

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

LIÉGE TORRESAN MOREIRA

**O retrato brasileiro da qualidade da representação política dos conselhos
gestores municipais de assistência social (2010-2016)**

Maringá
2018

LIÉGE TORRESAN MOREIRA

O retrato brasileiro da qualidade da representação política dos conselhos
gestores municipais de assistência social (2010-2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Sociedade e Políticas Públicas

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Carla Cecília Rodrigues Almeida

Maringá
2018

LIÉGE TORRESAN MOREIRA

**O retrato brasileiro da qualidade da representação política dos conselhos
gestores municipais de assistência social (2010-2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais pela Comissão Julgadora, composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Prof^a. Dr^a. Carla Cecília Rodrigues Almeida
Universidade Estadual de Maringá (Presidente-UEM)

Prof. Dr. Éder Rodrigo Gimenes
Universidade Estadual de Maringá (UEM)

Prof. Dr. Rafael da Silva
Universidade Estadual de Maringá (UEM)

Prof^a. Dr^a. Lígia Helena Hahn Lüchmann
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Dedicatória

*Dedico este trabalho aos meus pais, Hilária e Vital,
que, durante toda uma vida, sacrificaram seus sonhos
pra que eu pudesse realizar o meu!*

*E, também, à minha irmã, Lauana, que, assim como
eles, nunca desistiu de mim!*

AGRADECIMENTOS

Apreendi com a vida que nada se conquista sozinha, frente a isso, não poderia deixar de agradecer aos milhares de incentivos e ajudas que tive durante meu processo de formação acadêmico e de amadurecimento pessoal.

Agradeço a Deus por todas as bênçãos que derramou sobre mim durante toda minha caminhada. Aos meus pais, que sempre me apoiaram e me deram força pra continuar. À minha irmã, que, em todos os momentos de dificuldades, foi o meu pilar e meu trampolim, à ela, sou extremamente grata. À minha orientadora, Carla Almeida, a quem estimo e admiro muitíssimo e que acredito não ter ideia de quantas vezes me levantou e me deu forças para continuar, sou grata por sua dedicação, atenção, compreensão e por tantos ensinamentos.

Agradeço à minha psicóloga, Daniele Fébole, que me ajudou a me recompor muitas vezes, seu trabalho foi fundamental. Agradeço à Amanda Evelyn, que sempre me motivou e nunca me deixou esquecer o quão bela é a vida. Às minhas amigas, Karina, Tamara e Ana Paula, que sempre me ajudaram na desconstrução e construção do meu ser. Cabe, aqui, um especial agradecimento à Karina Martins, que sempre foi amiga e parceira e que me ajudou em milhares de coisas e áreas da minha vida. À todos meus colegas de pós-graduação, principalmente, Larissa Ruas e Wilian D'Agostini, que compartilharam momentos maravilhosos comigo. Ao Wesley Ferreira, por nossas longas e divertidas conversas sobre as dificuldades e superações e por sempre se mostrar disposto a me responder e ajudar.

Agradeço aos grupos de pesquisas que pude frequentar, em especial, o NUPPOL, onde encontrei diversos professores animados com a pesquisa e o conhecimento. Ao Observatório das Metrópoles, em especial, a professora Ana Lúcia, quem me inseriu nas dinâmicas de pesquisa e extensão na universidade. Ao PROCAD e todos os professores envolvidos, que me ajudaram a ampliar meus horizontes e conhecimentos. Ao Éder, que me aconselhou diversas vezes e sempre me fez sair esperançosa de todos nossos encontros.

Agradeço aos meus amigos, que sempre vibraram comigo, Fabricio, André, Danile e Daniela.

A todos da secretaria do programa de pós-graduação, em especial, ao Junior, por sua atenção, empenho e toda ajuda que me deu.

Essa conquista, da qual tenho muito orgulho, jamais seria possível sem vocês, eu escrevi, mas foram vocês que colocaram a caneta em minha mão. Muito obrigada por isso! Gratidão resume meu estado de espírito.

Mariele, Presente!

O retrato brasileiro da qualidade da representação política dos conselhos gestores municipais de assistência social (2010-2016)

RESUMO

Considerando as discussões correntes sobre as novas modalidades de representação inauguradas pelas Instituições Participativas (IP), este trabalho realiza uma avaliação da qualidade da representação política nos Conselhos Municipais da Assistência Social ao longo dos anos de 2010 a 2016. As variáveis utilizadas para essa avaliação cobrem três dimensões analíticas: 1 - Processos de escolha de representantes e paridade, 2 - Capacidade de publicização dos Conselhos e 3 - Perfil dos conselheiros. Para construir um retrato dos aspectos da representação política dentro dessa IP, utilizamos a base de dados do Censo SUAS - Sistema Único de Assistência Social (2010 a 2016), aplicado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome -MDS em mais de 90% dos municípios brasileiros, e, concomitante a isso, as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Nossos principais achados se colocam na consolidação de elementos mais burocráticos ligados à representação desses Conselhos, na dificuldade que eles têm em ampliar espaços de interação entre representantes e representados e nas distinções com relação ao perfil do conselheiro nas grandes regiões brasileiras.

Palavras-chaves: Instituições Participativas; Conselhos Gestores; Representação Política; Assistência Social.

The Brazilian Picture of political representation quality of town management councils of
social assistance (2010-2016)

ABSTRACT

Considering the current debate regarding the new representation modalities initiated by Participative Institutions (PI), this work makes an evaluation of political representation quality in the Town Councils of Social Assistance from 2010 to 2016. The variables used for this evaluation embrace three analytical dimensions: 1- Choosing processes of representatives and parity, 2 – Capacity of making the decisions public and 3 – Counselors profiles. In order to generate a picture of the political representation aspects within this PI, it was used the *Censo SUAS* (2010 to 2016) database, which was applied by MDS in more than 90% of the Brazilian cities, e along with it, the National Social Assistance Policies (NSAP) guidelines. Our main discoveries are the consolidation of more bureaucratic elements related to the representation of these councils, the difficulty in simplifying the interaction spaces among represented and representatives and the distinctions regarding the counselor profile in the biggest Brazilian regions.

Keywords: Participative Institutions; Management Councils; Political Representation; Social Assistance.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Escolha dos representantes da sociedade civil (2010).....	51
Tabela 2 - Escolha dos representantes da sociedade civil (2011-2016)	51
Tabela 3 - O presidente e vice-presidente do Conselho são eleitos em reuniões plenária	52
Tabela 4 - Há alternância na presidência entre os representantes do governo e os representantes da sociedade civil?	53
Tabela 5 - Representação governamental e da sociedade civil	54
Tabela 6 - Representação e porte de município.....	55
Tabela 7- Realização de ações de mobilização por parte do Conselho de 2010 e 2011	59
Tabela 8- Realização de ações de mobilização por parte do Conselho de 2012	60
Tabela 9- Realização de ações de mobilização por parte do Conselho de 2013 a 2016	60
Tabela 10 - Reuniões ampliadas promovidas pelos Conselhos de Assistência Social nos anos de 2010 e 2011.....	61
Tabela 11 - Reuniões ampliadas promovidas pelos Conselhos de Assistência Social nos anos de 2012 e 2013.....	62
Tabela 12 - Reuniões ampliadas promovidas pelos Conselhos de Assistência Social nos anos de 2013-2016.....	62
Tabela 13 - Reuniões descentralizadas promovidas pelos Conselhos de Assistência Social nos anos de 2010 a 2011	63
Tabela 14 - Reuniões descentralizadas promovidas pelos Conselhos de Assistência Social nos anos de 2012 e 2013	63
Tabela 15 - Reuniões descentralizadas promovidas pelos Conselhos de Assistência Social nos anos de 2010 a 2011	63
Tabela 16 - Há registro em atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos Conselhos? - 2010	65
Tabela 17- Há registro em atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos Conselhos? - 2011 a 2015	66
Tabela 18 - Publicação das deliberações e resoluções dos Conselhos em Diário Oficial - 2010	66
Tabela 19 - Publicação das deliberações e resoluções dos Conselhos em Diário Oficial - 2011-2016.....	67
Tabela 20 - O Conselho possui calendário anual de reuniões estabelecido?.....	68
Tabela 21- Gênero dos conselheiros.....	69
Tabela 22 - Nível de escolaridade dos representantes.....	70
Tabela 23 - Gênero e escolaridade	71
Tabela 24 - Gênero e representação	72
Tabela 25 - Gênero e função.....	73
Tabela 26 - Gênero e faixa etária.....	74
Tabela 27 - Gênero e região	75
Tabela 28 - Função e escolaridade	
Tabela 29 - Região e escolaridade.....	78
Tabela 30 - Região e faixa etária	79

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 – CONHECENDO OS CONSELHOS GESTORES E AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: O ENFOQUE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	17
1.1 Institucionalização, Deliberação e Representação	18
1.2 Reconfiguração da Representação	25
CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: METAS E PERSPECTIVAS PROJETADAS NOS CONSELHOS GESTORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	40
CAPÍTULO 3 – PANORAMA DA REPRESENTAÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	48
3.1 Método de Escolha do Representante nos Conselhos e Paridade entre Estado e Sociedade Civil	48
3.2 Capacidade de Publicização dos Conselhos	58
3.3 Perfil dos Representantes	68
CONCLUSÃO.....	82
REFERÊNCIAS	86

INTRODUÇÃO

Este trabalho se insere na discussão a respeito dos Conselhos gestores da assistência social dos municípios brasileiros. Nosso objetivo é avaliar a qualidade da representação dentro dessas instâncias e, assim, criar um retrato nacional de como anda a representação nesses espaços de deliberação de políticas públicas. Dessa forma, através dos dados do Censo SUAS (Sistema Único de Assistência Social), aplicados nos Conselhos Municipais de Assistência Social, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pretendemos realizar uma avaliação longitudinal da qualidade da representação política do período entre 2010 e 2016. Nossos questionamentos giram em torno, mais fortemente, de aspectos da representação política dentro dessa instituição participativa (IP), buscando identificar mecanismos de inclusão desse sistema decisório que enfocam a representação de diversos segmentos da sociedade e do governo como central para a formulação de políticas públicas. Afinal, a qualidade da representação desses Conselhos melhorou ou não ao longo dos anos? Os elementos que, segundo a bibliografia, são importantes para essa avaliação se comportaram de que forma nesses sete anos? Seria possível afirmar que os Conselhos Gestores de Assistência Social trouxeram, em seu processo de consolidação, a ampliação concreta de elementos democratizantes ao sistema político brasileiro?

Nossa proposta se insere no debate sobre o papel das Instituições Participativas (IPs) nas democracias contemporâneas. São assim denominadas as instituições que têm, em comum, o objetivo de incorporar cidadãos ou organizações da sociedade civil na elaboração das políticas públicas (AVRITZER, 2008; SMITH, 2009). Há diferença de outros repertórios, como, por exemplo, os protestos, a participação institucionalizada se realiza mediante regras previamente definidas e relativamente estáveis (GURZA LAVALLE, 2011).

Instituições dessa natureza surgiram nas últimas décadas em diferentes regiões e contextos políticos a partir da iniciativa de governos ou de demandas oriundas da sociedade civil, com o objetivo de aproximar os cidadãos do sistema político (FUNG e WRIGHT, 2003; SELEE e PERUZZOTTI, 2009). Mediante o sentimento de frustração com o funcionamento das instituições tradicionais no que diz respeito à sua capacidade de expressar o desejo dos representados, as IPs teriam o potencial de suprir *déficits* democráticos ao criar novas modalidades de acesso aos processos decisórios. Elas seriam complementares fundamentais das instituições da democracia representativa, a exemplo da *People's planning campaign*, na Índia, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil, do *Local Government Code*,

nas Filipinas, e do *New Localism*, na Inglaterra (GURZA LAVALLE e INSUZA VERA, 2011).

Inicialmente, essas experiências foram examinadas, pela bibliografia, como modalidades inéditas de participação direta dos cidadãos nas políticas públicas, sem a mediação dos partidos políticos. Entretanto, em muitas delas, observou-se que as regras dessas instâncias investiam em determinados cidadãos de funções representativas. Nessa medida, o debate sobre as IPs se conectou com o debate contemporâneo da representação política, que tem chamado a atenção para os múltiplos espaços nas quais a prática representativa pode ocorrer para além das tradicionais instituições (SAWARD, 2006; CASTIGLIONE e WARREN, 2006).

Essa lente trouxe novos problemas e perspectivas para os estudos das IPs. Tornou-se central compreender melhor a qualidade da “representação política extraparlamentar”, característica das IPs.

Neste trabalho, com base nos questionários aplicados aos Conselhos de Assistência Social e na literatura que estuda Conselhos e representação política, identifiquei como de alta qualidade da representação os Conselhos que possuem valores positivos no que diz respeito a elementos relacionados: 1. ao processo de escolha e paridade entre representantes da sociedade civil e governamental; 2. capacidade de publicização; e 3. perfil dos representantes. Espera-se que esses Conselhos acionem práticas que possibilitem a ampliação dos espaços de discussão política e que garantam a possibilidade de acesso de forma democraticamente organizada. Dessa forma, o que chamamos de boa qualidade da representação se sustenta nessas três dimensões que serão melhor conceitualizadas no decorrer deste trabalho. Por ora, é de extrema importância saber que essas dimensões objetivam avaliar aspectos democráticos sobre a abertura à participação de públicos mais amplos, sua incorporação (perfil) e as regras que garantem elementos democráticos básicos vinculados a *accountability* e à autorização.

A respeito dos enquadramentos que os estudos sobre Conselhos buscam investigar, destacamos um olhar, a partir da “transformação contemporânea da representação”, que essas IPs inserem sobre os espaços de formulação de políticas públicas (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006). Estudos dessa ordem buscam trabalhar sob aspectos de legitimidade da representação, que, no caso dos Conselhos Gestores, adotam a participação de representantes da sociedade organizada e de representantes governamentais, sob diferentes bases de legitimidade, que operam a representação de cargos tradicionais do Estado (D.ALMEIDA, 2015). Ainda sobre os enquadramentos, encontramos a busca pela

identificação de quais elementos democráticos estão presentes nessas esferas e de que forma elas se organizam e atuam na prática (LUCHMANN, 2007).

