das Neves, com quatro alterações em intervalos médios de quatro a três anos.

Esse fato pode indicar uma tentativa dos municípios de se adequarem às normativas expedidas pelo CNAS, tais como a Resolução nº 16/2010 (BRASIL, 2010b), a Resolução nº 237/2006 (BRASIL, 2006a) e ao SUAS como um todo. Entretanto, como já tratado por outros autores, como Gomes (2003), os conselhos tiveram um crescimento numérico em âmbito nacional, mas não necessariamente qualitativo; e as leis de criação oferecem fundamentos para argumentar que essa, ainda, é uma realidade dos conselhos. Notou-se que as normas afirmam a existência legal dos conselhos, mas possuem fragilidades, entre outros aspectos que, ao longo de sua trajetória, os conselhos vêm buscando adequar ao SUAS, tendo importante papel o ente federado estadual em orientar os municípios.

Do mesmo modo, ocorre com os FMAS e, novamente, o município de Riachão das Neves aparece com o maior número de alterações, em um total de três, sendo que as duas últimas modificações se sucederam no intervalo de apenas um ano. Quanto aos Regimentos Internos, estes foram repassados pelos próprios municípios, uma vez que, não estão incluídos no rol de documentos para obtenção de habilitação de gestão. Desse modo, apenas dois municípios não os repassaram (Baianópolis e Riachão das Neves).

Referente ao conjunto dos documentos citados e analisados pela autora observou-se grande semelhança na estrutura destes, o que deixa margem para acreditar que compartilham de um documento base para sua elaboração. Ainda assim, diferenças fundamentais se apresentam, como a questão do número de membros em um dos municípios, que é de 1/3, não garantindo paridade ou representatividade; e outra, a existência de quórum de 50% dos membros. É preciso atentar para as incoerências no ato de compartilhamento de tais documentos, pois as leis devem ser inspiradas nas normativas nacionais, bem como refletir a realidade dos municípios.

Quadro 16 - Análise da institucionalidade dos conselhos a partir dos documentos referentes à formalização e funcionamento dos CMAS do Território da Bacia do Rio Grande, Bahia

(continuação)

Tipo de documento levantado	Municípios do Território da Bacia do Rio Grande				
	Angical	Baianópolis	Barreiras	Cristópolis	Riachão das Neves
Lei de criação do CMAS	2005	2005 2009 (**)	1996 1997 (**) 2007 (**) 2011 (**)	1997 L.128/2009 (**) L.133/2009 (**)	1997 2001 (**) 2005 (**) 2008 (**) 2010 (**)
Lei de criação do FMAS	2005	1997	-	1997 2004 (**)	1997 2007 (**) 2008 (**)
Decreto de Regulamentação do FMAS	-	-	-	2011	-
Decreto/portaria de gestor do FMAS	-	-	-	-	2011

(conclusão)

Tipo de documento levantado	Municípios do Território da Bacia do Rio Grande				
	Angical	Baianópolis	Barreiras	Cristópolis	Riachão das Neves
Decreto/portaria de nomeação dos membros do CMAS	2013	2009	2011	-	2011
Atas das reuniões do CMAS	2013 (8) 2014 (3)	2010	2011 (7) 2014 (7)	2009 (1) 2011 (3) 2010 (12) 2012 (6) 2014 (6)	2010 (3) 2012 (1) 2013 (4)
Regimento Interno	2013	-	2009	2009 2013	-

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de documentos encaminhados pela CIB e pelos CMAS dos municípios do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande.

Legenda: ** Referente à ocorrência de alteração posterior à lei de criação.

Nota 1: No município de Riachão das Neves a lei de criação, conforme a Lei 298/2001, se deu pela Lei nº 246/1997. Entretanto, a Lei nº 360/05, também, trata da criação do CMAS. Ainda, esta mesma Lei de nº 360/05 possui duas datas de sanção: 19 de abril e 04 de julho de 2005, além de alterações posteriores, dadas pela Emenda Modificativa 001/05, de 13 de junho, e pela Lei nº 488/2010.

Nota 2: No município de Cristópolis foi verificado que a Lei nº 128/2009, de março, foi alterada em agosto pela Lei nº 133/2009, referente aos tipos de entidades da sociedade civil para compor o CMAS.

Assim, destacam-se, a seguir, algumas falas dos entrevistados sobre a situação das leis referentes ao controle social em seus municípios:

Olha, as nossas leis infelizmente elas estão todas irregulares. Como você já sabe a dificuldade que tem quando se passa por um processo de eleição, quando um novo prefeito administra o município. Infelizmente, os documentos somem, eu não sei bem o que acontece! Assim..., os membros anteriores, provavelmente, não tiveram nenhum cuidado, nem o interesse em manter aqueles documentos arquivados em nenhum lugar. (Entrevistado “H”- Município 2, grifo nosso).

Neste trecho o “Entrevistado H” coloca não somente a questão da discrepância das leis com as normativas do SUAS, mas também de uma prática ainda existente que trava o andamento da política, que é a guarda ou extravio de documentos do CMAS e outras áreas. Quando isso ocorre, os sucessores ficam sem referencial para dar continuidade aos trabalhos, perdendo também a memória da

atuação dos conselhos devido às questões de circularidade e acúmulo de saber e aprendizagem, tal como foi o caso do “Município 2”.

Na fala de outro entrevistado perceberam-se questões diferenciadas, mas que também interferem na fluidez dos trabalhos do conselho, do controle social, como mostra o relato do “Entrevistado D”:

[Quando] [...] entrei no Conselho [...] e [nós] **conselheiros dos governamentais** questionamos algumas coisas, **porque são conselheiros mais conscientes, sabem da importância de um conselho e conhece políticas públicas.** [...] [...] ,[Então,] a gente pediu, solicitou a documentação, lei de criação do Conselho. **Pedimos o Regimento [...] para gente poder estruturar. E não foi dado [...]. Nós solicitamos à presidência e, aí, tive acesso ao regimento por uma conselheira anterior [...].** (Entrevistado D – Município 3, grifo nosso).

Como visto, existiu uma situação de conflitos de interesses no município, representada pelo “Entrevistado D”, com a entrada de novos membros, por estes possuírem algum entendimento sobre políticas públicas. O acesso ao conhecimento é uma importante questão para o desenvolvimento do controle social, e muitos dos entrevistados declararam a ausência de preparo no que se refere à realização de capacitações para os conselheiros se instrumentalizarem. Assim, o conhecer, dentro desse contexto, provocou mudanças na trajetória do conselho.

Nesse caso específico, os conselheiros não somente eram privados do acesso aos documentos que são públicos, bem como documentos elaborados dentro de uma lógica inversa à dos instrumentos legais do SUAS, ferindo a paridade e a representatividade. Uma questão que surge desse fato é a necessidade de os conselhos também serem fiscalizados e responsabilizados por suas práticas, o controle sobre o controle, evitando a ocorrência de situações semelhantes.

Continuando, o “Entrevistado D” explica que tem se organizado, enquanto conselho, para reformular as leis e adequá-las às normativas nacionais:

[...] a gente tá adequando o regimento interno, que o nosso regimento interno não tá de acordo com as leis do Conselho Nacional. Por exemplo, a paridade que tem no Conselho é **com três pessoas.** [...] [O] **quórum, é com três pessoas. Três pessoas não têm representatividade.** Não é 50%, então não pode! E no nosso regimento tá dessa forma, então [...] três conselheiros pode resolver, pode deliberar. [...] [...] **Então a gente tá adequando, tá reavaliando o regimento, como outras leis do Conselho que a gente já tem as comissões formadas, comissão de fiscalização e a comissão de normativas.** (Entrevistado D, grifo nosso).

A revisão de práticas e recondução das ações são aspectos situados na Dimensão de Aprendizagem, no sentido de circularidade dos saberes, aprendizados e práticas. Foi notório que, entre os entrevistados, a adequação da prática às leis e, principalmente, destas às práticas democráticas, é uma preocupação. No caso específico relatado, ao se depararem com um funcionamento destoante da LOAS e SUAS, partindo do entendimento político do papel do conselho e conhecimento da instrumentalidade da função normativa dos conselhos, dentro da perspectiva das dimensões deliberativa, transparência e institucionalidade, contextos vão sendo questionados e revistos em direção à minimização ou superação do senso comum de que “na prática a teoria é outra”, alinhando discurso e prática.

