

A Relação entre participação, representação e compartilhamento do poder: uma análise sobre os Conselhos Municipais de Assistência Social de Natal e Parnamirim

The Relationship between Participation, Representation and Sharing
of Power: An Analysis of the Municipal Social Welfare Councils of
Natal and Parnamirim

*Marta Maria Bezerra**

RESUMO: A Assistência Social, instituída pela Constituição de 1988, é dever do Estado e direito do cidadão que se realiza através de um sistema descentralizado e participativo a partir de um modelo de gestão democrática articulando Estado e sociedade civil no processo decisório e na fiscalização da sua execução, financiamento e efetividade. Os conselhos gestores assumem institucionalmente a prerrogativa de materializar a participação para a democratização e efetividade das políticas públicas. A literatura demonstra que essas instituições estão consolidadas para esse processo, contudo é necessário compreender a dinâmica de funcionamento dos conselhos e a sua relação com os órgãos gestores. Assim, o objetivo desse trabalho é analisar os conselhos municipais de Natal e Parnamirim no Rio Grande do Norte com base nos pressupostos das teorias da democracia participativa e deliberativa, bem como nas discussões sobre a accountability, buscando compreender como a participação, representação e compartilhamento do poder acontecem nessas instituições e como influenciam as gestões municipais.

PALAVRAS-CHAVE: Participação. Representação. Compartilhamento do Poder. Gestão Democrática.

ABSTRACT: Social Assistance, instituted by the 1988 Constitution, is a duty of the State and the right of the citizen, which is carried out through a decentralized and participatory system based on a model of democratic management articulating the State and civil society in the decision-making process and in the supervision of its execution, Financing and effectiveness. The managing councils takes on the institutional prerogative to takes on participation for the democratization and effectiveness of public policies. The literature demonstrates that these institutions are consolidated for this process, but it is necessary to understand the dynamics of the functioning of the councils and their relation with the managing organs. Thus, the objective of this work is to analyze the municipal councils of Natal and Parnamirim in Rio Grande do Norte based on the assumptions of theories of participatory and deliberative democracy, as well as in the discussions on accountability, seeking to understand how participation, representation and sharing of the Power in these instances and how they influence the municipal administrations.

KEYWORDS: Women. Yerba Mate. Selva Trágica.

* Mestranda, Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais – UFRN.
martass@hotmail.com.br.

Introdução

A democracia na contemporaneidade é entendida enquanto requisito essencial de desenvolvimento das sociedades, tendo no Estado Democrático de Direito sua base constitutiva. As questões relacionadas à participação e à representação estão presentes nas discussões sobre a consolidação da democracia e implicam cada vez mais um arcabouço teórico e prático complexo o qual requer uma permanente atualização sobre seus preceitos. A democracia representativa, assumida enquanto “concepção hegemônica da democracia” (AVRITZER; SANTOS, 2005), entra em cheque enquanto única resposta possível para a tomada de decisão política em função do ressurgimento da participação como proposta de democratização do Estado.

Nesse sentido, a participação é apreendida enquanto primordial para referenciar o entendimento sobre o processo de democratização da gestão das políticas públicas. Imbricada a essa perspectiva participativa aparece a questão de que a burocracia e os gestores públicos se veem numa nova situação em relação à prestação dos serviços públicos, na qual a população tem a oportunidade de colocar suas reivindicações na pauta de uma política pública não apenas através da representação eleitoral, mas através da representação política da sociedade civil que passa a ser porta-voz de si nas discussões e deliberações, bem como no acompanhamento das ações e no controle social dos recursos públicos. Isso se dá por meio dos canais de participação institucionalizados a partir da Constituição Federal de 1988, entre eles os conselhos gestores de políticas públicas¹.

A Assistência Social, constituída historicamente por práticas filantrópicas, caritativas e assistencialistas, pode fornecer elementos valiosos para referenciar a análise da relação entre Estado e sociedade civil a partir da atuação dos mecanismos institucionais de participação, representação, deliberação e controle social no sentido que ela apresenta um duplo desafio: propiciar inclusão social e inclusão política (CUNHA, 2009). Uma outra questão que colocou os conselhos de assistência social como referência para essa

análise foi perceber que, em algumas situações², eles não passaram de meros mecanismos de regulamentação da gestão dessa política pública tendo em vista a exigência legal dos mesmos para o recebimento dos recursos federais.

A importância dos conselhos gestores para a democratização do Estado já está consolidada na teoria e na prática como vem sendo comprovado por diversos estudos sobre a participação da sociedade na gestão das políticas públicas através das inovações institucionais introduzidas pela Constituição Federal de 1988. O presente artigo tem como preocupação analisar a qualidade dessa participação a partir da dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais de assistência social – CMAS e sua relação com as gestões municipais numa perspectiva de abertura ao compartilhamento do poder decisório e ao controle social das ações e dos recursos públicos.

A pesquisa que deu suporte às reflexões apresentadas aqui é um estudo de caso comparativo entre os municípios de Natal e Parnamirim tendo como objeto os CMAS e a relação deles com as gestões municipais. A análise consiste em compreender a qualidade da participação, a legitimidade da representação política, a inclusão dos diversos segmentos da sociedade civil, a efetividade deliberativa e os desafios de concretizar o compartilhamento do poder e a transparência na prestação de contas pelos gestores. Nesse sentido, busca-se compreender os limites e possibilidades dessas instâncias de participação em incidir concretamente na gestão das políticas públicas no sentido da sua democratização a partir das suas dinâmicas de funcionamento.

Fundamentação Teórica–Metodológica: teorias democráticas que sustentam a análise

Duas teorias que se destinam a pensar a participação direta da sociedade civil nos processos decisórios e no controle social em relação ao Estado foram tomadas como referência para todo o processo de compreensão do presente estudo: a teoria da democracia participativa e a teoria da democracia deliberativa.

A teoria democrática participativa tem como objetivo central defender a ampliação da participação da sociedade nos processos decisórios. Com base na inspiração de Rousseau, há um destaque para o caráter educativo da participação que incorpora uma ação responsável, individual, social e política resultando num envolvimento com assuntos mais abrangentes que os interesses próprios e imediatos dos indivíduos, os quais se veem “forçados” a participar das decisões que terão consequências coletivas na medida em que percebem que o interesse público e o interesse privado estão ligados entre si. Nesses termos, Rousseau sugere que a função da participação que procede deles é a integração, a qual fornece a cada cidadão a sensação de que ele não está isolado, mas que pertence a comunidade (PATEMAN, 1992).

Esse papel integrador torna a democracia participativa mais estável tendo em vista que à medida que todos podem participar das discussões e decisões sobre as questões públicas, a aceitação em relação ao resultado alcançado coletivamente por elas é facilitada no sentido de que o processo participativo “fortalece a autoridade da escolha” (LAISNER, p.29, 2009). Outro ponto que fortalece o discurso participativo é a perspectiva na qual o nível político local é assumido enquanto espaço privilegiado para o exercício da participação levantado por Mill, pois “(...) poderia propiciar a participação direta na tomada de decisões” (PATEMAN, 1992, p.49). As colocações feitas por ele levam a concluir que,

A ênfase no âmbito local é explicada pela proximidade do cidadão com esse nível de governo, assim como pela compreensão de que a participação na administração do interesse público, no governo local, educa o cidadão para a responsabilidade social. (ALMEIDA, 2006, p. 64).

Nesse sentido, é razoável afirmar que o motivo pelo qual essa proximidade estimula a participação diz respeito à visibilidade em relação aos resultados diretos que ela produz para o cidadão que, se não tiver suas reivindicações e proposições atendidas plenamente, ao menos serão ouvidos

por aqueles que são responsáveis pelas ações estatais no nível que mais incide na vida da comunidade a qual pertence. Assim, poderá sentir-se estimulado a participar de processos e assuntos mais amplos.