Luchmann (2007) chama a atenção para as combinações entre elementos ligados à representação e à participação no interior das experiências participativas. Essas combinações, segundo ela, impactam e inovam os instrumentos de funcionamento do modelo democrático de representação e, também, do modelo democrático da participação. A autora traça um paralelo, de certa forma, entre a democracia representativa, democracia participativa e deliberacionista, expondo o que cada uma contribui na dinâmica das experiências participativas. De um lado, a respeito da democracia deliberacionista, tem-se o enfoque na participação como base da legitimidade política garantidora do processo de discussão, “orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional” (LUCHMANN, 2007, p. 143). O modelo participativo discute a legitimidade política baseada na ideia de participação daqueles que serão afetados pela política durante o processo de discussão e tomada de decisão da política. Já a respeito do modelo representativo, nas palavras da autora,

poder-se-ia dizer que conselhos e OPs (*orçamento participativo*) personificam, na prática, as relações que existem entre, de um lado, a figura do representante como delegado na representação de interesses particulares (no caso do OP); e, de outro lado, a figura do representante como fiduciário e a representação dos interesses gerais (no caso dos conselhos). Entretanto, estas experiências p&r parecem desautorizar uma incorporação imediata das formulações teóricas endereçadas historicamente ao modelo da representação eleitoral (R). Ou seja, estas experiências trazem à tona algumas novidades – e especificidades – que parecem desafiar o referencial analítico disponível acerca da representação política (LÜCHMANN, 2007 p. 162, grifo nosso).

No Brasil, depois de duas décadas de crescimento das Instituições Participativas em distintas áreas de políticas, realizar um balanço, em perspectiva longitudinal e nacional, da representação conselhistas é oportuna diante das mudanças ocorridas no cenário político em 2016, e, com isso, as incertezas produzidas por elas no que diz respeito ao futuro dessas instituições. Analisar a representação na Assistência Social é importante também, porque é uma das áreas mais institucionalizadas no Brasil e estabelecida enquanto um Sistema Único de atuação nacional da política.

A política de Assistência Social, desde os anos 2000, mostrou-se fortemente conectada às estratégias governamentais, principalmente, no período em que o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve no poder. O plano *Brasil Sem Miséria*, posto em execução sob as

bases da Assistência Social com a ex-presidente Dilma Rousseff em 2011, marcou o “crescimento real dos recursos orçamentários, principalmente no âmbito federal” (SCHIMIDT e SILVA, 2015, p. 87). É importante frisar que,

Todo o aparato de regulamentação da política em foco resulta de lutas intensas que tencionam e dinamizam o formato e o lugar que a Assistência Social ocupa no campo da proteção social brasileira. Isto é, a direção social da aludida política está em constante disputa por projetos societários antagônicos. Podemos assim dizer que há campos de resistência, mas o atual contexto aponta para a preponderância de um projeto conservador que tem conferido à Assistência Social um nítido corte seletivo, focalizado, assistencial e filantrópico. (SCHIMIDT e SILVA, 2015, p. 88)

Schimidt e Silva (2015) demonstram aumento de 122% nos gastos públicos com a Assistência Social de 2005 a 2013. Porém, temos o Projeto de Emenda Constitucional – PEC 241, que prevê o congelamento dos gastos públicos por 20 anos, fazendo com que esse investimento tenda a frear.

As primeiras ações do governo interino de Michael Temer, *pós-impeachment* da então presidente Dilma Rousseff em 31/08/2016, colocaram-se em direção a restabelecer o crescimentos das taxas de lucro por meio de incentivos ao mercado financeiro. Jesus e Lopes (2017, s/p) afirmam que

Dentre estas medidas iniciais, estão a intensificação do desmonte do Estado Social, com ênfase na contrarreforma da previdência social e seus reflexos na política de assistência social, colocando em risco a seguridade social e as políticas de proteção social da classe trabalhadora brasileira.

A Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, altera a lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, sobre a organização da Presidência da República, que, com algumas alterações e junções ministeriais, o governo de Temer extingue os seguintes órgãos:

I - a Secretaria de Portos da Presidência da República;

II - a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República;

III - a Controladoria-Geral da União;

IV - o Ministério das Comunicações;

V - o Ministério do Desenvolvimento Agrário;

VI - o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos;

VII - a Casa Militar da Presidência da República; e

VIII - a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

Com essa postura, Temer une o, até então, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Ao extinguir ou unir um órgão nacional a outro, temos a divisão de tarefas e enfoques dados pelas políticas setoriais, ou seja, o MDS e o MDA são regidos pelo mesmo corpo organizacional e, se antes tínhamos um Ministério destinado apenas a questões sociais de avaliação e aplicação de recursos, agora vemos outro setor disputando recursos e pautas na agenda política num local que, antes, aglutinava interesses na mesma linha de política. Esses são apenas alguns exemplos das alterações políticas que impactam a Rede de Assistência Social e que podem impactar, também, a organização do Conselho.

Para atingir os objetivos propostos, este trabalho está dividido em três capítulos, seguidos da conclusão. No primeiro capítulo, abordaremos elementos trabalhados pela literatura das, então, chamadas Instituições Participativas (IPs), em que, como veremos, originam-se as análises a respeito dos Conselhos Gestores. Pretendemos, dessa maneira, retomar questões que rodeiam as avaliações sobre as perspectivas e resultados da incorporação desses locais de participação dentro do sistema de construção de políticas públicas do Estado para avançarmos nas discussões decorrentes dessa temática. Apresentaremos, também, o cenário de discussão sobre o conceito de representação política, em que nosso intuito é demonstrar um panorama geral de como a dimensão da representação é abordada pela literatura, de que forma ela se insere na discussão conselhistas, bem como seus limites, inovações e definições.

O segundo capítulo é composto pela análise do processo de consolidação da Política de Assistência Social para identificarmos o local e a relevância dos Conselhos Gestores dentro das mudanças da Rede de Assistência Social.

Entrando no terceiro capítulo, apresentamos ao leitor variáveis e justificativas bibliográficas que fundamentam nossa proposta de avaliação da qualidade da representação nos referidos Conselhos, junto a esse movimento, utilizaremos variáveis selecionadas em nossa base de dados, as quais assumem o papel ilustrativo das modificações, retrocessos ou manutenções dos aspectos representativos de cada Conselho. Ao final, veremos uma síntese sobre a qualidade da representação dos Conselhos Municipais de Assistência Social com as análises dos dados através das lentes dos estudos sobre representação.

CAPÍTULO 1 – CONHECENDO OS CONSELHOS GESTORES E AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: O ENFOQUE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

O processo de democratização no Brasil foi marcado pela organização da sociedade civil em assegurar, através da Constituição Federal de 1988, “as reivindicações de participação dos atores sociais na gestão e no controle de políticas sociais” (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 125). Através de arranjos institucionais, como os Orçamentos Participativos (OPs), Conselhos Gestores de Políticas, Planos Diretores (PD), Conferências etc., o Estado brasileiro ampliou as “oportunidades de participação” no processo de formulação de políticas públicas e no controle público em relação às suas próprias ações (idem, 2011). Esses arranjos possuem “natureza deliberativa”, pois trazem, em seu bojo de criação, o encontro de agentes que discutem e deliberam sobre diversos assuntos, em que ceder e abrir mão de quererem se coloca em constante atividade, a fim de construir ações políticas voltadas a determinadas temáticas (ALMEIDA e CUNHA, 2011). Assim, a CF/1988 marca a concretização normativa de algo que, neste trabalho, é compreendido como

(...) mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. São instituições, porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. (CORTES, 2011, p. 137)

Tivemos, portanto, a ampliação dos locais de discussão e deliberação política em que se inclui a participação de segmentos da sociedade civil através da representação. Em resumo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são instâncias de deliberação de políticas, em que se encontram representantes estatais, da sociedade civil e de prestadores de serviços públicos. São altamente institucionalizados e fazem parte de uma estrutura administrativa que se insere nos níveis municipal, estadual e nacional (CORTES, 2011). Seu objetivo é incluir os mais diversos interesses na deliberação sobre as políticas públicas e, assim, produzir decisões mais justas e legítimas. Têm a capacidade de deliberar e viabilizar o controle social sobre políticas, podendo fiscalizar, inclusive, a aplicação de recursos orçamentários.

Destarte, os Conselhos acompanham, discutem e avaliam a formulação e execução da política, participando ativamente das decisões a respeito da mesma, assumindo o papel,

também, de orientar, fiscalizar, formular a política pública junto com o governo, seja na esfera municipal, estadual ou nacional.

De modo geral, dando mais enfoque às experiências dos Conselhos Gestores, o que pretendemos, neste capítulo, é demonstrar como Instituições Participativas podem se colocar na sociedade e no Estado de diferentes formas e sobre como o desenho da participação pressupõe e predispõe determinados tipos de participação política acionadas pela representação e/ou a participação direta. Embora este trabalho se empenhe na avaliação da qualidade da representação, julgamos necessário abordar algumas dimensões das pesquisas sobre Conselho, que, num primeiro momento, pode parecer não dialogar tão fortemente com o campo da representação, mas que, como veremos no decorrer deste estudo, reverberam na dimensão da representação política e sua qualidade.

A literatura focada no estudo de IPs, em sua grande maioria, trabalha com três dimensões analíticas: a *institucionalização* dessas instâncias, a dinâmica de *deliberação* envolvida nos seus processos decisórios e o novo tipo de *representação* que elas instituem via sociedade civil¹. Cada um desses termos representa um enfoque de análise nos estudos sobre Conselhos e que vamos sintetizar brevemente a seguir.

1.1 Institucionalização, Deliberação e Representação

Em relação à *institucionalização*, Lima (2014) ressalta que o conceito trabalha com o envolvimento da IP na dinâmica burocrática do Estado. Dessa maneira, a participação ocorre estruturada por regras formalizadas em atos normativos que dizem respeito ao funcionamento dela e de como se dá sua inserção na burocracia estatal.

Os estudos sobre a institucionalização dos Conselhos avaliam variáveis relacionadas às regras e procedimentos de atuação interna desses locais. “Dado que os desenhos não são neutros, suas escolhas e variações incidem diretamente nessa atuação, produzindo, assim, uma série de consequências para os resultados da participação” (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 127).

Sob a ótica da institucionalização, para identificar de que forma os Conselhos se organizam e constroem as regras que garantirão o acesso e a legitimação de seu espaço, a literatura busca levantar informações de elementos normativos e legais que compõe a

¹ Sem esquecermos das condições associativas, a cultura política e ideológica de um município e de seus dirigentes que, também, incidem sobre a dinâmica de atuação política dentro das IPs. Ver Funks, Perisinotto e Ribeiro (2003) e Cortes (2011).

dinâmica do Conselho. Entre eles, estão análises dos Regimentos Internos, do instrumento de criação do Conselho, o registro de atas, o tempo de existência dessas instituições, a existência de uma estrutura organizacional e a frequência de reuniões obrigatórias, entre outros (FARIA e RIBEIRO, 2011; ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016).

Quanto mais regras atuando sob o funcionamento do Conselho, mais institucionalizado ele o é. Observando, por exemplo, a existência de secretárias, comissões técnicas e temáticas dentro do Conselho, é possível mensurar como ocorre a organização desses espaços. Dessa maneira, o potencial democratizante dessas instituições pode ser espelhado pelas regras que garantem ou não a participação e pluralidade de grupos a ocuparem uma cadeira dentro do Conselho.

Avritzer (2008) analisa diferentes práticas participativas (Orçamento Participativo, Conselho Gestor e Plano Diretor) nas cidades brasileiras de Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Salvador e afirma que, quando falamos sobre o desenho institucional de IPs, encontramos diferenças em, pelo menos, três aspectos, sendo eles: “1 – na maneira como a participação se organiza; 2 – na maneira como o Estado se relaciona com a participação; e 3 – na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação” (AVRITZER, 2008, p. 45).

Avaliando de que forma a participação se organiza, Avritzer (2008) cita três exemplos de sua configuração. Primeiro, explica que os Orçamentos Participativos assumem desenho participativo “de baixo para cima”, isso significa que “eles são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação”. Depois, especifica que os Conselhos Gestores “constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais”. Por fim, os Planos Diretores são o terceiro formato de instituição participativa, “no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente” (AVRITZER, 2008, p. 45-46).

Comparando as experiências com os Orçamentos Participativos de São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, o estudo demonstrou que a falta de empenho governamental na política de participação pelo OP, em São Paulo, contribuiu para que os resultados e incorporações fossem diferentes dos demais municípios. Ligado à pouca vontade política, Avritzer notou que a baixa força organizativa da sociedade civil colaborou para que esse tipo de política participativa não fosse acionada consideravelmente pelos movimentos e organizações como um estratégia forte e efetiva de atuação no município. Nas palavras do

autor, “neste sentido, se o OP é uma política participativa fortemente democratizante, ele também é uma política participativa fortemente dependente da vontade do governante” (AVRITZER, 2008, p. 52).

Avritzer demonstra, também, que instituições como os Conselhos Gestores foram acionadas pela sociedade civil como um espaço importantíssimo para a definição de políticas públicas, com isso, o autor percebe que, em locais onde a sociedade civil é mais forte e atuante, a implementação dessa instância independe – ou depende menos – da vontade política do governante. Quando falamos de Conselhos, devemos considerar que sua base de organização tem, em sua composição, a participação de agentes envolvidos com segmentos organizados da sociedade, dessa forma, a participação, nessas instituições, aciona elementos relacionados diretamente à representação. Devido a essa divisão de partilha de poder entre agentes governamentais e da sociedade civil, a implementação ou não do Conselho em determinadas áreas, como é o caso da Assistência Social, Saúde e Planejamento Urbano, assume condições de implementação e de sanções por parte do governo federal. Dentre elas, encontramos a suspensão da transferência de recursos federais para os municípios que não instituírem essa prática. Aqui, diferentemente do que vimos com os OP, a relação de Estado se coloca, com grande força, sob a implementação dessas Instituições Participativas. Assim, o que Avritzer (2008, p. 55) conclui é que,

(...) nos casos em que as organizações da sociedade civil são fortes, é possível, através da sanção estabelecida pela lei e pelas formas de organização dos movimentos populares em questão, resistir a uma tentativa do governo de retirar poder da instância participativa. Dessa forma, os desenhos de partilha se diferenciam dos desenhos de participação ‘de baixo para cima’ devido a sua maior independência do sistema político.

O terceiro caso de desenho participativo é o de ratificação pública, na qual as reuniões dos Planos Diretores Municipais são exemplos. Aqui, a participação não ocorre no início do processo político e, sim, ao final dele. O que as comparações a respeito dos atores sociais envolvidos nos mostram é que, no processo de participação de ratificação pública, dentre os outros dois tipos explorados pelo estudo de Avritzer, há maior número de participantes em que sua relação se coloca para a confirmação ou não de uma decisão previamente analisada pelo Estado.

em contextos completamente hostis à participação, o desenho mais capaz de anular políticas particularistas é o desenho de ratificação pública. Entre os

três tipos de desenhos participativos discutidos neste artigo apenas este foi capaz de operar em uma cidade fortemente anti-participativa (AVRITZER, 2008, p. 59).