Ainda nesse sentido salienta-se a fala do “Entrevistado E”, do “Município 4”, sobre o acesso à documentação do CMAS, que indica algumas dificuldades devido à ausência de espaço específico para a sua atuação. Então, segundo esse entrevistado:

[...] A gente fala que é certo, que tem que ser feita ação tal, [...] e muitas vezes, a maioria [...] delas, não são atendidas [...]. **E também os conselheiros têm a dificuldade em [obter] informações, por mais que tenha acesso a estatuto. [...] as leis [...] não ficam tão disponível assim! Às vezes fica dentro de uma sala, com a presidente [...] ou até mesmo com a Secretária, dentro dum armário, eles não têm acesso livre a isso.** Não temos uma casa dos conselhos. Já teve, só que não funcionou. Não temos uma secretária [executiva] também atuante [...]. (Entrevistado E, grifo nosso).

Complementando sua ideia menciona a necessidade de oferta de capacitação para conselhos, sugerindo, inclusive, que a não viabilização pode ser estratégia dos governantes e gestores para impedir que os membros ganhem conhecimento para confrontá-los. Afirmando:

[...] precisamos de mais capacitações, porque, na verdade, [até agora não] tivemos capacitações. Sempre digo isso, porque **nenhum Governo num quer conselheiros capacitados porque vai ser dificuldade pra eles, porque não vamos saber direito o que é certo e o que é errado.** (Entrevistado E, grifo nosso).

Vários fatores, além do acesso à documentação, emergem na fala do “Entrevistado E”. Primeiro, a questão de respeito por parte dos gestores e governantes municipais das decisões dos conselhos; segundo o fato de o conselho não possuir um espaço físico; terceiro a atuação da secretaria executiva; e, por fim,

a questão da realização de capacitação para instrumentalizar os membros, principalmente os representantes da sociedade civil, pois a atuação no espaço público exige conhecimento da burocracia estatal e das leis. As questões levantadas por esse entrevistado remetem ao pensamento de Raichelis (2011), a qual discute as reais condições que são dadas para entrada nos espaços democráticos da sociedade civil e, principalmente, dos usuários, incorrendo em formalismos para acesso aos recursos públicos, e não necessariamente uma abertura democrática como desejado. Romper com tal situação foi algo marcante entre os municípios; ir além da legitimação dos interesses pré-definidos tem sido a busca, ainda que em pequeno número, mas já iniciada.

Mais adiante, ainda o “Entrevistado E” também coloca como a elaboração das leis tem implicações sobre a organização dos trabalhos, o que, somado ao posicionamento ético-político do representante, poderá tender mais para uma ou outra esfera (sociedade civil ou governamental). Em seu relato, pode-se verificar que fatos ocorridos em outra ocasião, também na condição de conselheiro do CMAS, indicam uma postura tendenciosa da presidência, devido à origem da sua representação, fazendo menção ao período em que o gestor da política era presidente nato, o que pode ser conferido a seguir:

[...]. Aí quando essa presidente, até na época como o governo sempre era que tinha [ou melhor, ocupava o cargo de] presidente, ela desempatava. Então, os usuários sempre perdiam. Quando o [representante] do governo acabou sendo presidente é... Ficou [estabelecido] que, todas as decisões, às vezes, são definidas [pela presidência] e ela desempata, e, nunca vai desempatar pro lado do usuário, porque ela não vai contra o empregador dela, no caso quem paga o salário.(Entrevistado E).

Segundo o Regimento Interno do CMAS do município representado pelo “Entrevistado E”, consta entre as atribuições do conselheiro-presidente, decidir as questões em que ocorre o empate, bem como nos demais, com algumas diferenciações encontradas no “Município 5”; mas devendo ser uma decisão imparcial, isenta de interesses gerados por sua representação ou outra razão. Entretanto, o que o “Entrevistado E” traz é uma situação com decisões carregadas de pontos de vista particulares, que não atendem às necessidades da coletividade. Nesse sentido foge da natureza deliberativa do CMAS, sendo legitimadora e mantenedora do *status quo*.

Diante do que foi exposto até este ponto, pode-se afirmar que o estado da arte dos conselhos gestores de Assistência Social no Território de Identidade da Bacia do Rio Grande está se estruturando. Em alguns municípios, tal como o “3”, nota-se um preparo dos conselheiros na atuação do CMAS; e também nos “Municípios 4 e 5”, que por meio das atas e entrevistas mostram posicionamento diante das demandas trazidas aos conselhos. Entretanto, é preciso mais investimento dos entes federados em estrutura física, capacitações para os conselheiros, disponibilidade de recursos humanos e materiais e revisão das normativas.

Visto o estado da arte nos conselhos gestores de Assistência Social no Território com base nos documentos coletados e alguns pontos das entrevistas, buscar-se-á aprofundar um pouco mais por meio dos relatos dos entrevistados sobre o desenvolvimento das funções do conselho e as dimensões do controle social de forma correlacionada.

4.3.5 Algumas notas sobre a dimensão da aprendizagem no controle social

A análise da aprendizagem sobre o controle social se deu a partir da compreensão das condições de atuação dos conselhos, tomando as dificuldades como parâmetro para a construção de estratégias de enfrentamento, empreendidas em direção à superação dos entraves. Desse modo, a dimensão aprendizagem pressupõe o acúmulo de saberes e práticas dos conselhos.

A seguir, destacam-se os elementos dificultadores da atuação dos CMAS relatados pelos entrevistados.

O “Entrevistado A” sinaliza a ausência de capacitação como um fator que fragiliza a atuação dos conselhos, somado à participação irregular dos membros da esfera governamental, apontados por ele como os mais faltosos.

Segundo o “Entrevistado E” a inexistência de espaço físico próprio é o principal entrave à atuação do conselho, principalmente no que se refere à participação dos usuários, pois o funcionamento ocorre dentro dos Órgãos Gestores inibindo-os. Na sequência, os argumentos apresentados pelo “Entrevistado E”:

[...] [O] dificulta muito assim, são **as reuniões feitas na secretaria de ação social, e, muitas vezes, tá o secretário ali. Outra coisa** também, [é]

colocar [no conselho] usuários [...] que têm [...] [vínculo com representantes do governo], [...] [...] eles acabam [...] [sendo] pressionados, na verdade, a ir junto com o governo entendeu?! [...]. Então, assim, eles sempre manipulam na verdade pra que esses usuários sejam pessoas também fáceis de ser manipulados, sem informações. (Entrevistado E, grifo nosso).

Já na perspectiva do “Entrevistado H”, o desinteresse ocasionado pelo desrespeito às deliberações do conselho pelos gestores é a dificuldade preponderante:

A atuação no município, a atuação do Conselho no município não é das melhores. Falta mais participação dos conselheiros. Falta interesse dos conselheiros pela questão e creio eu, que é por não serem remunerados. **Falta, também, à administração pública no geral, perceber a importância do Conselho Municipal de Assistência Social pra Política de Assistência Social, porque nada que é feito dentro da Secretaria de Assistência, em relação aos recursos recebidos, tudo tem que passar pelo Conselho, só que o Conselho só é lembrado nessa hora.** (Entrevistado H, grifo nosso).

Entre os principais elementos dificultadores do trabalho dos CMAS no Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, foram indicadas as seguintes pontuações: inassiduidade dos conselheiros, principalmente, entre os representantes governamentais; falta de espaço adequado e específico para atuação do Conselho; forma de inserção dos membros, e sua efetiva participação; incompreensão do papel do conselho tanto por seus membros quanto pelos gestores; desrespeito às deliberações e deliberações com caráter de legitimação. De modo mais abrangente, sobre o contexto do estado, temos a fala do “Entrevistado A”, que reforça a questão da falta de assiduidade dos representantes da esfera governamental, capacitação, compreensão do papel político do conselho e, por conseguinte, dos seus membros.