Convém resgatar a ideia de que a participação enquanto projeto de democratização “[...] visou desenhar novos horizontes de emancipação social, ou melhor, de emancipações sociais a partir de práticas que ocorrem em contextos específicos para dar resposta a problemas concretos” (AVRITZER; SANTOS, 2005, p. 71). Esses autores afirmam que as possíveis articulações transnacionais de experiências locais de participação para a promoção da democracia participativa tornam as práticas locais elos mais amplos e com uma capacidade transformadora maior que conduzem à “globalização contra-hegemônica”. Eles destacam que elas possibilitam uma aprendizagem contínua e recíproca, o que consideram um requisito essencial para democracia de alta intensidade (AVRITZER; SANTOS, 2005).

Nessa perspectiva, as práticas locais de participação adquirem uma valorização significativa no sentido de oferecer possibilidades para a promoção da democracia participativa em âmbitos maiores, pois, como defendem esses autores,

A força da globalização contra-hegemônica no domínio da ampliação e do aprofundamento da democracia depende em boa medida da ampliação e aprofundamento de redes nacionais, regionais, continentais ou globais de práticas locais. (AVRITZER; SANTOS, 2005, p.74)

Diante de todas as circunstâncias nas quais os autores adotados para a compreensão sobre a participação fundamentam seus argumentos, conclui-se que, conforme Almeida,

Na democracia participativa há, portanto, uma exigência da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão em uma sociedade democrática, porque ela tem um caráter pedagógico no aprendizado das relações democráticas, contribuindo para a politização dos cidadãos, o que é

importante para eles exercerem um controle sobre os governantes. (ALMEIDA, 2006, p. 64-65).

A teoria democrática deliberativa, na qual se destacam as contribuições de Habermas, traz a perspectiva da argumentação no processo decisório e os fundamentos da deliberação enquanto processo político, sendo a esfera pública o espaço primordial para o exercício da argumentação (CUNHA, 2009). Ela surge enquanto um resultado diretamente ligado ao movimento do processo de reestabelecimento de experiências participativas que “[...] despertaram um renovado interesse nas possibilidades de formas consensuais de autogoverno [e] se refere à ideia de que a forma legítima de elaboração das leis e regras de funcionamento da democracia surge da deliberação pública dos cidadãos” (LAISNER, 2009, p. 29-30).

Em outras palavras, conforme apontado por Almeida,

Ela parte do princípio de que as decisões devem ser frutos de um debate público, de discussões coletivas pautadas no bem comum, as quais se devem realizar em instituições sociais e políticas criadas para o exercício efetivo dessa autoridade coletiva. (ALMEIDA, 2006, p. 67).

Dessa maneira, a participação tende a ser cada vez mais qualificada no sentido de que não haverá uma aglomeração ou uma agregação de opiniões, mas uma construção argumentativa que precede as decisões que serão tomadas pelos agentes estatais com base num debate público e político que influenciará tanto as ações como os resultados, sempre em busca das melhores e mais justas soluções para os assuntos que estão sendo debatidos.

A perspectiva de um debate público e político, realizado por cidadãos livres e iguais, está intimamente ligada ao papel das instituições que têm como propósito fornecer e favorecer um espaço que garanta as condições necessárias para que as decisões não sejam cooptadas ou manipuladas, mas, de fato, legítimas e democraticamente construídas por aqueles que serão atingidos por elas. Assim, conclui-se que “a democracia deliberativa configura-se, portanto,

como um processo de discussão e decisão pública que articula Estado e sociedade através de um formato institucional que, por sua vez, torna esta deliberação possível” (LÜCHMANN apud ALMEIDA, 2006, p.67).

A democracia deliberativa, portanto, representa um aprofundamento na ampliação da participação que não apenas a torna mais qualificada, mas também porque empodera os cidadãos para o exercício político da participação com legitimidade e segurança institucional.

Nessa perspectiva, a democracia deliberativa pode ser entendida como uma forma de justificação do exercício do poder político que institucionaliza espaços e mecanismos em que cidadãos livres e iguais discutem, coletiva e publicamente, as questões e interesses da coletividade e propõe prioridades ou ações públicas que deverão ser executadas pelas instituições estatais. (CUNHA, 2009, p.83).

A perspectiva é ampliar a participação da sociedade nas decisões públicas na qual os indivíduos incorporam uma ação responsável referente às questões coletivas e, dessa forma, eles são integrados à comunidade a qual pertencem e são educados para o exercício de uma cidadania politizada que os capacita para uma relação democrática com os atores e instituições estatais. Diante disso, as decisões por convenção são substituídas por uma interação discursiva dos agentes que, ancoradas em mecanismos de debate, levam ao consenso, o qual, “[...] para ser legítimo, precisa ser resultado de um processo no qual todos os participantes da interação tenham condições de expressar seus pontos de vista de forma não coagida” (LAISNER, 2009, p.30).

Para tanto, existe a necessidade de que a argumentação e o debate público, no que diz respeito ao processo decisório, se realizem não apenas através de uma ampliação da participação e representação social da sociedade civil, mas que elas sejam materializadas em espaços institucionalizados que de forma inclusiva promovam igualdade e legitimidade democrática para os cidadãos participarem no âmbito da esfera pública. Tendo como referência que,

A concepção de esfera pública aqui adotada baseia-se na ideia de que sua constituição é parte integrante do processo de democratização, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expresso fundamentalmente pela inscrição dos interesses das maiorias nos processos de decisão política. [Assim,] a noção de esfera pública se afirma como *comunidade politicamente organizada* e baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública. (RAICHELIS, 2011, p. 27-29, grifos da autora).

A partir dessas teorias foram elencadas as categorias analíticas que nortearam o processo de pesquisa.

Categorias Analíticas

A opção por elencar categorias analíticas para a compreensão se deu em função delas expressarem aspectos fundamentais para apreender as especificidades que compõem a relação entre Estado e Sociedade Civil no compartilhamento do poder a partir da dinâmica de funcionamento dos conselhos. Elas orientam a análise como estratégia de contemplar a multidimensionalidade do objeto de estudo escolhido e norteiam a construção do conhecimento no sentido de avançar no entendimento e na discussão da realidade pesquisada. As categorias escolhidas para a apreensão foram: a participação, a representação política, a deliberação e a *accountability*.

A **Participação** é entendida enquanto inclusão dos diversos segmentos da sociedade civil sendo potencializadora da superação das desigualdades sociais admitindo que “[...] o modelo de democracia participativa assume um caráter protagonizador da luta contra a exclusão social e da ênfase na cidadania, orientado pela aspiração de relações mais inclusivas” (MOURA, 2009, p. 171). É oportuno destacar que a participação que protagoniza a inclusão com ênfase na cidadania assumida aqui é aquela na qual a sociedade se insere na construção de políticas públicas a partir da proposição de demandas a serem implementadas pelo Estado e do controle social das ações e gastos deste. Não se confundindo com a proposta neoliberal de Estado mínimo

que isenta a responsabilidade estatal na garantia dos direitos e a transfere para a sociedade a partir do discurso da participação e do exercício da cidadania no sentido dela assumir o papel de provedora dos direitos incidindo numa confluência perversa entre projetos políticos antagônicos (DAGNINO, 2002).