Analisar os processos de discussão e decisão que ocorrem nas IPs e, ainda, a relação entre entidades e o número de cadeiras para cada segmento, condições financeiras e administrativas, natureza das políticas públicas, dados do associativismo civil etc. são instrumentos que, segundo Lima (2014), evidenciam como essas normas “funcionam como catalisadores e limitadores da ação de diferentes atores e grupo que ali se apresentam” (idem, 2014, p. 11). São instrumentos avaliativos que compõem uma das várias dimensões de pesquisa das IPs. A seguir, veremos como os estudos sobre a *deliberação* abordam essas instituições.

O processo analítico de *deliberação* é configurado pelas disputas e interesses políticos dentro dos Conselhos junto à sua capacidade de influência na formulação e efetivação de mudanças e incorporações das políticas públicas geradas dentro dessas instituições. Tem-se a preocupação de que essa instância do Estado não seja apenas mais uma instituição que corrobora com uma dinâmica excludente e centralizada em poucas mãos. Além disso, aspectos relacionados à efetividade das decisões produzidas nessas instância configuram o processo analítico da *deliberação*.

Elementos investigativos da *deliberação* buscam criar instrumentos avaliativos para mensurar e acompanhar qual é o poder de transformação gerado pelas decisões dentro de algumas instituições frente à realidade social e à rede de poder das instituições políticas. Ou seja, pretende-se identificar qual é a capacidade de aplicabilidade e eficiência das decisões públicas dos espaços que têm como principal característica a participação de demandas não absorvidas pelos cargos tradicionais de representação e que enxergam, nessas instâncias – como é o caso dos Conselhos Gestores, Orçamentos Participativos, conferências etc. –, um local de atuação política em que seus interesses podem (vir a) serem reconhecidos.

Através da análise de uma série de estudos sobre essa temática, algumas características essenciais para a avaliação da *deliberação* democrática são apresentadas por Almeida e Cunha (2011), em que muitos dos elementos, a seguir, relacionam-se com princípios procedimentais tidos como fundamentais para a dinâmica de espaços deliberativos, são eles: 1 – oportunidade de participação igualitária/oportunidade de exercício dos direitos políticos para todos; 2 – inclusão, em que todos que, de alguma forma, serão afetados pelo poder público tenham suas considerações ponderadas durante as discussões que antecedem as decisões; 3 – igualdade deliberativa, em que qualquer participante possa apresentar argumentos sem que

desigualdades materiais e informativas restrinjam ou agucem sua eloquência; 4 – a publicidade, onde, como e o que a instituição deliberou, passíveis de acompanhamento público; 5 – reciprocidade entre os agentes que se reconhecem como iguais e submetidos às leis que regimentam suas deliberações políticas; 6 – liberdade em se expressar, associar e opinar sem constrangimentos institucionais e informais; 7 – provisoriedade: etapas e procedimentos normativos estabelecidos a fim de garantir a transparência e legitimidade às deliberações e possíveis contestações durante os processos; 8 – conclusividade: em que as decisões são resultantes de fundamentação racional e não persuasivas; 9 – a não tirania e imposição de influências extrapolíticas; 10 – autonomia para a formação e capacidade deliberativa de preferências; e, por fim, 11 – *accountability*: em que as decisões de todos estão sob a possibilidade de avaliação e possíveis sanções públicas.

No que se refere à dimensão da Representação, foco deste trabalho, dentre os temas de pesquisa da democracia representativa, um dos mais abordados é a questão da representação política nas Instituições Participativas² (LIMA, 2014). Abordando mais fortemente a terceira vertente de análise, entraremos, a partir de agora, no campo da representação. As IPs, como os Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos, inauguraram uma nova forma de representação política, não mais baseada em partidos e eleições, mas em organizações da sociedade civil e em métodos de escolha não convencionais de representantes. Tem-se, aqui, outro modelo de legitimidade da representação que está na agenda de discussões de vários estudiosos das IPs.

Luchmann (2007), por exemplo, aponta que “a qualidade e a legitimidade da representação vão depender do grau de articulação e organização da sociedade civil, ou seja, da participação” (idem, p. 166). Já Abers e Keck (2008), observando o exercício da representação, acionada pelos cargos tradicionais de governo em comparação à representação nos Conselhos Gestores, traçam distinções sobre as organizações políticas que a representação sustenta e sobre quais são os compromissos atribuídos a essas bases. Nas palavras das autoras,

O Estado eleito democraticamente pode não constituir a expressão da vontade de todos, mas tem *obrigações* para com todos os cidadãos e para com a igualdade de direitos. Associações cívicas não têm, todavia, tal obrigação, ainda que, na prática, muitas delas procurem promover igualdade de direitos e justiça social (ABERS E KECK, 2008, p. 107, grifo das autoras).

² Sem esquecer, é claro, dos estudos sobre a representação dos partidos políticos e a atuação de seus representantes.

Chamamos a atenção para esse elemento, porque, aqui, distinguimos, de certa maneira, as limitações referentes à representação conselhistas. Se trouxermos essa argumentação para exemplos mais simplórios, em resumo, diríamos que, já que o sistema representativo tradicional tende a incluir grupos mais favorecidos da sociedade, com determinadas características muito presentes e que destoam consideravelmente da realidade e característica da população brasileira, atribuir ao Conselho as mesmas condições para atuação da representação não contribuiria para a ampliação da democracia. Por conta disso, segundo Abers e Keck, as associações cívicas entram nas IPs com a responsabilidade de defenderem interesses mais específicos, com isso, não possuem a obrigatoriedade inata de prestarem contas a toda sociedade sobre suas ações, mas deve “obrigações” a seu grupo, que procura, através do Conselho, influenciar, de alguma forma, determinadas áreas da política. Assim, diferentemente dos representantes que, eleitos democraticamente para cargos tradicionais, devem obrigatoriamente prestar contas a toda uma sociedade, a representação conselhistas se diferencia.

Os movimentos e organizações da sociedade civil reivindicavam participação justamente por não enxergarem, no Estado, um local de absorção das demandas sociais, “nos anos 90, a frustração com a política convencional alimentou a esperança de que os Conselhos criassem a possibilidade de uma representação mais autêntica” (ABERS e KECK, 2008, p. 100). Dessa forma, aos Conselhos e aos representantes deles, dá-se a tarefa de representar segmentos organizados da sociedade que lutam por espaço político e que, na maioria das vezes, por se tratarem de minorias ou de necessidades singulares, são excluídas das negociações políticas. É dentro dessa perspectiva democratizante e inclusiva que os Conselhos Gestores são anexados ao corpo do Estado.

Lavalle, Houtzager e Castello (2006) falam sobre uma “transformação contemporânea da representação”. Sobre esse termo, os autores se referem à representação não vinda apenas de grupos como sindicatos e partidos, mas assumindo um novo sentido quando ativado pela sociedade civil. Segundo os autores, isso ocorre devido aos “deslocamentos e rearranjos no funcionamento das instituições tradicionais do governo representativo” e “o alargamento do *locus* e das funções da representação política” (idem, p. 46). Nas palavras deles,

(...) a literatura, dedicada a esquadrihar a reconfiguração da representação política, oferece interpretações de uma transformação em curso no nível do sistema partidário, em que estaria se redefinindo a relação entre representantes eleitos e cidadãos representados pela perda de centralidade dos partidos políticos como organizadores das preferências do eleitorado e pela personalização da política

impulsionada graças aos meios de comunicação de massa (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006, p. 46).

Essa nova forma de acionar a representação por meio de representantes escolhidos dentro de pequenos grupos da sociedade civil traz consigo a necessidade de instrumentos que garantam sua legitimidade.

Entre os argumentos de congruência conciliáveis com exigências democráticas, há evidências do surgimento de uma nova noção de representação política no seio das organizações civis. Nela, é reconhecida a relevância da representação política exercida por essas organizações não como canal alternativo e genuíno perante as instituições tradicionais da representação política, mas como esforço de intermediação orientado a conectar segmentos da população mal ou sub-representados ao Estado e aos circuitos da política eleitoral (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006, p. 44).

A pesquisa “Efetividade do controle social na Política de Assistência Social” (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016) desenvolveu o IEP – Índice de Efetividade da Participação, que nos dá um parâmetro nacional a respeito dos Conselhos de Assistência Social em 93% dos municípios do Brasil³. O IEP foi construído com base em dados oficiais referentes ao funcionamento dos Conselhos Gestores da Assistência Social no ano de 2012, o Censo SUAS, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e agrupa, num único valor, dados referentes ao grau de institucionalização, da deliberação e da qualidade da representação de cada Conselho. A partir desses índices, constata-se que a dimensão da representação, se comparada com as outras duas dimensões desagrupadas, possui o pior desempenho em todos os portes de município e “puxa”, consideravelmente, o IEP para baixo.

Os aspectos evidenciados para a construção da dimensão representativa do Conselho utilizou, como variáveis de análise, a existência de fóruns da sociedade civil que dialogavam com segmentos representativos nos Conselhos, a capacidade de publicizar as decisões e os canais de comunicação com a sociedade; a periodicidade e a existência de reuniões ampliadas, descentralizadas e ações de mobilização social; a forma de eleição e a alternância na presidência entre os representantes da sociedade civil e os representantes do governo.

Essas e outras perspectivas sobre como se sustenta a representação dentro dos Conselhos Gestores são exemplos de pesquisas que, assim como a nossa, propuseram-se a

³ 93% dos municípios correspondem a 5.178 dentro de um universo de 5.561 municípios no Brasil, lembrando que nem todos possuem o Conselho de Assistência Social, mas que os que, de fato, respeitaram as exigências foram contemplados pelo Censo Suas 2012.

discutir a representação dentro dos Conselhos. Para isso, são necessários instrumentos investigativos para avaliar sua configuração, entre elas, temos, como vimos, o desenho institucional, o qual é encarado como precursor das bases de legitimidade de representação nos Conselhos, assim como à atuação e configuração da sociedade civil e sua relação com a qualidade da representação. Outras formas também se estabelecem no processo de escolha de representante e na organização da sociedade para ocupar cadeiras que instauram o diálogo entre Estado e Sociedade, do qual trás limites à representação, principalmente, no dar voz a uns e calar outros. É dentro dessa discussão sobre Representação que seguiremos na sequência.

1.2 Reconfiguração da Representação

Para a análise da representação conselhistas, é importante recuperar alguns traços mais amplos do debate teórico sobre o tema da Representação Política e sobre como o debate da representação extraparlamentar tem impactado a representação nos Conselhos Gestores. Luchmann (2007) estuda a relação entre P (participação) e R (representação) no interior das experiências participativas no Brasil e advoga que essas duas dimensões se combinam e se articulam, contribuindo para um “processo de concomitante inovação e reprodução e orientações político-institucionais” (idem, p. 140). O cerne dessa relação é caracterizado, segundo a autora, da seguinte forma:

Para além, entretanto, das tensões ou combinações entre R e P, as experiências participativas inauguram novos mecanismos e relações de representação política que apresentam especificidades e diferenças substantivas com o modelo da representação eleitoral (R) (embora dele sofram vários impactos), seja por combinarem, em seu interior, mecanismos de representação com participação direta; seja por articularem, de forma imediata, participação com representação da sociedade civil (LUCHMANN, 2007, p. 146).

Por isso, acionar autores que discutem a Representação nos permite identificar e formular instrumentos teóricos-analíticos para compreender as peculiaridades da representação no interior das experiências participativas no Brasil.

Nesse sentido, o debate sobre a representação nas instâncias de deliberação e nos locais de tomada de decisão do Estado foi impactado mais recentemente, como será definido aqui, por três movimentos teóricos. O primeiro movimento que dará fôlego às novas discussões sobre a representação se relaciona a um aspecto mais normativo do termo, o papel exercido ou que deveria exercer a representação. O que é a representação? O que esperar

dela? Qual é a sua contribuição ao Estado e seus cidadãos? São essas as questões que conformam esse primeiro movimento. Já no segundo movimento, as discussões se situam na sub-representação de segmentos da sociedade que não são incorporados pelo corpo do Estado. E, por fim, o terceiro movimento teórico, e o que interessa, em particular, a este trabalho, focaliza o local em que a representação é exercida.

O primeiro movimento tem, na obra de Pitkin (1985), uma referência central. Enquanto boa parte da literatura da representação, segundo ela, debruça-se em identificar o papel de um representante, como ele deve atuar e quais são as atividades/obrigações que o cercam, Pitkin se diferencia ao advogar sobre a necessidade de identificar o que contempla o termo representação, baseando sua argumentação na utilização de perspectivas articuladas com outros teóricos sobre a representação enquanto atividade.

A autora aborda várias perspectivas do que se esperar de uma representação. Em seus escritos, encontramos perspectivas de abordagem teórica como, por exemplo, debates abordadas por Rousseau, que discutem representação e que, apesar de assumirem formas mais regrada ou livre das ações do representante, trazem, mesmo de forma tangencial, a importância da construção de certo relacionamento entre representante e representado. É justamente nesse “detalhe” que Pitkin revisa grande parte da teoria da representação, dando enfoque a esse elemento, segundo ela, pouco explorado pela literatura e que é fundamental para compreender o que de fato a representação contempla.

O conceito de representação substantiva, formulado por ela, enfatiza a representação como ação, em que os envolvidos – representantes e representados – estão em constante interação, portanto avança nos estudos sobre o papel do representante ao considerá-lo sob constante reformulação. Poderíamos dizer que se trata de um processo de responsividade, em que o representante atua levando em consideração os posicionamentos de seus representados, pressupondo uma ligação entre eles que se estende para além do período eleitoral.

Ainda sobre os apontamentos de Pitkin, trago, aqui, a importância destacada pela autora a respeito da criação de critérios de julgamento para avaliar as ações dos representantes. Seus escritos problematizam as abordagens teóricas do conceito de representação e revigoram as discussões empíricas de como os Estados têm incorporado esse dispositivo dentro de seus arranjos administrativos e no processo de discussão política.

No interior desse mesmo movimento, Urbinati (2006) trabalha com a ideia de “circularidade” e reformulação do papel do representado. Para a autora, a representação é definida como modo de recriação e aprimoramento constante da democracia, e não como um substituto imperfeito do modelo de democracia direta. Dessa forma, a teoria democrática da

representação amplia a visão minimalista do processo eleitoral e coloca esse elemento, que compõe a dinâmica da representação, como precursor da conexão entre sociedade e instituições, delimitando, assim, uma arena onde as decisões e opiniões são passíveis de constantes revisões.