Sobre os principais avanços da política e do controle social no estado e nos municípios do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, segundo o Entrevistado A, o SUAS, em termos de traçado da política, principalmente, no que tange ao sistema de informação, tem alcançado avanço. Entretanto, a sua prática anda em descompasso com as inovações da Política. Assim, afirmou que “[...] **[A Assistência Social] evoluiu muito!** No sistema ela bate o da saúde e não consegue... É porque é difícil! É difícil!” (Entrevistado A, grifo nosso).

Pelo tempo dela [a Assistência Social], [...] evoluiu bastante. [...] ela é muito nova. A LOAS é de 93, ela fez 20 anos... [...]e a[...]Lei que regulamentou mesmo a Política é de 2011 [Lei Federal nº 12.435/2011]. Aí, tudo era em cima da LOAS e hoje a Lei veio. Ela considera [como] equipamentos [da proteção básica e especial] os CRAS e CREAS que o município não pode fechar. [Também prevê a existência de] uma equipe para esses equipamentos. A Lei veio com uma novidade [...]. (Entrevistado A).

Houve avanços também no cofinanciamento direcionado ao custeio de pessoal para o funcionamento dos equipamentos básicos de Assistência Social, na perspectiva de gestão de pessoas com qualidade.

De pagamento pessoal, da equipe de... [referência]. A mudança mais importante foi que, hoje os recursos federal e estadual você pode está pagando a equipe de referência com o recurso federal e estadual, se a equipe for efetiva. Se ela concursada, o município pode usar até 60% desse recurso. (Entrevistado A).

Segundo o “Entrevistado B” os principais avanços são a transparência, com acesso às informações pertinentes, bem como subsídio de pessoal técnico, quando necessário. Assim, para esse entrevistado:

[...]. Estamos agindo agora com mais transparência, o povo pode chegar participar, pode ir pras reuniões do conselho é aberta pra todos, as entidades também podem participar dessas reuniões. A gente sempre antes de votar hoje, agora de votar certas pautas a gente estuda muito o assunto. Nós temos pessoas técnicas na área de verbas, de entrada de verbas, antes de tudo eles vão lá nos explica tudo como é. [...]. Então a gente tá vendo que é uma coisa transparente. Que agora também a divisória do pão tá sendo por igual também pra todos, pra todas as entidades, que eu represento. (Entrevistado B, grifo nosso).

Ainda, o “Entrevistado B” sinaliza o exercício da autonomia como um dos impactos da atuação do CMAS e afirma que,

O impacto que há é porque as nossas deliberações estão sendo respeitadas pela gestão. Tudo que chega ao nosso alcance como conselheiros nós votamos por livre arbítrio, não somos forçados a nada! [...]**sei das minhas responsabilidades como conselheiro eu não preciso que alguém fique por trás de mim tentando fazer que eu vote algo diferente.** [...] nós conselheiros votamos [...] o que achamos que é de melhor pra o povo. (Entrevistado B, grifo nosso).

O “Entrevistado C” aponta a autonomia, de fato, como um avanço, apesar de tê-la formalmente garantida pela LOAS e demais aparatos, vejamos:

Então eu vejo o Conselho como algo importantíssimo e que hoje ele vem ganhando mais força, mais credibilidade. **Antes o Conselho era só pra assinar**, então, “você assina aqui”, com fins burocráticos **e hoje não, a gente tá construindo realmente uma burocracia onde cada um fala o que pensa buscando uma melhor atuação.** (Entrevistado C grifo nosso).

No trecho a seguir, o “Entrevistado C” traz duas importantes questões: a) o lugar “privilegiado” dos representantes do governo que atuam nos municípios; e b) a contradição de participar da esfera pública e representar a esfera governamental, principalmente, enquanto membro, ter de avaliar o próprio trabalho.

[...]. Apesar de não termos a formação, a capacitação, mas a gente entende porque a gente já trabalha nessa área social, a maioria dos membros. Porque a gente luta mais pelo social do que pelo Governo. **Eu mesmo presto serviço pro Governo eu fico dividida, [pois] ao mesmo tempo que eu construo o programa, o projeto, lá, depois, eu vou avaliá-lo. Mas, aí sempre fazendo o papel de isentar-se de qualquer compromisso do Governo.** (Entrevistado C grifo nosso).

Em suma, foi apontado pelos entrevistados que, entre outros ganhos, os principais avanços da atuação dos Conselhos do Território que reverberam sobre a Política de Assistência Social são: abertura do espaço dos Conselhos à participação popular; suporte técnico na apreciação dos conteúdos; respeito às deliberações; autonomia para votar; superação, em certa medida, do caráter legitimador; discussão sobre assuntos relativos, somente, à área.

Com um olhar mais ampliado e contextualizado sobre a Política de Assistência Social nacional e no estado baiano, o “Entrevistado A” verbaliza que os principais avanços estão situados no desenho da Política, pois, com a sanção da Lei Federal nº 12.345, de 6 de julho de 2011 (BRASIL, 2011), de alteração da LOAS, foram agregadas as demandas observadas das experiências dos 20 anos de LOAS, transformadas em conquista. Assim, sinaliza que, apesar da Política de Assistência Social não ter galgado efetivamente todo o conteúdo do SUAS, muito foi realizado, tal como a construção da Rede SUAS, sistema disponível no MDS. Ainda, faz referência à inclusão da garantia dos equipamentos de atendimento do SUAS, em todos os municípios do território nacional, conforme disposto na lei de alteração da LOAS. Inclusive, prevendo recursos para o pagamento de pessoal, uma das grandes dificuldades desses equipamentos.

Com base nas pesquisas apresentadas, o estado da arte dos conselhos se encontra em processo de estruturação, em que muitos aspectos ligados à

formalização e funcionamento necessitam ser requalificados, visando ao alcance de um controle social efetivo. A seguir, serão abordadas as funções e dimensões do controle social. (BRASIL, 2011-2012; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011-2013).

4.4 Breve síntese de notas

De modo geral, foi observado que, do ponto de vista formal, os conselhos seguem razoavelmente as prescrições e sugestões presentes na literatura especializada. Quanto aos aspectos de gestão, também foi comprovada a existência do Fundo e Plano Municipal de Assistência Social, além dos Conselhos.

As considerações apresentadas em formato de notas, construídas a partir do cruzamento dos aspectos de gestão e de forma dos conselhos gestores, objetivaram contribuir qualitativamente com a discussão sobre o modelo e as práticas de conselhos gestores de políticas públicas no país. Para isso, foram utilizados os discursos dos entrevistados durante o trabalho de campo.

Diante das declarações, registros e demais dados, foi verificado que os municípios do Território de Identidade da Bacia Grande estão, ainda, em fase de amadurecimento do controle social, de forma assimétrica e heterogênea. Em alguns municípios, os CMAS são bastante atuantes, já em outros, devido à conjuntura e cultura política local, os conselheiros não têm exercido devidamente o seu papel.

Quanto às funções dos conselhos e às dimensões do controle social, também, têm sido alcançadas, mas de forma mínima, sendo mais deliberativos, em tese. Pontua-se que, para os conselhos cumprirem suas funções, têm de observar as dimensões do controle social, em busca de exercê-las, para ter efetividade e eficácia, fortalecendo os espaços deliberativos e democráticos.

A seguir, será apresentada no Quadro 17, uma síntese dos principais pontos abordados em tais notas:

Quadro 17 - Sistematização das notas sobre as dimensões do controle social elaboradas no trabalho

Dimensões do controle social	Enfoques	Principais resultados
Participação	Verificação do nível de presença dos membros do CMAS e da participação popular.	Média de participação dos membros entre 50% e 100%; baixa participação popular aferida pela relação entre o número de presenças e a quantidade de membros titulares; entraves ocasionados pela ausência de capacitação; equívocos na definição da representação dos usuários, acarretando danos à representatividade.
Transparência	Verificação da paridade e garantia de voz e voto nos espaços dos CMAS, publicização e mobilização.	Existência de paridade formal, porém na análise qualitativa da representação dos usuários notamos que alguns também são trabalhadores da esfera governamental, fato que pode gerar entraves na representatividade ou duplicidade na de atuação; curtos prazos para realização de apreciação e deliberação, comprometendo a dimensão de transparência.
Deliberação	Estudo dos tipos de assuntos deliberados para verificar a capacidade do poder decisório dos conselhos.	O tema sobre prestação de contas, inscrição de entidades e fiscalização.
Natureza	Análise do cumprimento das funções dos CMAS, conforme estabelecido pela LOAS.	São mais deliberativos e fiscalizadores, e menos consultivos e normativos.
Institucionalidade	Verificação do desenho institucional do CMAS a partir da análise das legislações municipais de formalização destes espaços.	Inúmeras mudanças nas leis, indicando busca de adequação às diretrizes nacionais e dos serviços.
Aprendizagem	Conhecimento agregado pelos membros na (re)construção dos espaços dos conselhos.	Desafios e avanços da Política e da atuação dos conselhos no contexto dos municípios.