Nesse sentido, ampliar a inclusão daqueles que são afetados pela política pública nos conselhos gestores significa ampliar a participação nas decisões e no controle social dela. Isso implica dizer que maior será a possibilidade de democratização dos serviços e ações do Estado, pois como afirma Laisner,

Quanto mais diversificado o público incluído nesses espaços, argumentando, negociando, pactuando, legitimando reciprocamente a si e aos interesses demandados, maior o seu grau de publicidade e maiores as possibilidades de potenciais avanços democráticos neste processo. (LAISNER, 2009, p.32).

A **representação política**³, entendida enquanto aumento da presença da sociedade civil em formas alternativas de institucionalização da participação na perspectiva de “[...] uma proposta de alargamento da democracia, inclusive de seus tradicionais mecanismos de incorporação da sociedade civil que historicamente limitou-se aos princípios da representação no Parlamento” (LAISNER, 2009, p. 28). A referência é de um novo tipo de representação política que está fora dos circuitos tradicionais e que se assenta nos novos espaços institucionalizados de participação, tais como os conselhos gestores. Conforme Moura, “é necessário enfatizar que, na prática, nos conselhos estão sendo criadas novas formas de representação política, caracterizadas pela representação coletiva, ou seja, os representantes falam em nome de determinados grupos sociais” (MOURA, 2009, p. 180).

Entendendo que nesse alargamento da democracia a partir de inovações institucionais que transbordam as eleições e o parlamento através da “pluralização da representação política” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006) compreende-se a necessidade de analisar a legitimidade dessa

representação a partir da dimensão da interação e controle entre representante e representado, bem como da dimensão da afinidade, solidariedade, conhecimento e qualificação com o tema objeto a ser acompanhado no exercício da representação com base no reconhecimento de que,

Afinal, as evidências empíricas contestam uma legitimidade natural (ou dada) da sociedade civil: a heterogeneidade de objetivos, interesses e formas de organização; os vínculos estreitos com o sistema político; e a influência do contexto na atuação e formulação política destes sujeitos coletivos desautorizam uma leitura que imprime uma natureza necessariamente representativa e legítima deste amplo e heterogêneo campo de organizações sociais. (BORBA; LÜCHMANN, 2010, p. 235-236).

A **deliberação**, entendida enquanto oportunidade igualitária entre membros representantes do governo e da sociedade civil no que se refere às proposições de demandas e à tomada de decisões no conselho, o que repercute na incorporação delas pela gestão. Ela está relacionada a um projeto democrático-participativo o qual, segundo Cunha,

[...] fundamenta-se na possibilidade de aprofundamento e radicalização da democracia, enfatizando a participação da sociedade nos processos de decisão, ou seja, o compartilhamento do poder decisório do Estado quanto a questões voltadas ao interesse público, assim como a democratização do Estado e a necessidade de controle social sobre ele reconhece a sociedade civil em sua heterogeneidade e como terreno constitutivo da política; compreende a cidadania de forma abrangente como o “direito a ter direitos”, assim como enfatiza uma noção ampliada de política. (CUNHA, 2009, grifos da autora, p.66).

Nesses termos, é analisada a efetividade deliberativa dos conselhos definida como:

[...] a capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir acerca de elementos centrais de uma política pública, a assistência social. [Ela é verificada] por meio de alguns fatores, como a inclusão e igualdade deliberativas, a proposição de novos temas, a decisão sobre ações públicas e o controle público sobre estas ações. (CUNHA, 2009, p. 238).

Nesse sentido leva-se em conta que “[...] a discussão das políticas públicas ganha relevância por seu caráter de mediação entre as demandas sociais e as formas como são incorporadas e processadas pelo aparato governamental” (RAICHELIS, 2011, p. 19). Por isso, de maneira particular, é observada a abertura da gestão à incorporação e vinculação das decisões tomadas no âmbito dos conselhos.

A *accountability*, entendida enquanto transparência pública na prestação de contas do Estado sobre as suas ações e os recursos públicos à sociedade. Nesses termos, o Estado é o alvo dos agentes da *accountability* (nessa análise os conselhos) e deve ter a capacidade de informar e explicitar seus atos para que sejam acompanhados por esses agentes no sentido de “[...] a) sujeitar o poder ao exercício das sanções; b) obrigar que este poder seja exercido de forma transparente e c) forçar que os atos dos governantes sejam justificados” (CARNEIRO, 2004, p. 02).

A literatura nos apresenta três modelos de *accountability*: a vertical, realizada através da ação entre desiguais a partir do uso dos mecanismos eleitorais para exercitar o controle sobre as autoridades públicas; a horizontal, realizada através de relações entre iguais na qual os poderes e agências desenvolvem uma vigilância mútua e necessitam de condições tais como a autonomia para de fato exercerem suas atribuições; e a societal, realizada através de pressões exercidas pela sociedade civil sobre a ação estatal que apresentam demandas e identificam erros e/ou irregularidades que merecem atenção e resposta por parte do Estado (O’Donnell, 1998; Carneiro, 2004).

Nesse sentido, importa para análise proposta por esse estudo os pressupostos da *accountability* horizontal e societal, entendendo que os

conselhos gestores figuram instituições com o direito e o poder de normatizar e fiscalizar as ações estatais formalizados legalmente, mas também constituírem-se enquanto organização que exerce pressão com demandas advindas da sociedade através dos representantes dessa na composição do colegiado. Esse posicionamento converge com o de Carneiro (2004) o qual admite que seria uma limitação restringir a *accountability* societal apenas aos agentes e organizações que desenvolvam ações simbólicas sem mandato ou configuração jurídico-institucional, pois,

Os conselhos constituem espaços públicos (não estatais), que acenam para a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena e na agenda pública. Mas se distinguem de movimentos e manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais. Têm o poder de agenda e podem interferir, de forma central, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. [Destacando] que apresentam a capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e monitorar processos de implementação de políticas e direitos, através de uma institucionalidade híbrida, composta de representantes do governo e da sociedade civil. (CARNEIRO, 2004, p. 07-08)

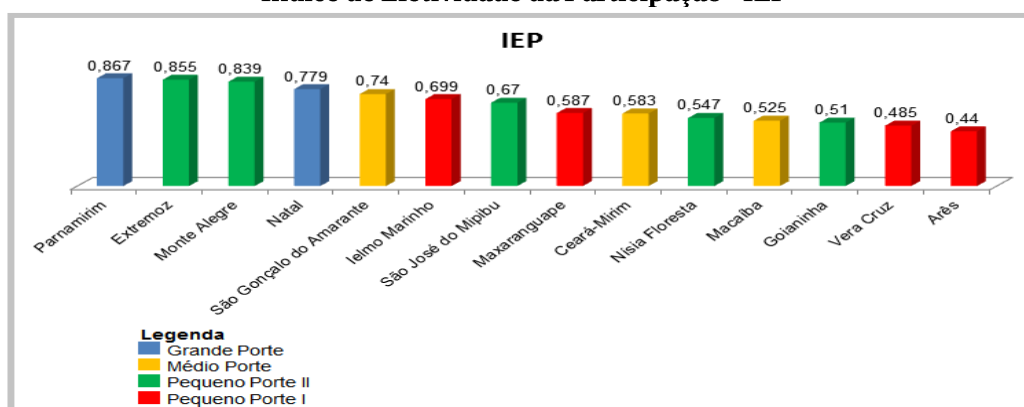
Essas categorias analíticas estão presentes nos desenhos metodológicos adotados para a realização da pesquisa documental e empírica conduzindo a compreensão e discussão desenvolvidas na pesquisa.