Diferentemente do argumento que defende que a simples soma de quereres expressas no voto é suficiente para prevenir uma possível guerra civil, Urbinati afirma que a democracia é um “conflito delimitado”, em que a representação filtra e contribui para que haja uma interação entre as especificidades individuais com relação ao todo. Dessa forma, o que é tido como social é “transformado” em político para ser passível de fundar alianças, programas e projetos. Participação e representação se constituem mutuamente quando falamos de democracia representativa e que, nas palavras da autora, se concretizam da seguinte forma:

A representação é a instituição que possibilita à sociedade civil (em todos os seus componentes) identificar-se politicamente e influenciar a direção política do país. Sua natureza ambivalente – social e política, particular e geral – determina sua ligação inevitável com a participação (URBINATI, 2006, p. 218).

Urbinati classifica os escritos sobre representação em três grandes teorias, sendo elas: teoria da representação jurídica, a teoria da representação institucional e/ou eleitoral e, por fim, a teoria da representação política e/ou representativa. As teorias jurídica e institucional possuem uma linha tênue entre suas abordagens. Elas assumem uma “linguagem formalista” e se sustentam na ideia de uma representação de cunho privado e contratual. Aqui, o enfoque dado à relação entre representante e representado se concentra nas qualidades pessoais, e não nos projetos e ideais políticos. Segundo ela,

(...) tanto a teoria jurídica como a teoria institucional da representação assumem que o Estado (e a representação como seu mecanismo produtivo e reprodutivo) deve transcender a sociedade de modo que se assegure o Estado de Direito, e que as pessoas devem encobrir suas identidades sociais e concretas para tornar os mandatários agentes imparciais de decisão. Elas supõem que a identidade jurídica do eleitor/autorizador é vazia, abstrata e anônima, sua função consistindo em “nomear” políticos profissionais que tomem decisões às quais os eleitores se submetem voluntariamente (URBINATI, 2006, p. 200).

Por fim, a que possui maior enfoque em seus escritos, a teoria da representação política, encara a representação como um processo dinâmico. Ou seja, advogando que eleições “engendram a representação, mas não os representantes” (URBINATI, 2006, p. 193),

a teórica trabalha com a ideia de circularidade e reformulação do papel do representado, em que “sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade” (idem, p. 195). Segundo ela,

(...) a representação estimula um ganho de política em relação ao ato sancionador pelo qual os cidadãos soberanos ratificam e recapitulam, com regularidade cíclica, as ações e promessas de candidatos e representantes. *Representatividade* e *defesa* são as expressões desse ganho e marcam o vínculo inevitável, ativado pelo processo eleitoral, entre o lado de dentro e o lado de fora das instituições legislativas (URBINATI, 2006, p. 194, grifos da autora).

Um representante necessita se recriar e buscar constantemente consenso entre a sociedade ao deliberar sobre exigências estatais. O principal instrumento que possibilita a circularidade e a constante reconfiguração da representação está no que Urbinati (2006) chama de *poder negativo*. O conceito de “poder negativo” nos possibilita enxergar a representação como um “instrumento que permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores” (idem, p. 208). Ele se coloca como fundamental para a interação entre representante e representado, podendo ser acionado através do voto, mas se colocando em constante reformulação durante suas atividades.

Ainda sobre o poder negativo e a forma como ele se constitui e pode ser invocado pelos representados, segundo a autora,

(...) sua finalidade é deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos, ele pode ser expresso tanto por canais diretos de participação autorizada (eleições antecipadas, referendo, e ainda o recall - cassação do mandato por voto popular, se sensatamente regulado, de modo que não seja imediato e, acima de tudo, rejeite o mandato imperativo ou instruções) quanto por meio dos tipos indiretos ou informais de participação influente (fórum e movimentos sociais, associações civis, mídia, manifestações) (URBINATI, 2006, p. 209).

Com seus escritos, a teórica trás consigo a importância de construir canais que conectem a esfera governamental e civil, buscando viabilizar a instrumentalização do representado para que este, em certa medida, possa modificar e/ou reprovar a atuação de representantes.

Em suma, esse primeiro movimento teórico aponta e fomenta a necessidade de instaurar mecanismos de avaliação e de controle das ações do representante sobre os eleitores e amplia a discussão da legitimidade das ações do representante para além do direito viabilizado através do voto sobre a possibilidade de fazer parte das decisões do Estado.

Agora, busca-se entender o porquê e para quem essas decisões estão se manifestando, isso permite identificar ou, pelo menos, criar uma ideia de onde vieram as demandas, se elas existem ou se a representação e o poder estão descolados das necessidades e complexidades sociais, e nos permite, também, questionar, principalmente, se, no polo de decisões públicas, encontram-se apenas seres eminentemente “protegidos” pela ideia iluminada da soberania tirânica de que prestar contas de suas ações não é algo importante ou necessário.

Para além de tantos outros destaques, o que Pitkin (1985) e Ubinati (2006) mais enfatizam é a possibilidade do representando alterar, concordar, manter e participar do processo de circularidade das demandas sociais e dos conteúdos trabalhados pelos representantes. Dispositivos de controle ajudam o cidadão a ter conhecimento das bandeiras e lutas abarcadas pelos candidatos e, assim, confiar-lhes ou não o voto.

Passando para o segundo movimento teórico, encontramos discussões que se travam em relação à importância de reconhecer como um problema a sub-representação de grupos e segmentos que fazem parte da sociedade e que, nas décadas de 70, 80 e 90, principalmente, articularam-se de diferentes formas e no mundo todo, reclamando mais participação e inclusão política.

O perfil dos políticos, de um modo geral, segue um padrão elitizado e de características que, historicamente, dentro da estrutura social, política e econômica, esteve no topo dos privilégios acumulados: homem, branco, heteronormativo, proprietário, cristão e com nível educacional acima da média da população. Esse é um tema que vem preocupando, particularmente, as teóricas feministas, que argumentam a respeito dos impactos que a incorporação de minorias pode promover sobre a qualidade das discussões e decisões políticas, e, principalmente, como é importante reconhecer que os custos da participação são diferentes a cada indivíduo e que mecanismos de democratização devem ser construídos e incorporados ao sistema político para aperfeiçoá-lo e torná-lo mais inclusivo.

Nessa direção, Anne Phillips (2001) defende a “política da presença”, que chama a atenção para quem é o representante e como ele considerará, devido ao seu pertencimento grupal, relevante ou não, certo objeto a ser abordado nos campos de tomada de decisões. Por isso, essa discussão enfatiza a importância da inclusão de grupos minoritários e oprimidos nos locais de deliberação. Para a autora, a “mensagem”, ou seja, a ideia e projeto representado não são totalmente desvinculados do “mensageiro”, ou seja, quem é o representante. Portanto, a presença de representantes de grupos minoritários tem impacto nas decisões, no produto dos processos decisórios.

Assim como Phillips, Young (2006) defende que a qualidade da deliberação política e a ampliação da democracia estão diretamente relacionadas a quem ocupa os cargos de decisões. Advoga, portanto, por maior diversidade dentro do campo político devido à pluralidade de grupos contidos na sociedade. Para ela, o indivíduo pode ser representado de três maneiras: por meio do *interesse*, das *opiniões* e pelas *perspectivas*. A autora define *interesse* como “aquilo que afeta ou é importante para os horizontes de vida dos indivíduos ou para as metas das organizações” (YOUNG, 2006, p. 158). Ou seja, a representação por interesse diz respeito àquilo que os indivíduos buscam defender enquanto membros de uma organização. A representação sindical é o exemplo mais mencionado desse tipo de representação, denominado, pela autora, “interesse”.

Ela tem o cuidado de diferenciar esse primeiro tipo de representação da *representação de opinião*, que diz respeito às *ideias*, *princípios* e *valores* que os indivíduos defendem para a vida em sociedade. Assim, o primeiro tipo de representação diz respeito ao objetivo que o indivíduo busca para si mesmo e sua organização, em contrapartida, a *representação de opinião* enfoca o que o indivíduo defende para a vida mais ampla em sociedade. A representação por *opiniões* se pauta num ideal de sociedade, em que os princípios, valores e prioridades dão base para o critério “sobre quais políticas devem ser seguidas e quais fins devem ser buscados” (YOUNG, 2006, p. 159). O conceito de *opinião* é definido como “todo juízo ou crença sobre como as coisas são ou devem ser e os critérios políticos que daí se seguem” (idem, p. 160). Partidos políticos expressam uma ideologia a respeito dos critérios de atuação política e de como a sociedade deve se constituir, esses são exemplos do que a autora chama de *representação por opiniões*.

Por fim, temos a representação por *perspectiva*, em que o indivíduo compartilha experiências a partir do lugar que ocupa na estrutura social. Trata-se da experiência gerada pela posição de um grupo nessa estrutura. Nas palavras de Young,

Cada grupo diferentemente posicionado tem um experiência ou um ponto de vista particular acerca dos processos sociais, precisamente, porque cada qual faz parte desses processos e contribui para produzir suas configurações. É especialmente quando estão situadas em diferentes lados das relações de desigualdade estrutural que as pessoas entendem essas relações e suas consequências de modos diferentes (YOUNG, 2006, p. 161).

A autora difere *perspectiva* do conceito de *interesse* e *opinião*, afirmando que se trata de um ponto de partida que condiciona a forma como os indivíduos olham e avaliam a

realidade, que tem, por base, seu pertencimento grupal em termos de classe, gênero e raça. O pertencimento grupal pressupõe um histórico de opressões e privilégios que condiciona a vida dos indivíduos, servindo, assim, de base para suas concepções de mundo. Dessa forma, em resumo, a proposta de Young (2006) é ampliar o caráter democrático do sistema político por intermédio da inclusão da perspectiva de grupos estruturalmente oprimidos nos processos decisórios, de modo a aumentar a qualidade do debate e a justiça das discussões políticas.

Levando em consideração o primeiro movimento anunciado aqui, que problematiza “*o que*” e “*como*” a representação é compreendida e conceituada politicamente pela teoria, estando inteiramente relacionada à discussão de qual seria seu papel e o que esperar dela na democracia, demos encaminhamento ao segundo movimento elencado, em que a problemática se situa em “*quem*” são os representantes. Tanto no primeiro ponto como no segundo as formulações teóricas fomentam possibilidades e modificações nas estruturas de poder do Estado com o objetivo de amenizar os problemas da representação.

Para viabilizar a proposta de analisar a representação dentro dos Conselhos Gestores de Assistência Social no Brasil, faz-se necessário compreendermos o terceiro movimento teórico das discussões sobre representação em que o foco é “*onde*” ela é acionada. Essa discussão é informada pelo surgimento de instituições não previstas no modelo clássico do governo representativo, que pluralizam os espaços e os atores investidos de responsabilidades representativas.

O Brasil é reconhecido internacionalmente como um laboratório de experiências que, em certa medida, esculpiram, no sistema de gestão pública, novas formas de contato entre a participação e representação no processo de formulação e fiscalização de políticas públicas (AVRITZER, 2008). O período pós-governo militar (1964-1985) exigira do Estado brasileiro uma Constituição que incluísse os novos anseios democráticos de participação política dos atores sociais em ação. Com artigos e incisos mais democráticos circunscritos na Constituição de 1988, o Estado inseriu, em seu plano organizacional, novos canais de participação.

O surgimento de Instituições Participativas (IPs) foi inovador no cenário mundial de experimentos políticos. Uma das grandes expectativas na redefinição das Instituições Participativas era de que a conexão entre Estado e sociedade, agora diferenciada das instituições tradicionais do Estado, promoveria decisões mais justas e legítimas quando pensadas em conjunto (C.ALMEIDA, 2015). Em resumo, as IPs são órgãos inseridos na burocracia estatal através dos âmbitos municipal, estadual e nacional, ocupados por diversos segmentos da sociedade e que atuam na formulação de políticas públicas que vem chamando atenção de inúmeros teóricos (CORTES, 2005).

A disseminação das IPs no Brasil demonstra que as reivindicações por participação foram incorporadas à sociedade brasileira de modo que a combinação criada entre Conselhos, conferências e fundos se constituiu enquanto “vértebra de sistemas institucionais em diversas áreas de políticas públicas” como “provedora/fomentadora” da relação entre Estado e Sociedade (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p. 70).

A literatura que analisa essa esfera de poder do Estado busca identificar o impacto dessas instituições na prática, como ela se organiza e qual sua contribuição para a sociedade e para a atuação do Estado desde sua implementação. Entender como ocorre o controle e a gestão das políticas públicas produzidas dentro das IPs e buscar variáveis que possam explicar as diferenças existentes entre elas também são objetivos muito explorados tanto em estudos quantitativos como qualitativos (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006; AVRITZER, 2008; BORBA e LUCHMANN, 2010; ALMEIDA e TATAGIBA, 2012; SOUZA, TEIXEIRA e LIMA, 2012; ALMEIDA, 2013).

As teorias democráticas participativa e deliberativa apontaram os limites da qualidade da democracia baseada apenas na representação eleitoral, apostando, assim, como tônica de refinamento democrático nesses espaços de interação entre sociedade civil e Estado sob os princípios de que “a legitimidade das decisões estivesse baseada no princípio da participação de todos indivíduos potencialmente afetados por uma decisão coletiva, os quais devem ter igual oportunidade de influenciar a decisão proporcionalmente à sua participação no resultado” (D. ALMEIDA, 2015, p. 230). Com isso, essas instâncias instauram uma nova modalidade de representação acionada pelas organizações da sociedade civil, reforçando, assim, a necessidade de estudos em torno desse tipo específico de representação política e sua legitimidade.

Como as IPs operam na interseção entre espaço público e espaço político, elas possuem um aspecto mais poroso de participação, já que, de certa forma, sedimentam interesses de grupos conforme determinada temática. Além disso, ela instaura outra dinâmica de interação entre atores sociais e governamentais, uma vez que essa qualificação não se dilui quando os representantes ocupam as cadeiras do Conselho, ou seja, representantes sociais, mesmo assumindo uma função política dentro de uma esfera do Estado, não modificam sua condição enquanto representante da sociedade civil, ainda que assumam um papel de gestor estatal. Da mesma forma, os representantes do Estado se colocam na mesa de negociação enquanto defensores de deliberações que parecem assertivas para o Estado, mas, ao mesmo tempo, interagem como cidadão, vivenciando e reconhecendo demandas da sociedade civil,

porém isso também não significa que sua condição, enquanto representante do Estado, modificar-se-á de alguma maneira (D. ALMEIDA, 2015).