Fonte: Elaborado pela autora.

Considera-se que estas dimensões são importantes por permitirem aos conselhos gestores práticas participativas, podendo avaliar suas experiências a partir da observância dos aspectos destacados em cada uma das dimensões do controle social apresentadas. Ainda, a prática pautada em tais níveis tem potencial

de proporcionar uma nova institucionalidade aos espaços participativos em questão, nos termos de Lüchmann (2002).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta etapa de conhecimento, muitos aprendizados foram obtidos, um deles se refere à possibilidade de um mergulho em águas profundas e densas, em termos teóricos, como a democracia deliberativa habermasiana, e o retorno dessa imersão com um novo olhar sobre a temática. Ainda quanto a essa questão, acrescentam-se os ganhos por meio da oportunidade de realização da disciplina de Residência Social na Universidade de Coimbra, em Portugal, pela qual foi possível reforçar e adquirir conhecimentos diante da vivência em um contexto sociopolítico e cultural diferenciado, resultando em novas possibilidades de análise.

Assim, as discussões neste trabalho a respeito do exercício do controle social sobre a Política de Assistência Social no Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, Oeste da Bahia, pautadas nos modelos de democracia deliberativa e participativa, mostraram-se frutíferas. Além dessa discussão, nesse percurso analítico foram debatidas as diferentes perspectivas sobre o controle social, tendo em vista que é considerado um conceito polissêmico.

Diante disso, realizar um mapeamento das experiências através de diferentes possibilidades interpretativas pode se revelar útil para as discussões, promovendo uma redução de tal polissemia, o que possibilitou a construção de um quadro que, ao menos, atentasse com coerência para os pontos mais importantes já tratados pela literatura.

Os autores estudados, mesmo aqueles que defendem conselhos enquanto espaços ideais ao desenvolvimento do diálogo entre a sociedade civil e o Estado, reconhecem que o controle social não tem sido desempenhado de forma plena nas arenas participativas, o que é atribuído a fatores sociopolíticos e culturais locais.

Essa primeira conclusão, obtida pela leitura exploratória do tema, permitiu compreender as inquietações geradas pela observação aleatória das práticas conselhistas nos Territórios de Identidade do Médio Rio de Contas e Baixo Sul, as quais deixaram de ser mera intuição e constituíram-se em objeto de estudo, com a seguinte problematização: em que medida o controle social é exercido nos espaços dos Conselhos Gestores de Assistência Social?

No sentido de dar resposta a essa pergunta geradora foi realizado o mapeamento das experiências conselhistas do Território da Bacia do Rio Grande.

Como resultado da sistematização dos estudos sobre controle social, em relação ao modelo de democracia deliberativa e participativa, foi possível delimitar seis dimensões, discutidas na forma de notas no capítulo 4, a saber: participação, transparência, deliberação, natureza, institucionalidade e aprendizagem. Essas, por sua vez, destacam-se como uma das principais contribuições desta pesquisa para o debate da temática. Entretanto, salienta-se que as dimensões podem ser ampliadas por meio do desenvolvimento de novos estudos, em busca de compreender os contextos heterogêneos.

Os achados de base secundária (BRASIL, 2011-2012; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011-2013) e fontes primárias foram utilizados para validar a análise da construção da matriz referencial, elaborada ao elucidar a ocorrência dos aspectos formais e das práticas de gestão presentes nos municípios do Território. Assim, no momento da análise do conjunto de dados, pôde-se chegar a algumas conclusões, as quais apresentaremos a seguir.

Primeiramente, destaca-se que foram notadas, durante a sistematização dos dados das fontes secundárias, algumas disparidades entre as informações das pesquisas. Julga-se que tal fato ocorreu possivelmente na fase de lançamento dos dados de responsabilidade dos municípios. Diante das inúmeras possibilidades que implicaram a divergência de dados, informações incompletas ou a quase total ausência em alguns municípios, levantaram-se as seguintes hipóteses: falta propriedade sobre as questões da assistência social e do CMAS, condições de acesso às informações, rotatividade de pessoal, diálogo entre os atores, falta de domínio da ferramenta de coleta de dados, entre outras.

Vale salientar que a difusão de tais informações e viabilização de acesso à população, em geral, são um dos principais objetivos das pesquisas MUNIC e do Censo SUAS, além de garantir o conhecimento a respeito do andamento e das condições da Política, bem como subsidiar o planejamento das ações nas municipalidades. Assim, a qualidade das informações deve ser primada pelos gestores e conselhos, visando ao acesso aos dados a respeito das políticas públicas, pelo público em geral, por meio da compreensão que esta é uma das vias que favorece e fortalece a participação popular, inclusive, nos espaços dos conselhos.

Diante dessa realidade buscou-se com no estudo *in loco* melhor conhecer algumas lacunas sobre a atuação dos conselhos. Desse modo, através das pesquisas secundária e de campo realizada no Território percebeu-se que o estado da arte e as dimensões do controle social poderiam ser compreendidos mediante os achados das macro e microvariáveis.

A primeira constatação indica que os conselhos desse Território ingressaram no processo de formalização recentemente, entre 1996 e 2006, não contemplando, em alguns casos, 10 anos de exercício. A partir desse resultado, pode-se perceber que esse fato impacta o exercício do controle social, considerando a pouca experiência dessas instâncias participativas, sendo este um dos principais fatores que configuram o estado da arte desses órgãos. Entretanto, o nível de experiência dos conselhos pode variar de acordo com a existência de três elementos, a saber: tempo, acúmulo de saberes e sistematização das práticas.

Nesse sentido, destacam-se alguns impactos que podem ser gerados pela experiência, como: a consolidação do controle social nas municipalidades, em virtude do acúmulo de saberes; a aprendizagem propiciada por fatores de maturidade, obtida pela sistematização das práticas; e, finalmente, o tempo, que apesar de importante não é o preponderante para o nível de experiência, pois a sua passagem deve ocorrer associada aos demais aspectos, sendo que isoladamente não promove profundas mudanças no contexto.

Outro importante resultado diz respeito à definição do número de representantes nos CMAS, entre 8 e 10 membros, mostrando incompatibilidade com o perfil demográfico local, podendo acarretar impactos negativos sobre a legitimidade na representação da diversidade de atores sociais. Ainda, destaca-se o predomínio da natureza deliberativa e, em alguns casos, de forma pontual, também a função fiscalizadora, que não foi incorporada ao cotidiano do conselho, sendo condicionada à apuração de denúncias.

Além dos aspectos citados, os conselhos também enfrentam dificuldades de alocação física, capacitação dos membros, necessidade de diversificação dos meios de publicização e existência apenas formal do cargo de secretária executiva em alguns municípios. Tais resultados permitem compreender que as dimensões do controle social têm sido desenvolvidas com grandes entraves no Território, além de apontar questões que necessitam ser reanalisadas pelos envolvidos, direta e

indiretamente, no cotidiano dos conselhos.

Entretanto, pode-se observar que a dimensão da aprendizagem tem se sobressaído frente aos demais níveis do controle social nas experiências dos conselhos do Território, nos últimos dois anos, possivelmente, em virtude do seu caráter formativo, dando suporte ao desenvolvimento das outras dimensões. Como exemplo cita-se que recentemente os CMAS têm encaminhado mudanças, promovidas pela análise das condições de atuação, a partir do conhecimento acumulado de seus membros, propondo reformulação da base legal-administrativa e rotatividade dos espaços, pela entrada de novos atores nos conselhos, indicando o processo de (re)construção dos espaços participativos no Território.

Nesse aspecto foi possível notar a incipiente ascensão qualitativa do controle social, fato que emergiu nos discursos de parcela dos representantes nos Conselhos de Assistência Social do Território da Bacia do Rio Grande.