Desenhos metodológicos, perspectivas e processos de análise adotados

Os municípios da Região Metropolitana de Natal- RMN foram submetidos à aplicação da metodologia do Índice de Efetividade da Participação – IEP⁴ a partir dos dados do Censo SUAS⁵ 2015, preenchido pelos próprios conselhos e enviados para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, ficando classificados conforme o Gráfico 1. A RMN foi escolhida para a aplicação do IEP por ser composta por municípios com condições

socioeconômicas bastante heterogêneas, atendendo ao propósito de contemplar os municípios de todos os portes existentes no Rio Grande do Norte segundo estabelecido pelo IBGE e pelo SUAS, com os diferentes níveis de gestão na Política de Assistência Social, bem como com a oferta da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade conforme estabelece a NOB/SUAS 2012.

Gráfico 1 – Classificação dos municípios da Região Metropolitana de Natal/RN segundo o Índice de Efetividade da Participação - IEP



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Censo SUAS 2015 com base na Metodologia do IEP de Almeida, Carlos e Silva, 2015.

Com a intenção de compreender a dinâmica de funcionamento dos conselhos e a influência que exercem junto à gestão pública municipal no efetivo controle social e compartilhamento do poder, optou-se por aprofundar a análise nos municípios de mesmo porte que obtiveram o melhor e o pior desempenho. Nesse universo no qual o índice foi aplicado, entre tantas situações, chama atenção o fato de Natal, capital do estado, ter ficado com desempenho menor que Parnamirim na classificação a partir do IEP⁶. Outro fator que corroborou para essa escolha é que são municípios com gestão plena e com cobertura da Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta Complexidade, fornecendo elementos mais abrangentes para atuação dos conselhos.

A influência para análise das variáveis que indicam as condições legais de participação nos conselhos gestores foi o trabalho de Faria e Ribeiro (2010)

que, a partir do desenho institucional contido em documentos como as Leis de Criação e de Alteração dos conselhos e os seus Regimentos Internos, analisa a capacidade desses cumprirem os objetivos de inclusão e participação efetivas. Essas autoras, com base nas contribuições de Fung e Wringt, sustentam que o desenho institucional, enquanto variável de análise das instituições participativas, apresenta uma significativa “[...] importância para a efetividade, a equidade e a extensão da participação no interior das mesmas, uma vez que ela oferece os parâmetros – regras e procedimentos – para a sua atuação” (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 62).

Esse desenho institucional não é construído de forma neutra visto que ele tem por base o projeto político⁷ assumido por aqueles que estão à frente do processo, especialmente os agentes estatais. Por isso as escolhas e variações que ele assume incidem diretamente na participação e produzem consequências para seus resultados (FARIA; RIBEIRO, 2010). Dessa maneira, é possível dizer que o desenho institucional pode incidir:

(1) No caráter da participação em termos de quantidade, viesses e qualidade da deliberação; (2) na capacidade de informar os representantes, os cidadãos e de fomentar as habilidades da cidadania; (3) na relação com o Estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia, bem como (4) na capacidade de mobilização popular. (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 62-63).

No referido trabalho, o desenho institucional é analisado a partir de variáveis que compõe graus de institucionalização, democratização e representação considerando as múltiplas determinações do processo de inclusão, vocalização e decisão no âmbito da participação nos conselhos gestores. A luz desse estudo pretendeu-se alcançar uma compreensão das possibilidades e limites para efetividade dessas instituições no sentido de perceber as variáveis que demonstram como a dinâmica de funcionamento é estabelecida através dos documentos legais que respaldam o exercício da

participação nos conselhos pela identificação de mecanismos que esses documentos estabelecem.

No que se refere ao caráter deliberativo dos conselhos gestores, as influências de Cunha (2009) foram adotadas na perspectiva de análise da efetividade deliberativa dos conselhos gestores da Assistência Social. A autora afirma que ela se constitui em “[...] capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir acerca de elementos centrais de uma política pública” (CUNHA, 2009, p.238) e é verificada através de fatores como: igualdade e inclusão deliberativa; proposição de novos temas; formas de expressão; decisão e controle sobre as ações públicas. A partir de uma pesquisa que analisa as atas de reuniões ordinárias e extraordinárias complementada pela análise documentos, participação em reuniões e entrevistas com os principais atores envolvidos no processo deliberativo, a autora busca identificar e compreender como a efetividade deliberativa está presente nesses espaços.

Daí a importância de analisar a dinâmica de funcionamento no âmbito dessas instituições participativas no sentido de olhar além do legalmente previsto e das estruturas nas quais esses espaços se realizam, ampliando o horizonte para questões contextuais, políticas e culturais articuladas com condições econômicas e sociais daqueles que participam do processo. Segundo a autora,

Na perspectiva deliberativa, há condições mínimas que possibilitam a deliberação, como a igualdade entre os participantes, expressa em níveis equitativos de recursos como talento, status e poder. No entanto, a desigualdade é uma situação que perpassa a maioria dos processos deliberativos e, para os teóricos deliberacionistas, a vantagem da deliberação sobre a agregação estaria na exposição da desigualdade à crítica pública e na possibilidade de criação de condições mais justas no futuro. (CUNHA, 2010, p. 97).

Apontadas duas conotações para o termo deliberação, uma ligada ao processo de debate com a apresentação de argumentos e a troca de razões e outra ao momento decisório como conclusão dos debates, os conselhos devem tê-las presentes em função da sua natureza deliberativa (CUNHA, 2009).

O controle social foi analisado a partir das prerrogativas da *accountability*, entendida enquanto um conceito multidimensional cuja efetividade “[...] depende da combinação das diversas formas de responsabilização, entendidas como mecanismos complementares para o controle da ação governamental” (CARNEIRO, 2004, p.13) e remete a existência de um poder que, em regimes democráticos, necessita ser controlado. Nesse sentido, são fundamentais pressupostos da *accountability* tais como: autonomia administrativa e financeira; capacidade de impor sanções; poder de agenda; rede articulada entre órgãos de controle; exercício de pressão por demandas da sociedade; acesso igualitário às informações e publicização dos assuntos deliberados nos conselhos.

Assim, para identificar os pressupostos da *accountability*, foram analisados os relatórios de gestão das secretarias municipais de assistência social com relação aos conteúdos pertinentes à relação com os conselhos, bem como os conteúdos apreendidos através das entrevistas e os processos de participação observados nas reuniões.

Para pensar a questão da representação política foram adotadas como referência as contribuições de Moura (2009), a qual defende que é importante:

[...] sustentar o argumento de que para compreender a representação da sociedade civil nos novos espaços de participação social é preciso pensar a representação como uma atividade e uma relação social (YOUNG, 2006), que consiste na conexão entre representante/representado ao invés de uma substituição. (MOURA, 2009, p.185).

Essa autora destaca ainda a necessidade de pensar que “essa nova forma de representação também convive com o problema da exclusão de vários grupos aos temas e debates sobre as políticas públicas” (MOURA, 2009, p.185), o que na Assistência Social tem um sentido fundamental dada às especificidades da população que é atendida por ela, especialmente assumindo que na relação entre Estado e sociedade civil no que diz respeito à gestão dessa política pública são identificados, “[...] em diferentes graus e combinações, o

autoritarismo, o clientelismo/paternalismo e o burocratismo como modalidades presentes historicamente na sua realização” (RAICHELIS, 2011, p.34).

Nesse sentido, enfatizar as diferenças dentro do conselho a partir da sua composição por diversos grupos, segmentos e entidades é fundamental para que seja superada a ideia de busca do bem comum, no sentido de ignorar as diferenças, favorecendo grupos dominantes, e pensada a justiça social, favorecendo a redistribuição do poder decisório e reconhecendo a contribuição que as diferentes representações políticas trazem à dinâmica dos conselhos e à gestão. Para tanto, os aspectos da representação política foram apreendidos a partir das atas, entrevistas e participação nas reuniões.