Os Conselhos Gestores são IPs que estão nas agendas de pesquisa das Ciências Sociais, porque, além das expectativas atribuídas a essas esferas, encontramos, também, um número elevadíssimo de representantes da sociedade civil e do governo ocupando milhares de cadeiras nos processos decisórios.

Para Almeida e Tatagiba (2012), a garantia da legitimidade das organizações da sociedade civil, que têm assento nos Conselhos Gestores, e a própria legitimidade dessa instância diante da sociedade se coloca intimamente associada à sua capacidade de obter uma audiência que vai além dos atores diretamente envolvidos com a produção da política. Ou seja, de estabelecer conexões para além de um segmento organizado da sociedade civil.

Débora Almeida (2015) destaca que a análise das IPs, centrada na representação, coloca-se num terceiro movimento de estudos desses espaços. Na primeira e segunda gerações, levantavam-se discussões a respeito de aspectos mais normativos e na crítica e/ou defesa da existência dessas instituições⁴.

Para reconhecer sobre quais condições as IPs efetivam a inclusão de saberes e de que forma incorporam a pluralidade, utilizar, como estratégia, a identificação do perfil dos representantes nos ajuda a compreender quem são os incluídos e avançar sobre quais pontos dificultam a participação de alguns grupos em detrimento a outros. O recorte temático de cada Conselho é característica que nos permite identificar quais grupos circularão de acordo com seus interesses e suas possibilidades de influência sobre cada política. Trabalhar com o perfil dos representantes nos dá condições de, também, discutir a utilização de variáveis que demonstram características relacionadas a quem ocupa esses cargos.

A autora destaca que critérios de avaliação da representação contidos na teoria clássica não são os mesmo para avaliar as IPs em geral, sendo necessário, portanto, construir instrumentos metodológicos que possibilitem a identificação de como a representação política se coloca nessas esferas. Da mesma maneira, Borba e Luchmann (2010) advogam para a necessidade de mecanismos que garantam “exigências democráticas mínimas” de sanções,

⁴ O repertório da representação, definitivamente, não é o único existente na terceira geração de estudos das IPs, ele apenas se coloca mais presente nesse momento. Temos estudos direcionados a identificar a efetividade dessas instituições (Almeida, Carlos e Silva, 2016), os processo de representação e participação envolvidos nelas (D, Almeida, 2015), as relações entre representantes e representado (Borba e Luchmann, 2010), a interação dos Conselhos com outras esferas de poder do Estado (Almeida e Tatagiba, 2012), o perfil dos representantes que ocupam esses espaços (Almeida, Gimenes e Luchmann, 2016), e tantos outros. Porém, o foco da representação nas IPs ficou sob a possibilidade de ampliar participação e incorporar a pluralidade existente na sociedade no processo de construção de algumas políticas públicas.

prestação de contas e responsividade para a garantia concreta da legitimidade da representação nessa esfera (idem, p. 234).

A exemplo dos estudos desenvolvidos por Souza, Teixeira e Lima (2012), observamos a análise do campo da representação em conferências e Conselhos Gestores Nacionais em que os autores se propuseram a trabalhar na identificação de quais agentes ocupam as cadeiras nos Conselhos e quem, de fato, possui direito a fala, observando, para isso, a proporção entre governo e sociedade. Os principais pontos evidenciados por eles são: primeiro, a diversidade da representação considerando variados tipos de organizações que possuem ou não lugar dentro do Conselho; e segundo, cada organização e suas respectivas capacidades de intervenção nas decisões internas e na distribuição de cadeiras entre cada segmento da sociedade e do Estado.

D. Almeida (2015), apesar de utilizar grande parte de sua base de análise de estudos centrados em Conselhos Gestores, afirma que alguns elementos comuns nos dão possibilidade de avaliar, também, as Conferências e comitês de bacia hidrográfica no Brasil. Cinco características justificam essa afirmação: a primeira refere-se à *dimensão institucionalizada* das Instituições que, conforme se organizam e se constituem, promovem o envolvimento periódico e constante entre cidadãos e Estado; na sequência, temos as *regras administrativas e legais*, que regulam a institucionalização e delimitam sua dinâmica interna, dessa forma, criam canais de participação, mas também filtros sobre quem pode participar e de que forma o pode fazê-lo; o terceiro ponto é que são acionadas, nessas instâncias, a *representação de entidades e atores coletivos* e não a dinâmica da participação direta dos cidadãos, diferenciando, assim, da dinâmica de representação dos cargos tradicionais do Estado; o quarto ponto é a respeito da *composição híbrida* dessas instituições, que se caracterizam por dispor da paridade entre representantes do Estado e representantes da sociedade civil, esse caráter atua como potencial democratizador da política, mas ao mesmo tempo, como apontam Almeida e Tatagiba (2012), abre a possibilidade das decisões se direcionarem no atendimento apenas aos interesses específicos de poucas organizações; por fim, o quinto e último ponto, o *caráter descentralizado* contribui na interação entre os três níveis de federação e nas hierarquias de tomada de decisão de cada área da política.

Ainda a respeito do processo de pesquisa dos Conselhos, C. Almeida (2015) destaca os questionamentos enfocados por um conjunto de estudos sobre a representação nos Conselhos classificados em três ordens: primeiro, os estudos que buscam compreender as bases de legitimação desse tipo de representação; o segundo pretende identificar quão democrática ela é; e, por fim, qual é o seu funcionamento na prática. Segundo a autora, para

responder a essas questões, os estudos mapearam quatro elementos chaves para sua identificação: o primeiro diz respeito ao processo de autorização/seleção de representantes; o segundo é sobre a composição e o perfil dos conselheiros nas instâncias; terceiro, a percepção dos conselheiros sobre seu papel; e quarto, “os mecanismos que permitem o controle dos representantes pelos representados, ou os procedimentos e instituições que os conectam” (C. ALMEIDA, 2015, p. 58).

É também dentro dessas classificações que este trabalho se debruça ao propor uma avaliação sobre a qualidade da representação. Nosso enfoque se coloca na identificação do processo de autorização/seleção de representantes, bem como sua composição quando pensadas em paridade entre representantes governamentais e da sociedade civil. Juntamente a isso, trazemos, neste estudo, alguns elementos que compõem o perfil dos conselheiros e, também, sobre como são acionados mecanismos que permitem o controle do representante pelo representado e seus espaços de conexão. Contudo, o que nos escapa, nesta pesquisa, é a percepção do conselheiro sobre seu papel de representar um segmento dentro do Conselho. Com toda certeza, essa dimensão nos possibilitaria identificar de que forma o papel da representação se coloca nessa IP e quais são suas contribuições democráticas de forma mais abrangente, porém nossos dados não nos permitem fazer esse tipo de inferência qualitativa aos valores e percepções atribuídas à representação.

Como vimos, a representação, dentro dos Conselhos Gestores, assume papel diferente do que os estudos apontavam sobre a representação tradicional. O problema na identificação de elementos que legitimam a ação de um representante é ponderado por muitos estudiosos dessa área. Avançando para o quadro que sucede a legitimação, encontramos apontamentos sobre os mecanismos de controle dos representados sobre as ações do representante e a relação existente entre ambos.

Dentro dos movimentos de estudos da representação apresentados no ponto 1.2, trabalhamos com três vertentes de análise. Primeiro, a vertente que se preocupa com a qualidade da relação entre representante e representado, bem como a força dos seus laços (PIKTIN, 1985; URBINATI, 2006); segundo, a vertente que se preocupa com a capacidade inclusiva das instituições representativas e que salienta o problema da sub-representação de determinados grupos (PHILLIPS, 2001; YOUNG, 2006); e, por fim, a vertente que se dedica a compreender os espaços nos quais a representação acontece e que vem focalizando os espaços extraparlamentares (BORBA E LÜCHAMM, 2010; ALMEIDA e TATAGIBA, 2012; C. ALMEIDA, 2015).

A partir desses três grandes apontamentos, este trabalho selecionou variáveis do questionário aplicado aos Conselhos Gestores Municipais de Assistência Social no período de 2010 a 2016 que refletem – nas devidas proporções e limitações dos dados do Censo⁵ SUAS disponíveis – três principais dimensões avaliativas, são elas: i) o método de escolha e paridade dos representantes; ii) a capacidade de publicização encontradas nesses Conselhos; e iii) o perfil dos representantes.

Nessa primeira dimensão de análise observaremos se e como os conselhos gestores estruturam a legitimação dos conselheiros e seus respectivos cargos. Dentro da estrutura tradicional da política o processo de autorização é o principal legitimador de um representante. Quando nos voltamos para os conselhos gestores esse processo não se torna tão perceptível, pois por se tratar de áreas temáticas da política temos um recorte de entidades que podem requerer o status de participante.

A identificação do método de escolha do presidente pode ter como respaldo o uso de eleições enquanto processo legitimador das cadeiras e cargos ocupados pelos representantes. Da mesma maneira, observar se ambos os segmentos (governamental e civil) podem ocupar o maior cargo do conselho, a presidência, contribui para maior transparência e possibilidade de participação (SOUZA, TEIXEIRA E LIMA, 2012), assim como identificar como o processo de autorização se coloca frente aos representantes da sociedade civil.

O método de escolha dos representantes e a paridade entre os segmentos do Estado e da sociedade têm, como principal proposta, a identificação de como o processo de ocupação desses espaços se legitima institucionalmente. Portanto, “avaliar tais particularidades e a possibilidade ou não de renovação das lideranças, bem como a existência de disputa dos distintos interesses é crucial para a qualificação desta representação como democrática” (D. ALMEIDA, 2015, p. 234). As variáveis que veremos mais detalhadamente nos próximos capítulos são:

I. De que forma os representantes da sociedade civil são eleitos no Conselho?

⁵ Links para questionário CENSO SUAS. SAGI- Secretária de avaliação e Gestão de Informações. Disponível em :

<[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/lista-
.php?tp=pesquisa&stk=ano&is=131#24800037137400636380047](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/lista-
.php?tp=pesquisa&stk=ano&is=131#24800037137400636380047)>
< <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-censo/censo2011/auth/index.php>>
<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/censo2012/auth/index.php>>
<<https://www.mds.gov.br/sagissl/censo2013/>>
<http://aplicacoes4.mds.gov.br/sagicensocensosuas_2014/auth/index.php>
<http://aplicacoes4.mds.gov.br/sagicensocensosuas_2015/auth/index.php>
<http://aplicacoes4.mds.gov.br/sagicensocensosuas_2016/auth/index.php>

- II. Há alternância na presidência entre os representantes do governo e os representantes da sociedade civil?
- III. O presidente e vice-presidente do Conselho são eleitos em reuniões plenária do Conselho?

O segundo grupo de análise se coloca sobre a capacidade de publicização dessas instâncias, em que nossa proposta é analisar de que forma os Conselhos Gestores promovem a interação entre os representantes e a sociedade, além de identificar quais são os instrumentos disponibilizados para o controle social e a *accountability*.

Segundo O'Donnell (1998) o processo de *accountability* está relacionado a prestação de contas e ao julgamento do representante perante o representado. Este processo pode ser estabelecido entre as próprias instituições (*accountability horizontal*) e entre representantes e representados (*accountability vertical*). Se tratando da *accountability horizontal* temos o controle, a fiscalização e a prestação de contas acionadas por instituições do Estado, como o Ministério Público e a Controladoria Geral da União, essas instituições possuem o papel de fiscalizar e requerer informações sobre as ações dos representantes.

A *accountability vertical* se estabelece na atuação do indivíduo em acionar um órgão do estado para fiscalizar e apurar denúncia de má conduta, ou de rever a possibilidade de um representante ocupar um cargo político novamente devido sua desaprovação .

Relacionado muito fortemente a *accountability vertical* está o processo eleitoral do qual o eleitor legitima um representante durante seu tempo de mandato e ao passar deste processo pode num segundo momento demonstrar sua aprovação ou desaprovação durante novas eleições. Segundo Lavallo e Insuza (2011, p. 96),

as teorias centradas na ideia de *accountability* surgem do inconformismo diante das teorias da autorização, procurando tornar mais exigente o conceito de representação ao denunciar as insuficiências de um ato de consentimento único e introduzir a necessidade de controles e sanções contínuas sobre os representantes.

As variáveis a seguir são ilustrativas desse ponto.

- I. O Conselho realiza ações de mobilização social?
- II. O Conselho realiza reuniões ampliadas?
- III. O Conselho realiza reuniões descentralizadas?
- IV. As reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho são registradas em ata?
- V. As deliberações/resoluções do Conselho são publicadas em Diário Oficial?
- VI. O Conselho tem calendário anual das reuniões?

O terceiro e último ponto de nosso instrumento de avaliação se coloca sobre dados do perfil dos representantes. Borba e Luchmann (2010) buscaram compreender a composição representativa dos Conselhos Gestores de políticas públicas dos municípios de Itajaí e Chapecó, em Santa Catarina. Como áreas temáticas, analisaram o Conselho da Saúde, da Criança e Adolescente, Assistência Social e do Idoso, comparando dados do perfil dos conselheiros em paralelo às características populacionais e a composição da câmara municipal de vereadores dos respectivos municípios. Esse estudo nos mostra uma elite participativa, predominante nos Conselhos, com nível socioeconômico, grau de informação e de capacitação técnica mais elevados que a média da população residente nos municípios e, em alguns casos, maiores que a média encontrada na área legislativa. Queremos saber se o nosso estudo confirma esse perfil e que variações podemos encontrar tendo em vista dados nacionais.

Quando falamos sobre questões de gênero, por exemplo, a bibliografia confirma maior presença de mulheres nos Conselhos Gestores do que em espaços tradicionais de representação, principalmente, em áreas da assistência social, criança e adolescente e idoso (LUCHMANN e ALMEIDA, 2010; BORBA e LUCHMANN, 2010). Em oposição a isso, encontramos maior equilíbrio entre os gêneros nos Conselhos de Saúde, e, na área do meio ambiente, maior presença de homens. Quando vamos para o campo da renda e escolaridade, também percebemos, na representação conselheira, valores e nível superiores à média da população (BORBA, 2011).