De forma geral, por fim, nota-se que os conselhos precisam ser fortalecidos em relação ao cumprimento com plenitude de suas funções para, de fato, se constituírem em espaços democráticos e participativos, promotores do diálogo entre a sociedade civil e o Estado.

Com base nos achados da pesquisa destacam-se algumas possibilidades capazes de conduzir à mudança de contexto, não como uma solução acabada, mas como um caminho possível, cabendo refletir sobre às especificidades localmente:

- a) abertura/fortalecimento de canais de divulgação mais eficientes e efetivos tanto dos meios convencionais (rádios, informativos, cartazes, etc.) como das novas tecnologias (redes sociais, *web sites*, blogs, uso de aplicativos de telefones móveis, entre outros), objetivando dar visibilidade aos atos e documentos dos CMAS e gestão;
- b) abertura/fortalecimento de espaços alternativos de participação, tais como fóruns, seminários, conferências, entre outras formatações, seja com acesso presencial e/ou ambientes virtuais;
- c) formação de rede entre os municípios-membros do Território com intuito de discutir o andamento do controle social na região;
- d) investimento na formação política dos conselheiros, dos usuários e demais interessados;

- e) disponibilização de instalação física exclusiva ao funcionamento do conselho gestor, com garantia das devidas condições materiais, humanas e infraestrutura condizente com as suas atividades;
- f) definição de rotina de funcionamento dos conselhos, com base no Regimento Interno e demais normativos.

Este estudo prestou-se a refletir acerca da prática conselheira em diferentes contextos socioculturais e políticos, tal como o Território da Bacia do Rio Grande, Bahia, evidenciando fragilidades no exercício do controle social da assistência social, das quais os resultados da pesquisa dão alguns indicativos, como: esvaziamento desses espaços deliberativos, dada a desmobilização social; poucas estruturas de funcionamento; ausência de formação dos conselheiros; não publicização dos seus atos; canais de comunicação inexistentes ou de baixo alcance; existência apenas formal de conselhos, entre outros.

Pôde-se perceber com a realização deste trabalho que, nos mais diferenciados contextos, as leis atendem às condições exigidas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS de 1993, mas não têm se refletido com a mesma proporção na prática conselheira. A partir destas constatações nascem outras inquietações, a saber: por que a literatura ainda trata os conselhos gestores como estratégias inovadoras se estão previstos na Constituição, desde 1988, e na LOAS, desde 1993? Por que o modelo de controle social implementado pelos conselhos gestores de assistência social não se efetiva conforme o aparato legal? Como garantir a responsividade dos gestores, por meio da prática destes mecanismos? Qual a atratividade de participação desses órgãos deliberativos no âmbito da Política de Assistência Social?

Diante disso, o que se discute e o que se tem vivenciado sobre controle social nos espaços dos conselhos gestores denota descompasso. A literatura defende esses órgãos como locus ideal para o controle social, definindo a sua natureza (deliberativa, normativa, consultiva e fiscalizadora), tipo de formação (paritária), o seu caráter (permanente) e o cunho do trabalho (voluntário). Vale salientar que este é o único modelo difundido de controle social que se presta a orientar o desenho institucional dos conselhos gestores na área de Assistência Social, frente a uma diversidade de contextos. Desse modo, será esta constatação a pista para explicar, em parte, o fenômeno de que, mesmo possuindo as condições organizacionais

requisitadas por lei, muitas vezes com perspectiva avançada, ou recomendadas pela literatura, existem conselhos gestores que ainda, após 26 anos de sua implementação dada pela Constituição de 1988, não correspondem às expectativas de um controle social condizentes com tais parâmetros?

Assim, mediante a estas conjecturas, finaliza-se este estudo, sem a pretensão de esgotar o debate sobre a temática. Indica-se como perspectiva de pesquisa complementar a este trabalho a verificação dos resultados das macros e microvariáveis e das dimensões do controle social aqui sistematizadas, quando aplicadas em contextos com características socioculturais e político-econômicas diferenciadas. Como exemplo, pode-se comparar os dados deste estudo com territórios pertencentes às regiões Sul ou Sudeste, ou mesmo com municípios de portes superiores aos da região pesquisada para observar como se comportam, com o propósito de discutir acerca das inquietações ora apresentadas e compreender os limites e desafios impostos à operacionalização da atual modelização dos conselhos gestores da Assistência Social, enquanto mecanismos de controle social.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, jan./mar. 2004.

ARAÚJO, Edgilson Tavares de; BOULLOSA, Rosana de Freitas. Avaliação da implementação do centro-dia para pessoas com deficiência: entre inovação e aprendizagem em políticas públicas. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, Aracaju, V.3, N.3, p. 123-136, jun. 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/2231-7069-4-PB.pdf>. Acesso em: 13 set. 2015.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Perfil municípios. [S.l]: AtlasBrasil, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/>>. Acesso em: 12 set. 2015.

AVRITZER, Leonardo. (Org.). A participação social no nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. Cap. 1, p. 15-44.

_____. PEREIRA, Maria de Lourdes D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n. esp., p. 14-39, 2005. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/TeoriaeSociedade_NumeroEspecial_marc_o2005_InstituicoesHibridaseParticipacaonoBrasilenaFranca.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano. **Carta Capital**, [São Paulo], 10 jun. 2014. Política. Fórum de Interesse Público. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Escolha o município e obtenha informações sobre a sua cidade. Salvador: TCM, 2013. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de Serviço Social, 2).

BEZERRA, Heloisa Dias. Atores políticos, informação e democracia. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 414-431, nov. 2008.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; PEREIRA, Iago Itã de Almeida; PASCOAL, Thays Marcelle Raposo. Um contraponto para a discussão sobre Conselhos Gestores Municipais a partir da abordagem da instrumentalização das políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 6., 2012, São Paulo. **Anais ...** São Paulo: ENAPEGS, 2012. p. 1-12.

_____. COELHO NETO, Ernani; PEREIRA, Iago Itã de Almeida. Innovation and learning in Public Administration at Local Level in Brazil: scope and challenges of the implementation of Local Management Councils. In: INTERNATIONAL RESEARCH

SOCIETY FOR PUBLIC MANAGEMENT CONFERENCE, 18., 2014, Ottawa. **Anais...** Ottawa: IRSPM, 2014.

COELHO NETO, Ernani; PEREIRA, Iago Itã de Almeida. Innovation and learning in Public Administration at Local Level in Brazil: scope and challenges of the implementation of Local Management Councils. + PESQUISA INTERNACIONAL DA SOCIEDADE PARA GESTÃO PÚBLICA DA CONFERÊNCIA

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. TÍTULO VIII, Da ordem. CAPÍTULO II, SEGURIDADE SOCIAL. Artigos nº 193, 194, 195, 203, 204. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 jan. 2014.

_____. Decreto n. 7.334, de 19 de outubro de 2010. Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília 20 out. 2010a. Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Downloads/Decreto%207.334%20-%2019.10.2010.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. Decreto-Lei n. 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília 23 maio 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 05 jan. 2014.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 05 jan. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 out. 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006. Diretrizes para estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 dez. 2006a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%20237%20-%2014.12.2006.doc/view>>. Acesso em: 05 jan. 2014.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 01, de 25 de janeiro de 2007. Publica o texto da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB- RH/SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jan. 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras/documentos/Norma%20Operacional%20de%20RH_SUAS.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2014.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 16, de 05 de maio de 2010. Define os parâmetros nacionais para a inscrição de 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 maio 2010b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2010/cnas-2010-016-05-05-2010.pdf/download>>. Acesso em: 05 jan. 2014.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 28 de novembro de 2011. Define a Promoção da Integração no Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece os seus limites. **Diário Oficial da União**. Brasília, 29 nov. 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/CNAS%202011%20-%20033%20-%2028.11.2011.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2015.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. **Diário Oficial da União**. Brasília, 29 nov. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/CNAS%202012%20-%20033%20-%2012.12.2012.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2015.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/projovem/arquivos/tipificacao-nacional.pdf/download>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Brasília: MDS, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/norma-operacional-basica-do-suas.pdf/view>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza. **Censo SUAS 2011 - 2012**. Brasília: MDS, 2011-2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20/censo-suas>>. Acesso em: 10 março 2014.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza. **Implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos conselhos**. Brasília, MDS, 2006b. p. 67

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza. Registro Principal: Instância de Controle Social: tabela: Integrantes . Brasília, MDS, 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/adesao/gestor/Integranteslist.asp?showmaster=1&IBGE=2928406>>. Acesso em: 10 março 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Participação e controle social: instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais. Brasília: MPOG, GesPública, 2013. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/folder_nucleo/RJ/pasta.2013-05-20.0206812602/09.%20Participacao%20e%20Controle%20social%20-%20conceitos%20e%20orientacoes.pdf>. Acesso em: 02 set. 2015.