Natal e Parnamirim: o que revela a dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais de assistência social sobre a qualidade e efetividade da participação nessas instâncias?

A análise busca a compreensão da qualidade da participação, da legitimidade da representação política, da inclusão dos diversos segmentos da sociedade civil, da efetividade deliberativa e nos desafios para a concretização do compartilhamento do poder e a transparência na prestação de contas pelos gestores. Nesse sentido, busca-se compreender os limites e possibilidades dessas instâncias de participação em incidir concretamente na gestão das políticas públicas no sentido de democratizá-las e efetivá-las.

Há o entendimento que os impactos dessa participação nos conselhos podem variar de acordo com os moldes nas quais ela se realiza, com o contexto político no qual ela está inserida e com a percepção e atuação dos atores envolvidos nesse processo de democratização das decisões e da gestão das políticas públicas. No mais, analisar o conselho de uma política específica como a Assistência Social “[...] embora com as particularidades que envolvem os condicionantes da política [...], traz à tona, sem dúvida, questões que desafiam a forma assumida pelos vários conselhos no âmbito das demais

políticas sociais.” (RAICHELIS, 2011, p.275). Portanto, são contempladas nesta análise questões relacionadas ao desenho institucional até a dinâmica de funcionamento dos conselhos em si, bem como questões relacionadas a condução municipal na perspectiva de uma gestão democrática.

O desenho institucional: o respaldo legal ao exercício da participação

O desenho institucional foi analisado a partir das Leis de Criação e Alteração dos conselhos e dos seus respectivos regimentos internos conforme a metodologia de Faria e Ribeiro (2010). Os municípios de Natal e Parnamirim apontaram os graus de institucionalização, democratização e representação conforme consta no quadro 1.

Quadro 1 – Classificação dos Municípios de Natal e Parnamirim conforme o Desenho Institucional a partir das Leis de Criação e Alteração dos Conselhos Municipais de Assistência Social e seus Regimentos Internos

Município	Natal	Parnamirim
Grau de Institucionalização	Alto	Médio
Grau de Democratização	Médio	Médio
Grau de Representação	Alto	Alto

Fonte: Elaborado pela autora com base na Metodologia do Desenho Institucional de Faria e Ribeiro (2010).

No que diz respeito ao **grau de institucionalização** cabe apontar que a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS entrou em vigor em 1993 e ambos municípios criaram seus conselhos nos primeiros anos que seguiram essa regulamentação. Isso se explica pela exigência legal que a LOAS faz da criação e funcionamento do conselho vinculando a essa prerrogativa a transferência de recursos federais que financiam a política de Assistência Social. Contudo, apenas Natal tem seu regimento interno datado do mesmo ano que a lei de criação – 1995, enquanto Parnamirim tem seu regimento interno datado apenas de 2001. É importante destacar que esses regimentos internos passam por constantes mudanças em função do seu ordenamento também está sujeito a alterações próprias do processo de formalização e atualização dessa política pública ainda em construção.

Ainda referente ao grau de institucionalização no que diz respeito às estruturas organizacionais e às conferências, Natal garante a maior parte das questões destacadas tanto na Lei de Criação (L) como no regimento interno (RI), enquanto em Parnamirim apenas no regimento interno, conforme quadro 2.

Quadro 2 – Estruturas Organizacionais e Conferências

Município	Natal	Parnamirim
Mesa diretora	Sim (RI)	Sim (RI)
Secretaria Executiva	Sim (L/RI)	Sim (L/RI)
Câmaras/Comissões	Sim (L/RI)	Sim (RI)
Conferência	Sim (L/RI)	Sim (L/RI)

Fonte: Elaborado pela autora com base na Metodologia do Desenho Institucional de Faria e Ribeiro (2010).

Importa olhar a garantia dessas estruturas organizacionais por reconhecer que elas definem como se organizam estrutural e politicamente os conselhos e a ausência delas pode comprometer o papel democratizador dessas instituições.

No que diz respeito ao **grau de democratização** cabe sinalizar para Natal apenas a ausência da variável mudança de pauta, enquanto em Parnamirim, além dessa, faltam as variáveis: quem define a pauta e a paridade entre governo e sociedade civil para quem pode assumir a presidência e vice-presidência no conselho. Cabe ainda pontuar que, mesmo que esteja garantida a paridade para ocupar o cargo de presidente e vice-presidente em Natal, não há garantia formal da alternância entre governo e sociedade civil para o cargo de presidente em nenhum regimento interno dos dois conselhos, apesar de acontecer na prática em Natal. Considerando que a presidência tem prerrogativas fundamentais para a condução dos trabalhos do conselho, essa alternância garantida formalmente favorece a pluralização democrática dos processos de discussão e decisão no interior dessas instâncias.

No que diz respeito ao **grau de representação** o destaque está relacionado a definição dos segmentos que compõem a representação da sociedade civil. No caso de Parnamirim, além da paridade entre governo e

sociedade civil, há paridade garantida entre os segmentos, pois são duas vagas para representantes de entidades e organizações de Assistência Social, duas vagas para representantes de usuários ou organizações de usuários e duas vagas para representantes dos trabalhadores.

Em Natal a quantidade de vagas para cada segmento não é estabelecida nem é possível a paridade aos moldes de Parnamirim em função da quantidade de vagas destinadas à sociedade civil ser um número ímpar, elas são preenchidas através de votação em foro próprio. Essa prerrogativa pode favorecer tanto uma maior quanto uma menor pluralização da representação no conselho, pois depende do contexto político no qual a eleição irá ocorrer. Um exemplo elucidativo dessas possibilidades é o fato de apenas nesse mandato haver a participação dos próprios usuários ocupando duas cadeiras.

É importante assinalar que as mudanças pelas quais essas instâncias passam em seu ordenamento demonstram que elas estão em processo de consolidação de uma identidade institucional e que a qualidade dela irá depender “[...] das relações entre o desenho institucional e a realidade política, social e administrativa na qual ele está inserido” (FARIA; RIBEIRO, 2010). Por isso, a presente seção se resume a analisar o que está formalmente garantido no desenho institucional contido nas Leis de Criação e Alteração dos conselhos e em seus regimentos internos. Um olhar mais aprofundado mostrará que é a dinâmica de funcionamento dessas instâncias que revela concretamente o processo de participação, como será apresentado a diante.

A Efetividade Deliberativa: preponderância do controle sobre a proposição

A capacidade efetiva dos conselhos em controlar, propor, decidir e influenciar acerca de elementos centrais da assistência social indicam a efetividade deliberativa dessas instâncias de participação. A verificação da efetividade deliberativa foi realizada através da leitura, classificação e codificação de atas⁸ referentes aos anos de 2015 e 2016 dos CMAS de Natal e Parnamirim a partir de uma análise de conteúdo/temática na qual a unidade

de análise é a fala dos conselheiros categorizada com base na metodologia de Cunha (2009). Os municípios ficaram classificados conforme o quadro 3.

Quadro 3 – Grau de Efetividade Deliberativa – GED

Município	Vocalização	Agenda	Função	Decisões	GED
Natal	Média	Baixa	Média	Média	Média +
Parnamirim	Baixa	Baixa	Média	Média	Média

Fonte: Elaborado pela autora com base na Metodologia da Efetividade Deliberativa de Cunha (2009).

As variáveis **vocalização** e **agenda** classificam os municípios em alta capacidade de deliberação quando prevalece a fala dos usuários, em média capacidade de deliberação quando prevalece a fala dos trabalhadores e prestadores de serviços e em baixa capacidade de deliberação prevalece o governo (CUNHA, 2009). No que diz respeito a agenda, Natal e Parnamirim obtiveram baixa capacidade em função dela ser na prática uma prerrogativa da presidência, que constroem a pauta a partir de demandas do governo na maioria da vezes. Já na vocalização, Natal apresenta uma preponderância dos segmentos trabalhadores e entidades de assistência social, enquanto Parnamirim prevalece o governo.