Nossa proposta é analisar quais características dos conselheiros são mais recorrentes e de que forma elas se comportaram ao longo dos anos. Identificar o perfil dos representantes dos Conselhos de Assistência Social nos possibilita contrastar com espaços de representação tradicionais do Estado e avaliar o que vem sendo modificando, mesmo que vagarosamente, quando falamos de representação política. Como vimos, discussões a respeito dos impactos que a incorporação de novos atores podem promover sobre a qualidade da produção das políticas e sobre a importância de reconhecer que os custos da participação são diferentes à cada indivíduo são abordados por diversos autores/as, entre elas Phillips (2001) e Young (2006). Dados do IPEA (2013) demonstram, também, a predominância de conselheiros acima de 40 anos nos Conselhos Nacionais. Essa variável, referente à faixa etária, apresenta-se nos estudos sobre Conselho com certo consenso, ou seja, os conselheiros tendem a se enquadrar em médias de idade mais elevadas. As principais variáveis que dizem respeito a esse grupo são:

- I. Gênero;
- II. Escolaridade;
- III. Função;
- IV. Faixa etária.

Porém, antes de entrarmos diretamente na análise dos dados, discutiremos, no capítulo a seguir, a importância dos Conselhos Gestores Municipais na Política de Assistência Social.

CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: METAS E PERSPECTIVAS PROJETADAS NOS CONSELHOS GESTORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Compreender o processo de constituição da Rede de Assistência Social é importante para identificar ações políticas e administrativas que contribuíram para sua consolidação. Tais ações solidificam os direitos constitucionais de 1988 e dão subsídios às garantias instituídas nela, em que se inicia, como veremos, o processo de constituição da política pública da assistência social enquanto um Sistema.

Com o objetivo de avaliar como os Conselhos Municipais de Assistência Social se colocam frente a questões democráticas da representação, julgamos importante entender o processo de constituição dos instrumentos de ação da Assistência Social para além dos Centros de Referências Especializados⁶ e das instituições que se configuram como última instância de atuação, ou seja, esses locais são abordados, aqui, como instâncias em que a política de assistência social se consolida através de serviços, diferentemente da forma que encaramos o papel dos Conselhos Gestores, que, em nossa visão, possuem a importante tarefa de deliberar sobre as mudanças e alterações dos serviços ofertados. Portanto, os Conselhos são abordados, aqui, como locus de ação política da Assistência Social no município.

Neste capítulo, propusemo-nos a identificar aspectos da política de assistência social que, com base em pesquisas, tiveram papel fundamental na maneira como a constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi planejado. Os grandes marcos regulatórios da política de assistência social serão apresentados a seguir em ordem cronológica.

No Brasil a tradição de ação da proteção social até a constituição de 1988, se baseava nas ações das igrejas e em grupos que agiam em nome da “caridade” (SPOSATI, 2009). A falta de responsabilização por parte do Estado para as necessidades sociais, assumiria outros rumos pós Constituição. A respeito das mudanças de ações da Assistência social Almeida (2009) chama a atenção para as alterações nas dinâmicas e organização de um serviço que, a princípio assumia um caráter filantrópico, para uma política de estado resguardado como direito universal a todos os brasileiros. Segundo ela,

(...) agora as organizações da sociedade civil envolvidas com a política de assistência não são consideradas apenas prestadoras de serviços, mas integrantes da rede sócio-assistencial, cuja responsabilidade é gerir e

⁶ O Sistema Único de Assistência Social possui alguns centros de serviços, entre eles estão os CRAS – Centro de Referência da Assistência Social, Centros Comunitários e o CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social.

executar tal política. Para que possam ser reconhecidas nesse novo estatuto, elas estão desafiadas a transformar suas concepções e práticas, deslocando-as das fundamentações religiosas, típicas da filantropia, para as dos direitos e deveres correspondentes à idéia de cidadania. Seu modo de funcionamento, sua prática e seus discursos passaram a ser avaliados segundo novos critérios, que exigem publicidade, universalidade, planejamento, monitoramento, profissionalismo (ALMEIDA, 2009, p.255).

A Constituição de 1988 marca o processo de descentralização do poder federal por meio do fortalecimento dos municípios. A instauração da descentralização das ações políticas se colocou em direção da implementação de canais de participação e de controle da gestão pública que surgiam para assegurar a “afirmação do compromisso com a democracia direta” (CUNHA, 2009, p. 331). No campo da garantia de direitos de cidadania, a Constituição de 1988 inicia o processo de universalização das políticas públicas, denominadas de “Seguridade Social”. Esse termo aglutina políticas de saúde, previdência e de assistência social, e é a partir desse marco que o Brasil passa a ampliar a cobertura de serviços ligados à assistência social.

Em **1990**, tem-se a primeira redação da Lei Orgânica da Assistência Social⁷ – LOAS, vetada pelo poder executivo e aprovada somente em **1993**. A LOAS aglutina os princípios e diretrizes que regulamentam e garantem instrumentos legais para a materialização da política de assistência social (COUTO, 2009 p. 205), em que, nas palavras de Marques (2009, p. 279),

Estabelece que a gestão da política e a organização das ações devem fazer parte de um sistema descentralizado e participativo (paritário), organizado nos três níveis de governo, definindo, portanto, suas competências. Cria o Fundo Nacional de Assistência Social, apoiado no Fundo Especial do art. 71 da Lei Federal no 4.320/64. O fundo especial é o ‘produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação’.

A Norma Operacional Básica – NOB, com sua primeira edição em **1997**, surge com a proposta de definir tarefas e estratégias para operacionalizar o processo descentralizado e participativo da assistência social (MENDOSA, 2012 p. 88). É a partir dela que se tem as atribuições dos governos municipais, estaduais e federal ampliados e a fixação do repasse automático de recursos do Fundo Nacional de Assistência Sociais para somente os estados e municípios que atendessem a três requisitos básicos do LOAS: 1. criação de um plano de execução; 2. criação de um fundo de repasse monetário – Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS e/ou, no caso da gestão estadual, o Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, “cujo objetivo é coordenar e apoiar, técnica e financeiramente, entre outros, os

⁷ Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993.

municípios não-habilitados segundo o art. 30⁸ da LOAS” (MARQUES, 2009, p. 279); e, por fim, 3. criação de um Conselho de Assistência Social. É partir daí que os Conselhos se tornam centrais para que os municípios, os estados e o Distrito Federal difundam perspectivas “acerca dos desafios e obstáculos da política de assistência social” (MENDOSA, 2012, p. 92).

A criação de conselhos municipais vem atender ao novo desenho institucional do Estado Brasileiro, que projeta sua ênfase na descentralização administrativa, atribuindo novas responsabilidades locais ao Executivo municipal e incitando maior participação popular na organização e gestão de política e recursos de áreas específicas (PACHECO, 2009, p. 327).

Mas é, somente, em 1998, que o governo federal iniciou o processo de descentralização, não se restringindo ao mero repasse de recursos às entidades, mas ampliando, através da aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS e da Norma Operacional Básica, a gestão dos serviços da assistência social para outras esferas governamentais.

A PNAS 1998 também definiu algumas ‘estratégias’ dentre as quais sublinhamos o ‘desenvolvimento da capacidade gestora’, a ‘formação da rede de inclusão e proteção social do Estado e da Sociedade’, a construção de um sistema de informações com vistas à ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projeto da área’, a ‘utilização de indicadores para a construção do Sistema de Avaliação de Impacto e Resultados do PNAS’ e a ‘implementação do sistema de acompanhamento da rede de assistência social (MENDOSA, 2012, p. 86).

A segunda edição da NOB (1998) especifica as atribuições de serviços, programas e projetos⁹ dentro do processo de transferência de recursos, além do mais, instaura espaços de

⁸ Art. 30. É condição para os repasses, aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I – Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II – fundo de assistência social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III – plano de assistência social. Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à assistência social, alocados em seus respectivos fundos de assistência social, a partir do exercício de 1999. Brasil. [Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993]. Lei orgânica da assistência social (LOAS) [recurso eletrônico] Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, e legislação correlata. – 3. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016 – (Série legislação ; n. 221).

⁹Ver Couto B. R. “O sistema único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social” In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil-Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO, 2009. Em suas palavras: “Serviços são atividades continuadas, definidas no art. 23 da Loas, que visam à melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional de Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade;

negociação por meio das Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites, reunindo representações municipais, estaduais e federais da assistência social, e, por fim, expande as atribuições dos Conselhos de Assistência Social.

Para operacionalizar a descentralização da Política de Assistência Social, foi de fundamental importância a criação das Comissões Interiores Tripartite (governo municipal, estadual e federal) e Bipartite (governo municipal e estadual). Esses espaços de negociação entre os gestores são oriundos do surgimento de Conselhos Gestores nas três esferas governamentais juntamente com Conferências, que ampliaram a participação da sociedade e de controle social dessa política.

Na década de 1990, o lugar privilegiado de deliberação de assistência social foi formado pelos conselhos municipais, estaduais, do Distrito Federal e Nacional. Criados como ‘instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (LOAS, art. 16), a maioria deles surgiu no processo de descentralização política administrativa iniciada no primeiro mandato de FHC (MENDOSA, 2012, p. 92).

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em **2003**, marca o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social como instrumento principal para o fortalecimento dessa política pública. As deliberações da conferência colocaram, como matriz principal de atuação, a territorialização e a hierarquização dos serviços, sendo, agora, divididas em proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade¹⁰.

É, em 2004, no entanto, que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹¹ retira a exigência de estados e municípios apresentarem a Certidão Negativa de Débitos¹² para receber recursos e inicia o texto da Política Nacional de Assistência Social com o objetivo de ordenar o processo de implementação do SUAS em todo o país. Em 22 de

Programas: compreendem ações integradas e complementares, tratadas no art. 24 da Loas, com objetivos, tempo e área de abrangência, definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas;

Projetos: definidos nos arts. 25 e 26 da Loas, caracterizam-se como investimentos econômicos sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas.”

¹⁰ Ver Couto (2009).

¹¹ Constituído, nesse período, pela junção do antigo Ministério de Assistência Social e Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional, Programa Bolsa Família.

¹² A Certidão Negativa de Débitos é um documento que tem a função de assegurar que pessoa e/ou organização – no caso, em específico, o município – não possui débito à Receita Federal.

setembro de 2004, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, após debates descentralizados sobre o papel da assistência social, aprova a PNAS e, como instrumento prático de execução, o NOBSuas **2005**¹³, aprovado em 15 de julho, condensando, nos escritos, diretrizes da Política Nacional. Com base no diagnóstico e reconhecimento das diferenças e especificidades regionais, o desenho de atuação da Política de Assistência Social se deu através da interlocução da atuação das três esferas governamentais para dar materialidade à política (COUTO, 2009). A mudança na forma de gerir essa política pública teve, como eixo de sustentação, sua gestão, seu financiamento e seu controle social, porém sua grande contribuição foi colocar a Assistência Social como Política de Estado de forma estruturada para além das ideologias governamentais no poder (TAVARES, 2009). Nas palavras de Couto (2009, p. 209):

(...) a PNAS e o Suas alteram as referências conceituais, a estrutura organizativa e a lógica de gestão e controle das ações na área. A sua consolidação como sistema implica a determinação de oferta contínua e sistemática de uma rede constituída e integrada, com padrões de atendimento que qualificados e pactuados, com planejamento, financiamento e avaliações.

No ano seguinte, após sua construção, temos, então, a NOB **2005** divulgada pelo Conselho Nacional de Assistência Social e, em agosto do mesmo ano, a concretização do Sistema Único de Assistência Social. Essa NOB institui algumas condicionalidades aos estados e municípios para assegurar a implementação do SUAS, entre elas estão a necessidade da criação de um Conselho e fundo municipal de recursos para a transferência de recursos federal. Da mesma forma, as diretrizes nacionais instituíram mecanismos e critérios de transferência de recurso sobre os instrumentos de gestão e sobre o financiamento e controle da Política de Assistência Social (TAVARES, 2009).

Para este trabalho, elencamos, como um marco importante da Política de Assistência Social, o Plano Decenal I de **2007**¹⁴. Além de ser o primeiro projeto com metas estipuladas, em todos os questionários aplicados aos Conselhos, de 2010 a 2016, existe a questão “o Conselho conhece e acompanha o Plano Decenal?”. O Plano Decenal de Assistência Social¹⁵ surge a partir da V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2005, sob a temática “SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da

¹³ É importante registrar que o NOB 2005 foi confeccionado em 2004, mas leva essa nomenclatura, porque a data condiz com a data do início das diretrizes contidas nele e não de sua formulação.

¹⁴ O Plano Decenal I tem, como período de execução, o período entre 2005 a 2015, contudo sua publicação se efetivou em 2007.

¹⁵ Link para acesso do Plano Decenal na Integra: < http://www.mds.gov.br/cnas/plano-decenal/planodecenalsuasplano10_v_cnas-1.pdf/download>

Política Nacional de Assistência Social”. Em resumo, é um conjunto de metas nacionais para a Política de Assistência Social, hierarquizadas no tempo, que leva em consideração as diferenças socioeconômicas de cada região, mas que estipulam, no campo qualitativo e quantitativo, metas a serem atingidas pelos órgãos da Assistência Social do ano de 2005 a 2015. Além desse elemento, temos também a concretização,

(...) do envolvimento de milhares de pessoas num processo de planejamento participativo de grande escala, o que lhe confere um caráter singular na história inovadora do planejamento brasileiro. Deliberações como essa fluem de um processo consistente de amadurecimento que reflete sólidos compromissos ligados à urgência de uma política de assistência social de natureza pública, superando o caráter mais imediatista no patamar de reivindicações (PLANO DECENAL I, 2007, p. 10).

Os elementos estruturais do SUAS, segundo o próprio Plano Decenal I (PD-I), procuram se pautar numa gestão democrática e de inclusão social, em que o controle e a participação social se tornam singulares ao campo da assistência social. Construir um plano nacional para a Política da Assistência Social ganha relevância na consolidação desse sistema ao reconhecerem o “protagonismo da população no processo qualificado de deliberação e controle social capazes de traduzir uma correta e significativa pauta de prioridades e pactos para sua consolidação” (PLANO DECENAL, 2007, p. 40).

Mecanismos públicos de negociação e consolidação, como os Conselhos Gestores, conferências e fóruns, contribuem para o reconhecimento de interesses coletivos na construção da política de assistência social e se colocam com “imprescindível rigor metodológico e técnico”. Segundo suas propostas, “um processo de gestão assim conduzido importa não só no compartilhamento de decisões, mas também na atribuição de responsabilidades” (idem, p. 40).

Dentre as dimensões de reestruturação da gestão da Política de Assistência Social, encontram-se metas estipuladas para a democratização no que se refere às instâncias de tomada de decisão dessa política pública, como é o caso dos Conselhos Gestores Municipais.