_____. Partidos políticos registrados no TSE. Brasília: Partidos, 2014b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 17 set. 2014.

CALGARO, Fernanda. Câmara de deputados derruba decreto sobre conselhos populares: proposta precisa de aprovação no Senado para decreto perder validade. **Globo.com**, [Rio de Janeiro], 28 out. 2014. G1 Política. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/camara-derruba-decreto-sobre-conselhos-populares.html>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Deputados derrubam decreto dos conselhos populares. **Câmara Notícias**, 28 out. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476677-DEPUTADOS-DERRUBAM-DECRETO-DOS-CONSELHOS-POPULARES.html>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

CAMPOS, Edval Bernardino. O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social no SUAS**. Brasília: CNAS, MDS, 2009. p. 17-24.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. [S.l.]: Oxfam International, 2008. p. 1-11. [From Poverty to power: how active citizens and effective states can change the world.] Disponível em: <[file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/A_Participa%C3%A7%C3%A3o_Social_como_processo_de_consolida%C3%A7%C3%A3o_da_democracia_no_Brasil-Alexandre_Ciconello_-_%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/A_Participa%C3%A7%C3%A3o_Social_como_processo_de_consolida%C3%A7%C3%A3o_da_democracia_no_Brasil-Alexandre_Ciconello_-_%20(1).pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2015.

COÊLHO, Denilson Bandeira. Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre a racionalidade política e ajustes distributivos. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. Cap. 4, p. 91-120.

COLLETA, Ricardo Della; CARDOSO, Daiene. Câmara derruba decreto de conselho popular de Dilma. **Estadão**, São Paulo, 28 out. 2014. Política. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-derruba-decreto-de-conselho-popular-de-dilma,1584579>>. Acesso em: 03 jul. 2015.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle social na saúde. In: MOTA, Ana Elizabete da. et al. **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 1-29. Disponível em: <<http://www.ceap-rs.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Controle-social-na-saude.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

CRUBELLATE, João Marcelo. Participação como controle social: uma crítica das estruturas organizacionais flexíveis. **RAE-eletrônica**, v. 3, n. 2, p. 1-18, jul./dez. 2004.

CUNHA, Eleonora Schettini M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte : UFMG, 2007. p. 149-179.

DAGNINO, Evelina. Sociedad civil, participación e cidadania: de que estamos falando? In: LOZADA, Mireya. et al. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil de globalización**. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DOWBOR, Ladislau. A gestão social em busca de paradigmas. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

ELEIÇÕES 2014: história dos partidos brasileiros. Rio de Janeiro, G1, 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/historia-dos-partidos/index.html>>. Acesso em: 17 set. 2014.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política do Estado capitalista**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, n. 49, p. 47-69, 2000.

_____.Cláudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos Municipais de Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 111-134.

GARELLI, Franco. Controle social. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen Varriale et al. 12. ed. Brasília: Ed. UNB, 1999. p. 283-284. v. 1.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Questões da nossa época, 32).

_____.O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO, 2000. 175-201.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. 2003. 113 f. Dissertação (Mestrado)-

Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

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

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2. (Biblioteca tempo universitário, 101/102)

_____. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-54, 1995.

HERKENHOFF, Maria Beatriz; RABELO, Desirée Cipriano. Controle social e direito de acesso à informação: considerações a partir da política de Assistência Social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 82-93, jan./jul. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades. [S.l.]: IBGE, 2013. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php/>>. Acesso em: 02 set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa básica sobre os municípios brasileiros de 2001-2013. [S.l.]: IBGE, 2001-2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 02 set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros - 2012**. [S.l.]: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/>>. Acesso em: 02 set. 2015.

INSTITUTO PÓLIS. Projeto/Pesquisa: Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios: Relatório Final. [S. l.]: Forum, ago. 2011. Disponível em: <http://www.forumdca.org.br/arquivos/forumdca/publicacoes/file_8341f109f1dd6aa7effd72d95aa42884_146.pdf>. Acesso em: 02 set. 2015.

LUBAMBO, Cátia W.; COUTINHO, Henrique G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 4, p. 62-72, 2004.

LÜCHAMANN, Lígia Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa do PPGSP/UFSC**, n. 33, p. 1-44, nov. 2002.

_____. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MOTA, Áurea Cristina. Fissuras na estrutura do mandonismo: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.) **Participação social no nordeste**. Minas Gerais: UFMG, 2007. Cap. 2, p. 45-63.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. Controle social e assistência social: o desafio (im)possível. **Revista Katálysis**, Florianópolis, n. 4, p. 37-50, jan. 1999.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512010000300004>. Acesso em: 02 set. 2015.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. O controle social democrático na gestão e orçamento público 20 anos depois. In: SEMINÁRIO Nacional O controle social e aconsolidação do Estado Democrático de Direito. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social - CFESS, 2011.

_____. Democratizar a gestão das políticas públicas: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: RAICHELIS, Raquel. **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. [S.l.]: [S.n.], [2015]. Disponível em: <http://www.sbfa.org.br/fnepas/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2015.

SANI, Giacomo. Participação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen Varriale et al. 12. ed. Brasília: Ed. UNB, 1999. p. 888-890. v. 2.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. [S.l.]: [S.n.], [2013]. Disponível em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/221339/mod_resource/content/2/IntroDe moPTBoaventura%20e%20Avritzer.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2013.

SILVA, Lília. Lenite da; AMORIM, Wellington Lima. Um balanço teórico sobre a teoria da democracia deliberativa: as críticas de Joshua Cohen a Jürgen Habermas. In: **Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v. 4, n. 1, p. 140-159, Sem I 2010.

SILVA, Vini Rabassa da. et al. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265, jul./dez. 2008.

SOUZA, Luciana da Costa e. Democracia: representativa, deliberativa ou participativa? O espaço dos conselhos em debate. **Revista Multidisciplinar da UNESP Saber Acadêmico**, São Paulo, v. 120, n. 10, dez. 2010.

SOUZA, Rafael Gustavo de. Democracia participativa: resgate histórico e uma aproximação da visão de atores da sociedade civil. In: POLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais & INESC: Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Relatório da Pesquisa Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas** Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios. [S.l.]: [s.n.], 2011. Disponível em: <http://www.forumdca.org.br/arquivos/forumdca/publicacoes/file_8341f109f1dd6aa7effd72d95aa42884_146.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

SPOSATI, A. **A menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

**APENDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA O GRUPO DE
CONSELHEIROS MUNICIPAIS DOS CONSELHOS GESTORES DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL DA BACIA DO RIO GRANDE E TÉCNICOS DA SECRETARIA
EXECUTIVA**

- 1) Sobre as condições infraestruturais do CMAS disponibilizada pelo poder público.
- 2) Sobre a atuação do conselheiro no CMAS (limites e possibilidades).
- 3) Sobre a realização de capacitações para os conselheiros do CMAS.
- 4) Sobre a institucionalidade do conselho (Leis de regulamentação do CMAS, FMAS, regimento do interno, outros).
- 5) Sobre a realização das reuniões e atuação do CMAS (mobilização, regularidade, frequência e participação efetiva dos membros).
- 6) Sobre o cumprimento das naturezas do CMAS (deliberativa, consultiva, normativa e fiscalizadora).
- 7) Sobre o cumprimento das deliberações do CMAS pelo poder público municipal.

APENDICE B - QUESTIONÁRIO DE CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS

Prezado Conselho,

Peço a colaboração dos senhores para dar seguimento a uma pesquisa acadêmica desenvolvida no âmbito do Mestrado de Gestão Social da UFBA, que busca mapear os desafios da participação dos conselheiros da sociedade civil no âmbito da Política de Assistência Social, com foco no exercício do controle social.