A variável **Função** está relacionada ao exercício da proposição ou do controle. Considerando que ambas são importantes para a determinação da força dos conselhos em produzirem decisões, essa variável classifica os municípios em alta capacidade deliberativa quando a função propositiva prevalece e em média capacidade deliberativa quando a função de controle prevalece (CUNHA, 2009). Nesse quesito, Natal e Parnamirim foram classificados como média capacidade deliberativa tendo em vista que a prevalência das decisões do conselho é referente ao controle da política de assistência, isso pode estar relacionado ao entendimento que a maioria dos conselheiros compartilharam nas entrevistas de que o papel do conselho é, principalmente, o exercício do controle social, sem entender o potencial de ser uma instância propositiva que lhes é garantido legalmente. Mas é preciso assinalar que Natal, apesar de não ser a função prevalente, apresenta mais

constantemente ações propositivas no âmbito do CMAS, especialmente advindas da representação da sociedade civil.

A variável **Decisões** corresponde às questões que foram colocadas e deliberadas no âmbito dos conselhos. Nesse sentido, os municípios são classificados com alta capacidade quando as decisões que prevalecem incidem de forma direta na elaboração da política e direcionam as ações do Estado, com média capacidade quando as decisões que prevalecem se referem ao controle sobre as ações públicas e com baixa capacidade as decisões que tratam questões com menor relevância para a produção ou o controle e que estão voltadas para a organização e estruturação do conselho (CUNHA, 2009). Com essa variável, Natal e Parnamirim também foram classificados com média capacidade e isso parece estar relacionado ao mesmo motivo da variável função.

A Representação Política: a legitimidade entre representante e representado

A representação do Governo em Natal e Parnamirim poder ser analisada a partir de quem indica os conselheiros, no caso, o executivo. Dessa maneira, os representantes do Governo estariam mais inclinados às proposições e interesses do executivo, mesmo podendo se alinhar a determinadas demandas da sociedade civil. Contudo, Natal tem uma particularidade que proporciona uma maior autonomia de representantes governamentais: é estabelecido na Lei de Criação do conselho que a Administração Pública Federal, através da Federal Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN e do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, tem assento no conselho cabendo aos próprios órgãos a indicação dos seus representantes. Essa autonomia se evidencia na fala da representante do INSS, quando avaliando a sua participação no CMAS assume uma postura propositiva e alinhada com a sociedade civil, especialmente os usuários. Segundo ela,

Algumas decisões são bem complicadas, alguns encaminhamentos são complicados, principalmente quando você mexe com... com o governo. Quem tá representando o governo ainda tem aquelas amarras, né?! Assim... ainda fica muito preso porque foi indicado, né?! E aí, algumas decisões... E as pessoas da sociedade civil que entraram ainda não estão tão seguras com a política para tomar decisões. Então... por ser governo, e por ser um governo que não está atrelado a gestão... a gestão municipal. E aí, a gente tem que, às vezes, tá na frente de alguns posicionamentos pra que a discussão seja feita porque senão muita coisa passa sem ser discutida. [...] E aí, pra quem é a nossa responsabilidade? Com quem? E aí, muito se confunde que a nossa responsabilidade é com o governo, e não é. Nossa responsabilidade é com o usuário. (CABRAL, 2017).

Essa particularidade é constatada também na fala de uma representante dos trabalhadores quando relata que:

O governo tem suas especificidades porque as instituições federais, por exemplo, elas atuam realmente muito mais no controle. Então assim, quem é gestão municipal fecha no voto com o gestor municipal e aí, quando você tem instituições como UFRN e INSS lá dentro, que estão distantes dessa gestão municipal, eles vão... elas vão e acompanham o voto mais coerente com o que elas entendem de política. (FERREIRA, 2017).

Nesses termos, é razoável afirmar que a composição do segmento governamental em Natal avança na pluralização da representação por incluir órgãos com autonomia administrativa que indicam conselheiros que possivelmente terão posicionamentos mais independentes do que os representantes governamentais que são indicados pelo executivo municipal, os quais também podem ter posicionamentos autônomos, mas que estariam sujeitos a constrangimentos tendo em vista a forma como são escolhidos para participar do conselho.

A representação da sociedade civil em Natal e Parnamirim contemplam os segmentos recomendados pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS: organização de usuários ou representantes de usuários; entidades ou organizações de Assistência Social, sejam elas isolada ou cumulativamente de

atendimento, assessoramento e/ou de defesa e garantia de direitos; e representantes de trabalhadores da área. Contudo, há especificidades que foram desveladas a partir das entrevistas, da participação em reuniões ordinárias e das comissões temáticas, bem como da própria composição dos conselhos nas portarias que os nomeiam para o mandato.

Uma questão a ser pensada sobre a representação política é a legitimidade dessa representação e aqui admite-se dois apontamentos pertinentes e minuciosos: os segmentos que estão representando a sociedade civil são, de fato, representantes da sociedade? E quanto a quem está representando determinado segmento, qual a relação entre representante e representado que legitima essa representação?

Nesse sentido, é importante destacar que tipo de relação que se estabelece entre governo e entidades de assistência social quando essas são financiadas pela gestão numa perspectiva que sugere uma cooptação dessa representação da sociedade civil em defesa das demandas oriundas do governo de forma que não se comprometa o repasse de recursos destinados à ela. Isso se evidencia nas colocações de uma conselheira representante de trabalhadores de Natal, quando lhe foi perguntado se os representantes da sociedade civil entendiam que representavam o universo de segmentos e atores envolvidos na política de assistência social e ela afirmou que,

Ainda se pensa muito dentro da caixinha. Eu penso dentro da minha caixinha. Então, os interesses daquele grupo específico, geralmente, vão falar mais alto. E aí, durante as discussões dentro do conselho, que também é um processo complicado, você ficar sempre problematizando... Porque existe um acordo tácito, é... e aí é minha opinião. [...] Governo e sociedade civil. A sociedade civil também tem suas várias especificidades porque ela é: entidade – a direção, o usuário da entidade, o usuário do serviço público, né?! E os trabalhadores. Então, assim você tem grupos específicos dentro da sociedade civil. E aí certos grupos estão lá realmente tentando problematizar as situações e comprar a briga, digamos assim. E o outro grupo, que são as direções das entidades, não vão querer brigar com a gestão porque elas entendem, de uma forma ainda muito grosseira, que se ela brigar com o gestor ela não vai ter recurso. Quando

na verdade, o recurso dela não vem por amizade. Vem porque ela tem competência jurídica, né?! Ela tá ali é legal, fazendo sua atuação de forma legal e aí vai receber esse recurso. Mas a gente ainda carrega “Casa Grande e Senzala” até hoje, né?! Você carrega aquelas relações de clientelismo, de apadrinhamento, né?! [...] Não existe essa compreensão dessa relação de direito de uma forma muito clara. E aí, você percebe... então, assim... Quando a gente vota alguma coisa que não é consensual, quando a gente disputa alguma coisa, a sociedade civil racha porque uma parte vai com o governo, e vai mesmo. (FERREIRA, 2017).