Com relação à democratização, se pensadas na perspectiva macro, as metas vão em direção ao fortalecimento do controle social por meio da atuação dos Conselhos de Assistência Social, dos fóruns de debate público e da realização de conferências. Para alcançar tais melhorias, o projeto, nessa área, visou investimentos em mecanismos institucionais que ajudassem a promover o protagonismo dos usuários na política de assistência social, investiu em ações de promoção de autonomia, eficiência e estruturação dos Conselhos, além da capacitação dos conselheiros de forma permanente. Ainda sobre o aspecto

do controle social e da participação, o projeto avalia tais elementos como estruturantes do SUAS e compreende que

A reorganização da política, em nível nacional, ganha relevância e força ao reconhecer o protagonismo da população no processo qualificado de deliberação e de controle social capazes de traduzir uma correta e significativa pauta de prioridades e pactos para a consolidação do SUAS (PLANO DECENAL I, 2007, p. 40).

No que tange à democratização e controle social dentre as metas e estratégias estipuladas pelo Plano Nacional I (2005-2015), destacamos as seguintes:

1. Assegurar a instituição de paridade nos Conselhos municipais de assistência social que não a possuem;
2. Apresentar proposta de regulação da eleição da sociedade civil, estabelecendo critérios, mecanismos e fóruns de eleição, de modo a proporcionar ampla e representativa eleição da sociedade civil – trabalhadores, entidades e organizações não governamentais e usuários – nos Conselhos de Assistência Social;
3. Criar, garantir e implantar mecanismos de informação, integração e reuniões descentralizadas dos Conselhos de Assistência Social nas 3 (três) esferas governamentais, articulação entre eles e publicização, em tempo hábil, de seus calendários e suas resoluções;
4. Garantir que, nas Leis de criação dos Conselhos de Assistência Social, assegurem a presença dos usuários e de entidades dos trabalhadores, além de garantir a alternância entre governo e sociedade civil na presidência.

A NOB/SUAS 2012 foi publicada em 3 de janeiro de **2013**, e, assim como as Normas Operacionais Básicas anteriores, representa avanço na estruturação do sistema Único de Assistência Social, colocando como foco a qualidade da gestão e a oferta de serviços socioassistenciais no Brasil. Em consonância ao NOB 2012, o Plano Decenal da Assistência Social II é publicado em **2016** e vigora até o ano de 2026. Ele também contribui para avanços do Pacto de Aprimoramento, realizados por discussões nos âmbitos municipal, estadual e do Distrito Federal, pactuados na Comissão Intergestores Tripartite – CIT e deliberados no Conselho Nacional de Assistência Social

O Plano Decenal II contempla, também, alguns aprimoramentos a respeito da democratização dos Conselhos. O ano de 2016 inaugura a execução do novo plano decenal que continua dando enfoque para “o fortalecimento das instâncias de participação social”

(Plano Decenal II, 2016, p. 34) e a paridade e alternância entre representantes da sociedade civil e do governo. Sem muitas pontuações específicas, em resumo, o que ele destaca é:

(...) o papel dos Conselhos de Assistência Social, bem como das Conferências de Assistência Social no acompanhamento e controle das diretrizes e metas pactuadas nos instrumentos aqui descritos. É de suma importância a valorização da gestão democrática no SUAS e a participação popular na efetivação do controle social (PLANO DECENAL II , 2016, p. 45-46).

No próximo capítulo, durante nossa exposição de dados, avaliaremos em que medidas essas metas foram cumpridas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social.

Os marcos regulatórios da Política de Assistência Social, mencionados nesta etapa do trabalho, servem para identificarmos em que lugar os Conselhos Gestores, em específico os municipais, estão inseridos dentro da PNAS e, também, para detectarmos de que forma o SUAS os aciona enquanto propulsores de mudanças locais e, ao mesmo tempo, instauradores de questões a serem resolvidas nacionalmente.

Dito isso, avaliaremos os aspectos que giram em torno da democratização dos Conselhos Gestores de Assistência Social com enfoque na qualidade da representação política com o objetivo de construir um retrato de como a representação dos diversos segmentos da sociedade e do governo vem se colocando nessa esfera de deliberação do Estado. O Plano Decenal I, como pode ser observado, possui, como uma das metas, a melhoria dos aspectos da participação política e, dentro desse viés, discutiremos como essa esfera tem se constituído no que se refere ao seu aspecto da representação política. No decorrer deste trabalho, evidenciaremos metas e projeções referentes ao controle social e a democratização contidos no I e II Planos Decenais, pois, além de serem os principais documentos que instauram modificações progressivas na dinâmica dos Conselhos, eles também se justapõem ao período que avaliamos.

CAPÍTULO 3 – PANORAMA DA REPRESENTAÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para viabilizar nossa proposta, utilizamos, como base de análise, os questionários do Censo SUAS, de 2010 a 2016, aplicados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome aos 5.383 Conselhos Gestores Municipais de Assistência Social do Brasil. Dentre o questionário respondido¹⁶ por cada Conselho, encontramos questões relacionadas à estrutura dos Conselhos, institucionalização, deliberação, participação, entre outras, das quais selecionamos variáveis de cunho relevante, teórica e empiricamente, que nos ajudaram a compreender os aspectos da representação dentro dessas instâncias.

As questões levantadas para a construção de nossa análise exigiram sustentação teórica para que pudéssemos construir nosso instrumento de avaliação coerentemente com os dados disponíveis no Censo SUAS. Dessa forma, as variáveis levantadas estão distribuídas em blocos e serão elucidadas abaixo, sendo elas: 1) Método de escolha do representante nos Conselhos e paridade; 2) Capacidade de publicização dos Conselhos; e 3) Perfil dos representantes.

3.1 Método de Escolha do Representante nos Conselhos e Paridade entre Estado e Sociedade Civil

Com o objetivo de mensurar os avanços e retrocessos do aspecto da representação existente nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios brasileiros, fez-se necessário a identificação de variáveis, presentes nos questionários do Censo SUAS, que contribuíssem para a construção de um panorama de como a dimensão representativa do Conselho veio se constituindo durante o período de análise. Levando em consideração as discussões acerca das modificações da organização política do Estado juntamente às aspirações práticas da representação, já discutidas no capítulos I e II, nesta etapa do trabalho, analisaremos dados que traçarão o comportamento de variáveis, nas quais é importante observar modificações ao longo de 2010 a 2016, tendo em vista a riqueza de dados gerados de um censo e as metas relacionadas a esse tema, bem como suas fragilidades.

¹⁶ Durante os anos de 2010, 2011 e 2012, o questionário poderia ser preenchido por: 1 – Conselheiro; 2 – Secretário Executivo; 3 – Funcionário dos Conselhos. A partir de 2013, esse quadro é ampliado para: 1 – Presidente do Conselho; 2 – Vice-presidente do Conselho; 3 – Outro conselheiro; 4 – Secretário executivo e 5 – Outro funcionário do Conselho.

Como sublinham vários analistas, é importante, por exemplo, considerar o quanto a escolha de representantes está sob o controle dos representados, e não sob o controle do Estado, pois se entende que quanto mais democrático esse processo, maiores são as chances de proximidade entre os anseios dos representados e dos representantes. Além disso, é importante considerar o quanto os processos de escolha permitem uma disputa aberta pelos assentos nos Conselhos, a fim de evitar direcionamentos que contribuam para super-representação de alguns grupos, já observada em outras instâncias do poder (YOUNG, 2006; ALMEIDA e CUNHA, 2011; ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016). Referindo-se aos Conselhos Nacionais, Souza, Teixeira e Lima (2012, s/p) destacam que

As eleições seriam método que, potencialmente, garantiria maior pluralidade de organizações, visto que diferentes organizações poderiam concorrer à vaga de representante. A indicação pelo ministro poderia comprometer a pluralidade, visto que pode facilitar a existência de barreiras que impeçam que organizações que não tenham proximidade com o governo de participar. Quando as organizações já estão estipuladas em ato normativo, é possível que a representação se engesse, dificultando a inclusão de novas organizações e comprometendo a pluralidade da representação. Processos seletivos e métodos que misturam eleições com indicações teriam o potencial de promover a pluralidade, apesar de ainda haver uma prerrogativa maior de o governo definir quem são os representantes, comprometendo a pluralidade.

Com relação a paridade, espera-se que o caráter de igualdade numérica atribuída aos representantes governamentais e da sociedade civil¹⁷ contribua para que as discussões e demandas encaminhadas parta do pressuposto da negociação para uma tomada de decisão, e não o compilamento de diretrizes previamente estabelecidas. Segundo a organização do SUAS,

Com composição paritária, isto é, com o mesmo número de representantes da sociedade civil (usuários(as), trabalhadores(as) e entidades) e de representantes dos segmentos do governo, espera-se trazer para dentro dos debates e decisões do conselho os vários agentes envolvidos na política de assistência social. Com a participação forte de ambos, governo e sociedade civil, os conselhos podem, de fato, compartilhar informações e decisões. (Cartilha SUAS 1, 2013p.27)

Veremos, na sequência, a exposição de variáveis referentes ao método de escolha dos representantes do Conselho e paridade entre governo e sociedade civil. Para isso, faremos a exposição de cinco tabelas para melhor visualização dos dados. Devido a algumas diferenças

¹⁷ A representação do usuário não está contemplada neste trabalho como variável de avaliação da qualidade da representação devido a diferença nos questionários e informações referente a esse grupo.

entre as opções de respostas ao longo da aplicação dos questionários no período observado por essa pesquisa, optamos, pela exposição sequencial, em alguns casos, de até três tabelas referentes à mesma variável, tendo, na sequência, uma análise descritiva por completo.

A primeira variável que analisaremos diz respeito ao processo de escolha dos representantes da sociedade civil, que, devido às suas especificidades nos questionários, é abordada de duas formas por esta pesquisa.

No questionário de 2010, a questão possui como possíveis respostas quatro alternativas, sendo estruturada da seguinte maneira: “Os representantes da sociedade civil no Conselho são... a) Eleitos em assembleias instaladas especificamente para esse fim; b) Indicados pelo poder público; c) Uma combinação dos dois; e, por fim, d) Especificados (definidos) na Lei de criação do Conselho”. Os demais questionários, de 2011 a 2016, possuem como respostas apenas três opções: “a) Eleitos em assembleias instaladas especificamente para esse fim; b) Indicados pelo poder público; c) Uma combinação dos dois”.

Entende-se que quanto mais democrático é a escolha dos representantes da sociedade civil, mais chances eles terão de eleger um representante de acordo com seus anseios e com possibilidade de mudanças do quadro de conselheiros que são garantidas pelas eleições (LUMBAMBO e COUTINHO, 2004; FARIA e RIBEIRO, 2011). Em nossa avaliação, compreendemos que o Conselho que possui, como característica de escolha de seu representante, a mera indicação do poder público se encontra com o menor grau de abertura e controle. Já os Conselhos que instalam assembleias destinadas para esse fim são definidos com o mais alto nível de abertura e controle destinados aos representados e, por isso, como valor democrático a ser alcançado. Os Conselhos que possuem uma combinação dos dois procedimentos indicam grau intermediário entre as outras duas esferas por não estarem completamente fora do controle dos representados, mas, ao mesmo tempo, serem limitados pela escolha do poder público. Dessa forma, as duas tabelas a seguir servirão como plano de fundo para avaliarmos esse aspecto dos Conselhos.

Tabela 1 - Escolha dos representantes da sociedade civil (2010)

	Assembleia	Poder Público	Leis	Combinação	Total
2010	53%	5%	28,6%	13,4%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Tabela 2 - Escolha dos representantes da sociedade civil (2011-2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indicados	7,8%	7,9%	7,4%	8,2%	7,5%	8,9%
Assembleia	68,4%	67,1%	67,2%	67,8%	68%	66,4%
Combinação dos dois	23,8%	25%	25,4%	24%	24,5%	24,7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

A Tabela 1 demonstra que 53% dos Conselhos Gestores de Assistência Social instalavam assembleias destinadas a eleições de conselheiro, 28,6% eram definidos a partir das leis de criação do Conselho, 13,4% dos Conselhos mesclavam as duas dinâmicas anteriores e 5 % eram indicados pelo poder público.

Na sequência, como é possível observar na Tabela 2, que expõe os dados de 2011 à 2016, a escolha dos representantes da sociedade civil não sofre grandes mudanças nesse período, portanto podemos afirmar que as variações são pequenas. As eleições em assembleias instaladas especificamente para esse fim comportam, ao longo desse período, cerca de 67,43% dos Conselhos. Assim, segue também a variável que especifica a combinação de assembleias e indicação do poder público com média de 24,5 % do total de Conselhos, bem como os Conselhos em que a escolha do representante é apenas por indicação do poder público, que possui média de 7,91%, e, também, pelo uso da combinação das duas ações, 0,9%.

Outro detalhe chama a atenção para esses dados: ao longo desse mesmo período (2011-2016), percebemos que os Conselhos que instauram assembleias para a escolha dos representantes da sociedade civil alcançam maior porcentagem no ano de 2011 (68,4%). Em contrapartida, em 2016, observamos o menor índice de Conselhos que instauram essa prática, 66,4%. Essa queda nos números de 2016 são compensadas pelo aumento de indicações por

parte do poder público na escolha dos representantes, os números saltam de 7,8%, em 2011, para 8,9%, em 2016.

Apesar de pequenas mudanças nas porcentagens, esses dados podem soar como um leve alerta para possíveis alterações no processo de democratização que a Rede de Assistência Social estipulou para os Conselhos, visto que, entre as metas do Plano Decenal I, está elencada a regulação das eleições para a escolha de representantes da sociedade civil. De fato, percebemos que, apesar de ínfimas variações percentuais de ano para ano, o que tende a diminuir é a instauração de assembleias para esse fim e o aumento no número de Conselhos que utiliza a escolha do poder público ou combina os dois artifícios para essa prática.

A seguir, analisaremos a questão referente ao processo de escolha do presidente do Conselho. Analisar o comportamento dessa variável nos permite quantificar o quão democrático é esse espaço quando nos referimos ao processo de escolha. Assim como na variável anterior, a proposta, aqui, é identificar como os Conselhos se comportam frente a um aspecto que pode se enquadrar no ideal democrático, em que é possível escolher livremente quem conduzirá as assembleias e discussões do Conselho durante as gestões. A questão: “O presidente e vice-presidente do Conselho são eleitos em reuniões plenária?” comporta como possíveis respostas as alternativas “Sim” e “Não” e estão sintetizadas na tabela abaixo.