Se deseja receber informações sobre o resultado desta pesquisa, por favor, assinale a opção a seguir: sim, desejo receber os resultados desta pesquisa por e-mail (_____).

Muito obrigada, Elisama Carvalho (Mestranda do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social do CIAGS/UFBA).

DADOS GERAIS DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
MUNICÍPIO	
Este município possui Conselho de Assistência Social?	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não. Por quê?
Nome do Conselho	
Nº de membros do CMAS	
Tipo de composição do CMAS	<input type="checkbox"/> Paritária <input type="checkbox"/> Não paritária (Representantes em maioria: () Governamental () Não-governamental)
Função do CMAS (múltipla escolha)	<input type="checkbox"/> Deliberativa <input type="checkbox"/> Consultiva <input type="checkbox"/> Normativa <input type="checkbox"/> Fiscalizadora

REPRESENTAÇÃO/COMPOSIÇÃO DO CMAS		
[Instituições, entidades, organizações não-governamentais e órgãos governamentais que compõem o Conselho.]		
Nº	Entidade/órgão com representação no CMAS	Entidade/órgão compõe a diretoria
1		<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim. Qual:
2		<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim. Qual:
Os conselheiros recebem remuneração (JETON)		() Não () Sim

FORMALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DO CONSELHO	
[Solicitamos o envio digitalizado/scaneado dos documentos mencionados para o seguinte e-mail: elispesquisamestradociags@gmail.com]	
Lei de Implantação do CMAS	Lei de criação Nº _____ de ____/____/____ Decreto de regulamentação Nº _____ de ____/____/____ Alterada pela Lei nº _____ de ____/____/____ Decreto de regulamentação Nº _____ de ____/____/____ Outras alterações: _____
Lei de criação do Fundo de Assistência Social	[] Não Possui Lei de criação Nº _____ de ____/____/____ Decreto de regulamentação Nº _____ de ____/____/____ Alterada pela Lei nº _____ de ____/____/____ Decreto de regulamentação Nº _____ de ____/____/____ Outras alterações: _____
Regimento Interno do Conselho	[] Não possui [] Possui. Elaboração ____/____/____ Última alteração ____/____/____
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO CONSELHO	
[Informe os cargos, conforme Regimento Interno, e a existência de Comissões Temáticas e/ou Grupos de Trabalho existentes neste Conselho.]	
Este Conselho possui Secretaria Executiva	[] não [] sim, com as seguintes atribuições: _____
O CMAS possui Comissões Técnicas	[] não [] sim. Quantas: _____ Quais estão em efetivo funcionamento: _____
O CMAS possui Grupos de Trabalho	[] não [] sim. Quantos: _____ Quais estão em efetivo funcionamento: _____
ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DO CONSELHO	
[Descrição da estrutura física disponível para a realização das atividades do Conselho e guarda dos documentos, horário de funcionamento, realização de reuniões.]	
Espaço físico destinado às atividades do Conselho	[] próprio [] compartilhado com: _____ Espaços existentes: _____
Conselho possui um horário de funcionamento diário e regular	[] Não [] Sim. Dias: 2ª 3ª 4ª 5ª 6ª/ Horário: _____
Agenda de reuniões (1º semestre de 2014)	_____/Jan./14 _____/Fev./14 _____/Mar./14 _____/Abr./14 _____/Mai./14 _____/Jun./14
FUNCIONAMENTO DO CONSELHO	
[Quantidade de membros presentes e as instituições representadas na ocasião. Solicitamos encaminhar a cópia digitalizada/scaneada das atas por e-mail (elispesquisamestradociags@gmail.com), para que possamos melhor compreender a realidade dos Conselhos.]	
_____/_____/_____ Presentes nº	Instituições representadas (verificar campo sobre a composição): 1 – 2 – 3 – 4 – 5 – 6 – 7 – 8 – 9 – 10 – 11 – 12
FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS	
[Com base nos registro das atas, assinale a opção correspondente a realidade municipal no tocante aos aspectos de frequência dos conselheiros às reuniões e a efetiva participação nas deliberações.]	
Frequência dos membros às sessões da plenária	[] Maior assiduidade por parte dos representantes da esfera governamental. [] Maior assiduidade por parte dos representantes da sociedade civil. [] Igual assiduidade entre os representantes da esfera governamental e não governamental. [] Outro: _____
Manifestação/intervenção durante as sessões da	[] Em maioria por parte dos representantes da esfera governamental.

plenária	<input type="checkbox"/> Em maioria por parte dos representantes da sociedade civil. <input type="checkbox"/> Igualdade entre os representantes da esfera governamental e não governamental. <input type="checkbox"/> Outro:
Apresentação de propostas	<input type="checkbox"/> Em maioria são levantadas pelos representantes da esfera governamental. <input type="checkbox"/> Em maioria são levantadas pelos representantes da sociedade civil. <input type="checkbox"/> Igualdade entre os representantes da esfera governamental e não governamental no levantamento das propostas <input type="checkbox"/> Outro:
ELEMENTOS DIFICULTADORES AO FUNCIONAMENTO DO CMAS	
ELEMENTOS FACILITADORES AO FUNCIONAMENTO DO CMAS	
OBSERVAÇÕES	

APENDICE C - QUESTIONÁRIO SOBRE A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL

Prezado(a) Conselheiro(a),

Peço sua gentil ajuda para dar seguimento a uma pesquisa acadêmica desenvolvida no âmbito do Mestrado de Gestão Social da UFBA, que busca mapear os desafios da participação dos conselheiros da sociedade civil no âmbito da Política de Assistência Social, com foco no exercício do controle social.

ATENÇÃO:

Se deseja receber informações sobre o resultado desta pesquisa, por favor, assinale a opção abaixo:
 sim, desejo receber os resultados por e-mail (_____).

DADOS DO RESPONDENTE E DO CONSELHO			
Município*			
Nome do conselheiro (opcional)			
Sexo*	<input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Feminino	Idade*	_____anos
Escolaridade*	<input type="checkbox"/> Ens. Fundamental Completo <input type="checkbox"/> Ens. Médio Completo <input type="checkbox"/> Ens. Superior Completo	<input type="checkbox"/> Ens. Fundamental Incompleto <input type="checkbox"/> Ens. Médio Incompleto <input type="checkbox"/> Ens. Superior Incompleto	
Instituição que representa*			
Membro*	<input type="checkbox"/> Titular <input type="checkbox"/> Suplente	Cargo no Conselho*	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim. Qual? _____

* Campo obrigatório para que possamos traçar o perfil dos conselheiros.

INSERÇÃO NO CONSELHO	
Como se deu o seu processo de entrada neste Conselho (eleito em assembleia, indicação do presidente da instituição, indicação do prefeito ou secretário, espontaneamente, falta de interessados ou outros)?	
Você possui cargo na instituição a qual representa?	[] não [] sim, de: _____
Você já representou outras vezes esta instituição no CMAS?	[] não [] sim, _____ vezes
Já representou ou representa, simultaneamente, esta instituição em outro Conselho?	[] não [] sim, estes: _____
ATUAÇÃO NO CONSELHO	
[Relate sobre sua participação no Conselho, destacando: sua frequência às reuniões, seu diálogo com o membro titular ou suplente da instituição que representa; os critérios de avaliação adotados por você no momento das deliberações e outros aspectos.]	
Enquanto membro tem acesso livre às informações necessárias sobre a Política para possa discutir e deliberar as questões em pauta?	[] não [] sim [] às vezes Justifique: _____
Repassa para a instituição a qual representa as deliberações do CMAS?	[] não [] sim [] às vezes Justifique: _____
Traz para as discussões do CMAS as propostas levantadas pela instituição a qual representa?	[] não [] sim [] às vezes Justifique: _____
Nas discussões/deliberações do CMAS todos os membros têm garantidos as mesmas oportunidades de voz para defender e propor posicionamentos?	[] não [] sim [] às vezes Justifique: _____
As questões políticas do município interferem na dinâmica do CMAS?	[] não [] sim [] às vezes Justifique: _____
Já participou de alguma capacitação?	[] não [] sim. Se "sim", quantas vezes: _____ Promovida por: () município () estado () união () outras: _____ Quando: _____