Constatando que em Natal os representantes de entidades ocupam três das sete cadeiras destinadas a sociedade civil e na perspectiva que essa situação ocorra constantemente, compromete-se a conexão entre representante e representado e a autonomia da sociedade civil nos processos decisórios e de controle social do Estado no âmbito das suas ações e da prestação de contas dos recursos públicos. Diante dessas circunstâncias, faz-se necessário assinalar que a legitimidade dessas organizações está ancorada na promoção e defesa das causas e demandas dos grupos representados (LÜCHMANN apud MOURA, 2009) e que assim, “[...] a representação nesses espaços deve ser entendida pela forma de atuação dos conselheiros” (MOURA, 2009, p. 180-181).

Em Parnamirim, a representação da sociedade civil apresenta questões semelhantes, inclusive com um representante que ocupa uma cadeira que é destinada aos usuários mesmo ele sendo também responsável por uma entidade que recebe recursos da Secretaria Municipal de Assistência Social, o que pode significar em algum momento um constrangimento para nos processos deliberativos, apesar de ser observado nas reuniões que esse representante tem uma postura de defesa de interesses dos usuários, especialmente daqueles que fazem parte da entidade na qual ele é dirigente. De toda forma, é alguém que fala em nome de outros que vivenciam na pele as questões que a Assistência Social. E isso tem um peso para a essa política pela prerrogativa de promover o protagonismo e a participação efetiva dos usuários. O Controle Social na perspectiva da *Accountability*: desafios para conselhos e gestores

A análise do controle social sob à perspectiva da *accountability* considerou a transparência na prestação de contas das ações e dos recursos públicos executados pelos municípios. Essa transparência está diretamente relacionada à capacidade do Estado em informar e explicitar seus atos para que sejam acompanhados por essas instâncias proporcionado que eles sejam justificados e sujeitos a sanções. Um preditor formal dessa abertura dos municípios à *accountability* é o relatório de gestão, feito anualmente, no qual constam as informações sobre as ações desenvolvida pelo órgão gestor através de programas, projetos, serviços e benefícios ofertados à população, bem como podem mencionar ou não a relação estabelecida com o CMAS.

Nesse sentido, Natal e Parnamirim apresentaram relatórios detalhados de suas ações referentes aos anos de 2015 e 2016. Neles constam informações quantitativas e qualitativas sobre o que foi desenvolvido no âmbito da gestão municipal e sobre os resultados alcançados, de forma que suas ações são explicitadas e justificadas, ficando sujeitas à sanção ou aprovação dos conselhos. Nesse contexto, é oportuno destacar que essas novas institucionalidades “[...] dependem das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado, da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos [...]” (CARNEIRO, 2004, p. 09), portanto quanto mais abrangentes, detalhados e qualitativos forem os relatórios de gestão maior a capacidade dos conselhos de acompanhar, deliberar e fiscalizar a política pública.

Em relação ao CMAS, apenas Natal, especificamente no Relatório de Gestão de 2016, assinala questões tanto de articulação de ações de acompanhamento e de submissão de suas ações à apreciação do conselho, quanto questões de estruturação, fortalecimento e capacitação dessa instância, inclusive ressaltando a destinação de recursos para concretização dos meios necessários para o exercício das funções e atribuições do conselho. Importa constar informações como essas em função do relatório de gestão ser um documento formal que registra a postura da gestão ante o órgão de fiscalização

e deliberação da política, o que indica o reconhecimento e a influência que o conselho tem para os responsáveis pela condução da Assistência Social. Nos demais relatórios, constam apenas a existência de um espaço destinado aos conselhos municipais (Natal – Casa dos Conselhos Municipais; Parnamirim – Centro de Controle Social).

Isso se evidencia nas colocações feitas pela gestora municipal de Assistência Social de Natal sobre o papel do conselho no âmbito dessa política pública:

Ele tem papel fundamental para a política de Assistência. [...] Todas as condições necessárias que a gestão precisa dá para o conselho, isso é feito. Exatamente pela compreensão que temos em torno é da importância do conselho. Ele vem no sentido de debater, debater de forma democrática, essa relação entre governo e sociedade civil, né?! As propostas do governo, elas precisam ser apreciadas e amplamente discutidas pela sociedade civil, como também vir proposta da própria sociedade civil para o governo, né?! A gente está aberto a essas proposições. [...] Eu acredito que, dizendo de toda condição que a gente tem dado para o funcionamento do conselho e da não interferência da gestão nas decisões do conselho, a gente está dizendo exatamente que considera uma questão primordial essa autonomia que o conselho, que os conselhos, precisam ter em torno das políticas sociais e das políticas públicas. (PERREIRA, 2017).

Em Parnamirim existe uma peculiaridade relacionada a uma prática recorrente, constatada nos últimos dois mandatos do CMAS, na qual as secretárias municipais assumem não só a cadeira de conselheira representando a Secretaria Municipal de Assistência Social, mas também a presidência do conselho, inclusive a atual presidente é ainda vice-prefeita do Município. A questão que se apresenta é: como é possível fiscalizar a si mesmo na prestação de contas das ações e dos recursos públicos? Essa situação revela uma grande concentração de poder nas mãos de uma única pessoa, o que pode comprometer os processos de participação e controle social próprios dos conselhos gestores, pois fere um dos principais pressupostos da *accountability*.

a autonomia dos órgãos de controle. Essa preocupação está presente nas colocações da secretária quando trata do assunto declarando que:

A gestora anterior era a presidente e ela foi exonerada, né?! Que mudou o governo, aí, eu fui nomeada e os conselheiros acharam por bem que eu ficasse. Eu até falei que não ia ficar por muito tempo. Eu ia ficar até... assim... pra tomar pé da situação e tal... e depois ser realmente outro... outro integrante, até pra que o colegiado fique mais à vontade já que é um órgão fiscalizador. (CARTAXO, 2017).

Essa declaração indica o quanto essa situação é inadequada quando há a reconhecimento de que ela precisa ser diferente para que os conselheiros se sintam mais à vontade para exercerem suas atribuições enquanto atores de fiscalização e controle da gestão pública. A concentração de poder assinala não só o constrangimento dos conselheiros com a situação, o que é inevitável, mas também indica uma preponderância da representação governamental em relação a representação da sociedade civil.

Essa condição afeta a autonomia dessa instância de participação, especialmente se olharmos, no desenho institucional dentro do grau de democratização a partir variáveis estabelecidas por Faria e Ribeiro (2010), que entre as prerrogativas da presidência do conselho em Parnamirim estão o voto de minerva e a deliberação *ad referendum* associadas ao poder de agenda que, na prática, também é atribuído ao cargo de presidente. Nesses termos, é pertinente a reflexão de que “[...] a presidência concentra poder [e, por isso,] saber quem ocupa a presidência e como chega ao cargo torna-se relevante para avaliarmos o processo democrático no interior dessas instituições” (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 75).

Conclusões

Os aspectos apontados nesse trabalho são frutos de uma pesquisa em fase de conclusão, mas é possível assinalar algumas questões que se evidenciam diante da análise dos documentos e das entrevistas que fizeram

parte desse percurso de reflexão teórica. Inicialmente é pertinente destacar que o contexto político, cultural, social e econômico no qual os processos de participação ocorrem influenciam fortemente a dinâmica de funcionamento dos conselhos e a abertura ao compartilhamento do poder pela gestão municipal da assistência social. Ranços da condução paternalista, filantrópica e clientelista que historicamente marcaram essa política ainda estão presentes, mesmo que de forma velada, em algumas práticas no âmbito das instituições escolhidas para a realização desta análise.

Por essa razão, é de fundamental importância frisar, como bem sugere Cortês, que “[...] a compreensão do modo como esses conselhos funcionam não pode deixar de considerar que eles diferem muito, dependendo da cidade em que se encontram e, principalmente, da área de política pública a que se vinculam” (CORTÊS, 2007, p.139). Portanto, estar atendo tanto as particularidades locais dos municípios escolhidos quanto à especificidade da política de Assistência Social é essencial para compreender os processos de participação, deliberação e controle social dos conselhos pesquisados.