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO	
[Descreva a organização e funcionamento do Conselho em seu município, destacando: principais discussões ocorridas no Conselho; espaços físicos (in)adequados, (não)compartilhados, temporário, estrutura e outros.]	
O Conselho dispõe de assessoria técnica especializada na área?	[] não [] sim
A Secretaria Municipal disponibiliza apoio logístico ao CMAS?	[] não [] sim. Se “sim”, assinale a seguir: () recursos humanos () mobiliário () mat. de limpeza () mat. de papelaria () outros:
Como as pautas das reuniões são definidas?	[] coletivamente [] pelo presidente [] outro:
As sessões de plenária do CMAS são registradas em ata?	[] não [] sim [] às vezes
Caso tenha respondido “sim”: como se dar o registro (lavramento) em ata das discussões e deliberações ocorridas durante as sessões de plenária?	[] lavrada ao final de cada sessão de plenária, procedendo-se a com, posterior, leitura e “aprovação” [] lavrada no intervalo entre a ocorrência de uma plenária e outra com leitura e “aprovação” na seguinte [] ausência de uma sistematização para a lavramento das atas [] outros:
Caso tenha respondido “não” ou “às vezes”: indique os principais motivos da sua ausência ou eventualidade do registro das sessões de plenária, através do lavramento das atas.	

PUBLICIZAÇÃO DOS ESPAÇOS E FISCALIZAÇÃO DAS ENTIDADES	
[Relate como ocorre à divulgação das sessões de plenária e as deliberações do Conselho, salientando os meios utilizados; as estratégias de repasse das deliberações ao Gestor Municipal da Política de Assistência Social.]	
As deliberações do CMAS são respeitadas/cumpridas pelo Órgão Gestor Municipal da Política de Assistência Social?	[<input type="checkbox"/>] não [<input type="checkbox"/>] sim [<input type="checkbox"/>] não sabe responder Justifique:
O CMAS fiscaliza as entidades de assistência social das esferas governamental e não-governamental?	[<input type="checkbox"/>] sim [<input type="checkbox"/>] não sabe responder [<input type="checkbox"/>] não. Por quê?
Caso a resposta anterior tenha sido "sim", responda: como Conselho estrutura a atividade de fiscalização no município.	Possuem cronograma para essa atividade: [<input type="checkbox"/>] não [<input type="checkbox"/>] sim Esta atividade é realizada: (<input type="checkbox"/>) diariamente (<input type="checkbox"/>) semanalmente (<input type="checkbox"/>) quinzenalmente (<input type="checkbox"/>) mensalmente (<input type="checkbox"/>) anualmente (<input type="checkbox"/>) esporadicamente (<input type="checkbox"/>) outro Foi estabelecida uma escala de fiscalização entre os membros? (<input type="checkbox"/>) não (<input type="checkbox"/>) sim
Quais as medidas/ações que o Conselho delibera quando se é constatada irregularidades (conforme o aparato legal dessa Política) nas entidades governamentais e não governamentais?	
IMPACTOS DA ATUAÇÃO DO CMAS SOBRE A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
[Relate as possíveis mudanças geradas pela atuação do Conselho sobre o andamento da gestão da Política de Assistência Social dentro do município, destacando: melhora da qualidade dos serviços, ampliação da rede, aumento dos recursos (humanos, materiais e financeiros), criação/incentivo de espaços para a participação social da sociedade e, principalmente, dos usuários e outros.]	
OBSERVAÇÕES	
[Este é destinado para que descreva, relate ou comente sobre aspectos que não foram mencionados ou que deseje fazer um maior detalhamento.]	

APÊNDICE D - DOCUMENTOS DE PESQUISA LEVANTADOS, REFERENTES AOS CONSELHOS E À GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA BACIA DO RIO GRANDE, BAHIA

Tipo de documento levantado	MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DA BACIA DO RIO GRANDE						
	Angical	Baianópolis	Barreiras	Buritirama	Catolândia	Cotegipe	Cristópolis
Lei de criação do Órgão Gestor			1997		2009		
Lei de criação do CMAS		2005 2009**	1996	2001		1996 2005** 2012**	2009
Lei de criação do FMAS	2005	1997	1997 2007** 2011**	2010		1996 2011**	2004
Lei de criação CMDCA					2009**		

Tipo de documento levantado	MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DA BACIA DO RIO GRANDE						
	Formosa do Rio Preto	Luís Eduardo Magalhães	Mansidão	Riachão das Neves	Santa Rita de Cássia	São Desidério	Wanderley
Lei de criação do Órgão Gestor							
Lei de criação do CMAS			2005 2011**	1997 2001** 2005**2 2008** 2010**	1997	2001 2007**	1999
Lei de criação do FMAS			2005 2011 ¹ 2011**	1997 2007** 2008**		2001 2007**	1999 2010**
Lei de criação CMDCA							

Tipo de documento levantado	MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DA BACIA DO RIO GRANDE						
	Angical	Baianópolis	Barreiras	Buritirama	Catolândia	Cotegipe	Cristópolis
Decreto/portaria de gestor do FMAS						2010	
Decreto/portaria de nomeação CMAS		2009	2011	2011	2013		
Decreto/portaria de nomeação CMDCA					2009		
Atas das reuniões do CMAS		2010	2011	2011-ilegível		2010	2010
Atas das reuniões do CMDCA							2012
Plano PluriAnual de Assistência Social		2010-2013				2010-2013	
Plano Municipal de Assistência Social				2011-2014			2010-2013
Plano Trabalho CRAS					2011 2012		
Plano de Ação SMAS			2010				

Tipo de documento levantado	MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DA BACIA DO RIO GRANDE						
	Formosa do Rio Preto	Luís Eduardo Magalhães	Mansidão	Riachão das Neves	Santa Rita de Cássia	São Desidério	Wanderley
Decreto/portaria de gestor do FMAS				2011		2010	
Decreto/portaria de nomeação CMAS			2011	2011	2009		2011
Decreto/portaria de nomeação CMDCA			2011	2010		2011	2011
Atas das reuniões do CMAS			2010-2013	2010-2013			
Atas das reuniões do CMDCA							
Plano PluriAnual de Assistência Social							
Plano Municipal de Assistência Social							2010-2013
Plano Trabalho CRAS							
Plano de Ação SMAS							

Tipo de documento levantado	MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DA BACIA DO RIO GRANDE						
	Angical	Baianópolis	Barreiras	Buritirama	Catolândia	Cotegipe	Cristópolis
Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente					2005		
Regimento Interno					2005		
Resoluções do CMAS							
Relatório Técnico CEAS			2012				
Entrevista com membros sobre a atuação do CMAS no município	3		3				não
Questionário da Pesquisa - "Atuação dos membros no CMAS"	3		1				4
Questionário da Pesquisa - "Mapeamento dos CMAS's na Bacia do Rio Grande"	não	Sim	sim				sim

Tipo de documento levantado	MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DA BACIA DO RIO GRANDE						
	Formosa do Rio Preto	Luís Eduardo Magalhães	Mansidão	Riachão das Neves	Santa Rita de Cássia	São Desidério	Wanderley
Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente							
Regimento Interno							
Resoluções do CMAS						2011	
Relatório Técnico CEAS							
Entrevista com membros sobre a atuação do CMAS no município				1			
Questionário da Pesquisa - "Atuação dos membros no CMAS"				3			
Questionário da Pesquisa - "Mapeamento dos CMAS's na Bacia do Rio Grande"				sim			

Fonte: Elaborado pela autor com dados extraídos de documentos repassados pela CIB, bem como encaminhados pelos municípios e a indicação dos que participaram efetivamente da pesquisa com devolução dos questionários aplicados respondidos e/ou entrevistas.

** Referente ao ano de alteração da Lei.

Nota¹: A lei de criação do FMAS possui dois anos diferentes de criação 2005 e 2011, além da existência de alteração também no ano de 2011.

Nota² Neste ano ocorreu a criação da Lei nº 360/05 de 19 de abril, posterior alteração em 04 de julho, bem como a publicação da emenda modificativa 001/05 de 13 de junho.