Importa assegurar que os atores e suas histórias são determinantes para processos mais progressistas ou mais conservadores, para posturas mais técnicas ou mais políticas⁹. E, apesar do reconhecimento de que questões técnicas e políticas são relevantes para a concretização de uma gestão democrática, é possível constatar mais avanços e efetividade quando prevalece o conhecimento técnico para sustentar e garantir as prerrogativas das instâncias de participação, deliberação e controle social. Nesse sentido, foi possível perceber que há múltiplas questões intrínsecas ao processo, principalmente relacionadas à representação política, que influenciam a dinâmica de funcionamento do conselho demonstrando uma correlação de forças ainda desigual entre Estado e sociedade civil que podem ser potencializadas a partir da postura de quem conduz a gestão da Assistência Social.

Diante dessas circunstâncias, para que a sociedade civil tenha legitimidade e capacidade de deliberação e controle sobre as ações do Estado, é necessário que sejam criados nos conselhos, conforme sugere Raichelis,

[...] mecanismos que possam induzir novas modalidades de ação coletiva ativadoras da participação dos grupos populares, não como meros “usuários” ou “beneficiários” dos serviços assistenciais, mas como sujeitos portadores de direitos legítimos que encontram no espaço público um lugar de reconhecimento, pertencimento e expressão das demandas sociais. (RAICHELIS, 2011, p.285, grifos da autora).

De maneira geral, os resultados demonstram que a dinâmica de funcionamento dos conselhos relaciona-se tanto à abertura da gestão ao compartilhamento do poder quanto ao protagonismo dos conselheiros em promover debates, apresentar demandas e exercer o controle social sobre as ações e prestações de contas dos gestores. Portanto, é pertinente afirmar que “[...] a participação tem impactos nas políticas públicas, ainda que não seja a única variável a contar para seus resultados” (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2015, p. 03). Em outras palavras, os conselhos com efetividade e qualidade nos processos de participação contribuem para a democratização e efetividade das políticas públicas.

Referências

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. A participação importa? Efeitos dos conselhos gestores nas administrações públicas municipais. In: Encontro Anual da Anpocs, 39º, 2015, Caxambu. **ANAIS: GT 08.**

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **A gestão participativa em administrações municipais: as experiências de Natal e Maceió.** 2006. 210 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional; Cultura e Representações) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/13849?mode=full>> Acesso em: 06 de abril de 2016.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a**

Democracia: os caminhos da democracia participativa. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. P. 39-882.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A Representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. In: **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana.** V.2. Nº2. 2010. p.229-246. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/48198376_A_representacao_politica_nos_Conseelhos_Gestores_de_Politicas_Publicas Acesso em: 06 de dezembro de 2016.

CABRAL, Rafaella Alencar. **Conselho Municipal de Assistência Social de Natal.** Entrevistadora: Marta Maria da Conceição Bezerra, 2017. Áudio wav (39min45seg).

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Governança e Accountability: algumas notas introdutórias. **Texto para Discussão.** Nº13. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2004.

CARTAXO, Elienai Dantas. **Gestão Municipal de Parnamirim.** Entrevistadora: Marta Maria da Conceição Bezerra, 2017. Áudio wav (24min14seg).

CORTÊS, Soraya Vargas. Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, Gilberto; et al. **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 125-143.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa [manuscrito]: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 /2006)** 2009. 372f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-895HC8> Acesso em: 26 de abril de 2015.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. (Org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DAGNINO, Evelina; et al. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; et al. (Orgs.) **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-93.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas

públicas? AVRITZER, Leonardo. (Org). **A Dinâmica da Participação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92. (Pensando a Democracia Participativa, v.3).

Artigo recebido em 30 de junho de 2017. Aprovado em 01 de janeiro de 2018.

Notas

¹ As contribuições presentes neste artigo são embasadas pela pesquisa “A Relação entre Estado e Sociedade Civil a partir da Dinâmica de Funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social: as experiências de Natal e Parnamirim (2015-2016)”, a qual é vinculada e tem o apoio do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais - PPEUR do Departamento de Políticas Públicas - DPP da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.

² A autora do presente estudo atua na política de Assistência Social desde 2004 como trabalhadora da área, com experiências em diversos municípios do Rio Grande do Norte. Assumiu funções como estagiária, técnica de nível superior (assistente social), conselheira (tanto como representante da sociedade civil como do governo), presidente do CMAS, secretária executiva do CMAS, assessora e gestora municipal.

³ A ênfase na representação política nos espaços de participação institucionalizada se deve às sugestões e contribuições das professoras Joana Tereza Vaz de Moura (UFRN) e Regina Cláudia Laisner (UNESP) na ocasião do meu exame de qualificação que tornaram o presente estudo mais substancial no entendimento da democratização das políticas públicas a partir da inclusão dos diversos segmentos da sociedade civil nos processos decisórios.

⁴ O Índice de Efetividade da Participação é composto por três sub índices: Institucionalização, Deliberação e Representação. No IEP as variáveis ficaram com valores que variaram de 0 a 1 no qual quanto mais próximo de 1 melhor o desempenho do município (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2015).

⁵ O Censo SUAS é uma ferramenta eletrônica de coleta de informações sobre os serviços, programas e projetos da assistência social preenchido anualmente pelos municípios e estados, bem como sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social. A geração de dados no âmbito do Censo SUAS tem por objetivo proporcionar subsídios para a construção e manutenção de indicadores de monitoramento e avaliação do Sistema Único de Assistência Social SUAS, bem como de sua gestão integrada. Fontes: Conselho Nacional de Assistência Social e Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

⁶ Aqui é importante ressaltar duas observações: a primeira, o Censo SUAS é alto-aplicado, de maneira que as informações preenchidas podem não contemplar a realidade vivenciada de fato pelos conselhos a depender da forma como é feito o preenchimento e de quem o faz; a segunda, existem limitações no que diz respeito ao índice referentes aos subíndices e às questões e seus pesos na construção do IEP diante de um objeto tão multifacetado como os conselhos municipais de assistência social. Contudo, pela forma como foi construído o IEP e pelas responsabilidades legais previstas no preenchimento do Censo SUAS, essa estratégia de seleção dos municípios para a pesquisa empírica foi a que pareceu mais adequada aos objetivos da presente pesquisa, inclusive para testar essa metodologia.

⁷ O presente estudo assume o conceito elaborado por Dagnino et al (2006) o qual afirma que “a noção de projeto político está sendo utilizada aqui para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representação do que deve ser a vida em sociedade, que orienta a ação política dos diferentes sujeitos. [Ela] carrega consigo, portanto, a afirmação da política como um terreno que é também estruturado por escolha, expressas nas ações de sujeitos, orientados por um conjunto de representações, valores e crenças. Escolhas que estabelecem relações conflitivas, tanto em relação a outras escolhas como com respeito a condições estruturais, a recursos e a oportunidades, que circundam e qualificam sua implementação” (p.38-39).

⁸ As atas são relevantes para o presente estudo pelo fato de registrarem o processo deliberativo enquanto documentos que registram os discursos e posições políticas dos atores envolvidos na tomada de decisão e no controle social no âmbito dos conselhos.

⁹ No âmbito das posturas mais técnicas ou mais políticas é pertinente destacar que a gestora de Natal é uma técnica de carreira na Política de Assistência Social enquanto a gestora de Parnamirim tem uma carreira política tendo sido vereadora por dois mandatos e agora ser vice-prefeita do Município.