Tabela 3 - O presidente e vice-presidente do Conselho são eleitos em reuniões plenária

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sim	97,9%	98,2%	98,4%	98,8%	98,9%	99,2%	99,2%
Não	2,1%	1,8%	1,6%	1,2%	1,1%	0,8%	0,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Observando a Tabela 3, referente à questão “O presidente e vice-presidente do Conselho são eleitos em reunião plenária do Conselho?”, apesar de, em 2010, termos 97,9% dos Conselhos Gestores de Assistência Social dos municípios brasileiros promovendo eleições abertas para participação durante a escolha do presidente e vice-presidente, notamos um aumento, nos anos seguinte, chegando, em 2016, a 99,2%, quase cem por cento de todas essas instâncias. Percebemos, então, uma dimensão positiva quanto a escolha do presidente e vice-presidente e que, na sequência, contrastaremos com as demais variáveis observadas.

Com as próximas variáveis, temos objetivo de avaliar a rotatividade e a paridade entre os representantes do Estado e da sociedade civil no Conselho. Esse aspecto se mostra relevante, porque garante que os representantes do Estado não possuam por completo o poder

de decisão dentro do Conselho. Essa incorporação participativa de diferentes agentes para as discussões de assuntos públicos é a principal característica das IPs que buscam, justamente, a diferenciação dos demais lócus de poder do governo. A seguir, veremos os dados dos anos de 2010 a 2016 sobre a alternância de representantes na presidência.

Tabela 4 - Há alternância na presidência entre os representantes do governo e os representantes da sociedade civil?

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sim	71,2%	75,9%	77,1%	81,1%	81,1%	83,1%	83,6%
Não	28,8%	24,1%	22,9%	18,4%	18,9%	16,9%	16,4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

A questão “Há alternância na presidência entre os representantes do governo e os representantes da sociedade civil?” comportou duas possíveis respostas. A primeira, “Não há alternância”, e a segunda, “Sim, há alternância”. Observando a tabela 4, percebemos que, do ano 2010 a 2016, houve um aumento de 12,4 pontos percentuais no número de Conselhos que assumiam essa prática em suas organizações, passando, desse modo, de 71,2%, em 2010, para 83,65%, em 2016.

Com aumento de 12,4 pontos percentuais, constata-se melhora nesse aspecto que diz respeito à igualdade e ao direito de ocupar o cargo da presidência independentemente de qual segmento se representa dentro do Conselho. Como veremos no trecho a seguir de Faria e Ribeiro (2011), que explicam mais detalhadamente de que forma essa variável atua sobre o Conselho,

As regras dos conselhos estudados mostram que a presidência detém poderes e prerrogativas diferenciados, como, por exemplo, a prerrogativa de conduzir os trabalhos junto com a mesa diretora, de desempatar qualquer conflito no interior desses espaços, bem como de decidir determinadas questões *ad referendum*. Portanto, a presidência concentra poder. Saber quem ocupa a presidência e como se chega ao cargo torna-se relevante para avaliarmos o processo democrático no interior dessas instituições (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 129).

Se compararmos esse dado juntamente ao objetivo do Plano Decenal I em promover a alternância da presidência entre representantes do Estado e representantes da sociedade civil, podemos afirmar que esse quesito se encontra numa crescente no que diz respeito ao cumprimento de metas estipuladas aos Conselhos Municipais do Brasil.

A próxima variável que compõe esse bloco de análise é referente à paridade representativa entre governo e sociedade civil no Conselho. Aqui, os dados correspondem a partir do ano de 2012, já que, apesar das informações referentes ao perfil dos representantes fazerem parte do questionário aplicado aos Conselhos, alguns dados do ano de 2010 e 2011 não foram disponibilizados.

Tabela 5 - Representação governamental e da sociedade civil

	2012	2013	2014	2015	2016
Governo	48,1%	50,9%	51,2%	51,2%	51,2%
Sociedade Civil	51,9%	49,1%	48,8%	48,8%	48,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Na tabela 5, encontramos os dados da representação dos conselheiros que atuaram do ano de 2012 a 2016. Aqui, observamos que a participação dos representantes do governo cresce ao longo dos anos. Se compararmos a porcentagem de 2012, 48,1%, com o ano de 2016, 51,2%, veremos aumento de 3,1%. Constata-se, assim, que a participação de representantes do governo cresce no ano de 2013 e 2014 e se mantém nos anos seguintes.

Trazendo essa variável, mais uma vez, em paralelo aos objetivos da Política de Assistência Social, no que diz respeito à democratização e controle social, percebemos que o item correspondente à paridade entre representantes da sociedade civil e representantes do Estado não consegue se equilibrar ao longo do nosso período de análise. O Estado, a partir de 2013, tende a ocupar mais cadeiras dentro do Conselho. O princípio é de que a menor presença da sociedade civil dentro do Conselho implica dificuldades em pautar a agenda e em encaminhar/deliberar suas demandas.

Na sequência, analisaremos a tabela 6, que contrasta a base de representação dos conselheiros de acordo com os portes de municípios ¹⁸, para observamos mais especificamente onde ocorre esse aumento de representantes ligados ao governo. Contudo, é

¹⁸ O porte de cada município é baseado nos dados populacionais do IBGE (2010), correspondendo às seguintes divisões: Municípios de Pequeno Porte 1: até 20.000 habitantes; Municípios de Pequeno Porte 2: de 20.001 até 50.000 habitantes; Municípios de Médio Porte: de 50.001 até 100.000 habitantes; Municípios de Grande Porte: de 100.001 até 900.000 habitantes; e Metrôpoles: mais de 900.000 habitantes.

necessário frisar que, por divergência entre os questionários e o banco de dados dos sete anos de análise, não conseguimos mensurar essa variáveis em todos os anos.

Tabela 6 - Representação e porte de município

		Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
2013	Governamental	51%	51,1%	50,4%	49,8%	50,2%
	Sociedade Civil	49%	48,9%	49,6%	50,2%	49,8%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%
2015	Governamental	51,4%	51%	51,3%	50,7%	49,3%
	Sociedade Civil	48,6%	49%	48,7%	49,3%	50,7%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%
2016	Governamental	51,5%	51,1%	50,7%	50,6%	48,2%
	Sociedade Civil	48,5%	48,9%	49,3%	49,4%	51,8%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Censo SUAS- Elaboração própria

O que percebemos, com os dados sobre representação e porte dos municípios, na tabela 6, é que existiram mudanças quanto a paridade e a representação, que podem ser melhor compreendidas quando cruzamos esses dados com o porte dos municípios.

A literatura sobre Conselhos e sociedade civil destaca que, em municípios de pequeno porte, há maior presença de representantes governamentais e menor número de representantes da sociedade civil. A dificuldade de organização e o número reduzido de pessoas facilitariam os primeiros a ocuparem mais facilmente as cadeiras desocupadas, de certa forma, pela sociedade civil. Já em municípios maiores, essa tendência seria menor devido ao maior nível associativo dos cidadãos (BASSI, 2012).

Observando os três anos de dados de representação em comparação com o porte dos municípios, percebemos que a presença de representantes da sociedade civil, nas metrópoles, sofre aumento gradativo nos índices de 2013 e 2015, chegando, em 2016, a quase 52% dos conselheiros diretamente ligados à sociedade civil.

Quando olhamos para os municípios de porte grande, médio e pequenos I e II, notamos que o número de conselheiros ligados à sociedade civil diminui de forma geral. Porém, se observarmos as modificações nos três anos, notaremos que as maiores quedas na representação de conselheiros ligados à sociedade civil se colocam nos municípios de médio e grande porte.

Levando em consideração, em todas as colocações a seguir, o ano de 2013, 2015 e 2016, os Conselhos de porte pequeno I sofreu queda na representação da sociedade civil de 0,4 pontos percentuais (p.p.), de 2013 para 2015, e de mais 0,1 p.p., de 2015 para 2016, totalizando queda de 0,5 p.p do primeiro ano analisado para o último. Observando os dados dos Conselhos de porte pequeno II, percebemos aumento da representação da sociedade civil de 0,1 pontos percentuais, de 2013 para 2015, e queda desse mesmo 0,1 em 2016. Já quando analisamos os dados dos Conselhos de porte médio, percebemos que, de 2013 para 2015, houve diminuição da representação civil em 0,9 pontos percentuais, de 2015 para 2016, a representação aumentou 0,6 pontos percentuais, fechando com diferença, do ano de 2016 para 2013, de 0,3 p.p. Observamos o mesmo movimento nos municípios de porte grande, que inclusive é a classificação que mais sofre queda da representação da sociedade civil. Do ano de 2013 para 2015, a participação diminuiu em 0,9 pontos percentuais e, de 2015 para 2016, ela aumentou 0,1 p.p. Condensando, assim, 0,8 p.p de queda no número de representantes ligados à sociedade civil de 2013 a 2016. É necessário destacar, também, que os dados nos mostram que, desde 2013, os municípios de pequeno porte I e II possuem menor número de representantes da sociedade civil ou, em outras palavras, possuem maior número de representantes governamentais atuando nos Conselhos.

O que esses dados nos instigam a questionar é por quê as maiores quedas na representação se deram nos municípios de porte médio e grande, diferentemente do que, a princípio, seria lógico pensar sobre a queda geral da representação da sociedade civil, ou seja, que esta se daria pela maior presença dos representantes governamentais nos Conselhos de pequeno porte.

Levanto duas hipóteses como possíveis explicações para essas variações: a primeira diz respeito à estabilidade das associações e movimentos que surgem nos municípios de pequeno porte, apesar da dificuldade em se articular, a sociedade civil dos pequenos municípios se mantiveram mais estáveis que os outros porte. A segunda hipótese é de que as organizações civis dos municípios de médio e grande porte podem ter incorporado ao seu repertório de ação outros espaços de atuação política, “esvaziando”, de alguma maneira, esses espaços institucionalizados. As modificações políticas, ocorridas, principalmente, em 2014 e 2015, podem ter estimulado a transição para outros espaços, tais alterações dizem respeito, principalmente, à política neoliberalista adotada pelo governo do PMDB após a saída da presidente Dilma Rousseff (PT).

Esse dado, sem dúvida nenhuma, é passível de maiores estudos, uma vez que essa variação pode dizer muito sobre a consistência participativa da sociedade civil e,

principalmente, sobre possíveis deslocamentos de ação da mesma na política. Como o objetivo deste trabalho é fazer um panorama nacional sobre a representação política, não nos debruçaremos em nenhum dado específico para confirmar ou refutar tais hipóteses, contudo tais evidências servem como ponto de partida para pesquisas futuras.

As conclusões sobre a avaliação do processo de escolha do representante e de paridade entre os representantes do governo e da sociedade civil dentro do Conselho são medianas. Podemos inferir que, apesar de sutis, os Conselhos gestores estão caminhando para maior abertura democrática e de igualdade participativa, que podem ser percebidas através da observação do comportamento das variáveis: 1 - De que forma os representantes da sociedade civil são eleitos?; 2 - O presidente do Conselho e vice-presidente do Conselho são eleitos em reunião plenária?; e 3 - Há alternância na presidência entre os representantes do governo e os representantes da sociedade civil?

Com relação ao processo de escolha dos representantes da sociedade civil ao longo de 2010 a 2016, tivemos quase 70% dos Conselhos enquadrados nessa condição, ou seja, a grande maioria dos Conselhos instauram assembleias destinadas para esse fim. Contudo, percebe-se, também, uma queda significativa no ano de 2016, o que pode, como já apontamos, soar como alerta para um possível retrocesso nessa variável e que só poderá se confirmar com a análise dos anos seguintes.

A variável que alcança maior consolidação foi a que quantificou o modo com que o presidente e o vice-presidente são eleitos, sendo que, apesar de poucas mudanças, a porcentagem de Conselhos que responderam que os representantes desses cargos são eleitos em reunião plenária alcança 99,20%. Devemos admitir que esse dado se encontra muito próximo ao ideal, em que todos os Conselhos se submetem a reuniões plenárias para suas escolhas. Nas palavras de Souza, Teixeira e Lima (2012), esses aspectos abordados são relevantes por exprimirem procedimentos que, juntos, garantem maior qualidade da representação dentro da democracia.

Sobre a paridade entre os representantes, não devemos nos esquecer do aumento, ainda que sutil, da presença de representantes ligados ao governo a partir de 2013. Trazendo os dados para diagnóstico do quanto as metas do Plano Decenal I foram cumpridas, percebe-se, em linhas gerais, que os Conselhos municipais de assistência social, em sua maioria, correspondem ao estipulado pelo Plano. Evidentemente, não percebemos grande expansão sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil, contudo, como já afirmamos, não podemos ignorar o fato de quase 70% dos Conselhos instaurarem assembleias para essa prática. Observamos a consolidação da alternância da presidência do

Conselho entre seus dois vieses de representação. E, a respeito da busca da paridade entre os representantes governamentais e da sociedade civil a todos os Conselhos, reconhecemos que, nesse ponto, a Política de Assistência Social não teve grande êxito.

3.2 Capacidade de Publicização dos Conselhos

Uma das atribuições dos Conselhos Gestores é a dinâmica de encontro entre os representantes do Estado e da sociedade civil para que o processo de deliberação sobre políticas públicas seja mais justo e legítimo. Promover o encontro e a possibilidade de debate de outros segmentos que não foram absorvidos por nenhuma instância eleitoral é ampliar a participação e a inclusão de demandas pujantes constantemente na sociedade (PHILLIPS, 2001; YOUNG, 2006; ALMEIDA, 2013). O tema da inclusão é um dos norteadores mais debatidos pela teoria política democrática da representação e da participação e é acionado por este trabalho com o propósito de identificar a capacidade dos Conselhos em incluir grupos mais amplos na sua dinâmica, ou seja, grupos e possíveis interesses que estão para além dos que circulam dentro dessa instituição.

A capacidade de publicização dos Conselhos está ligada, aqui, à forma com que o Conselho expande e abre a possibilidade de diferentes grupos e pessoas inferirem sobre as discussões “internas”. E, também, sobre as práticas informativas disponibilizadas para o controle social de seus representados e a sociedade. Desse modo, como exemplificam os autores a seguir,

Assim como a pluralidade, a publicidade das ações dos conselhos pode ser aferida mediante a análise da existência ou não de critérios que possibilitem aos conselheiros obter informações e repassá-las a suas entidades de origem, constituindo, assim, um processo de influência comunicativa (...) Para tal, regras referentes à frequência das reuniões dos conselhos, divulgação das mesmas e de sua pauta, obrigatoriedade de convocação de conferências, bem como divulgação dos resultados das decisões dos conselhos podem incidir positivamente sobre o caráter público dessas instituições (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 130).

Identificar o quão inclusivo o Estado é se torna fundamental para avaliar a qualidade da democracia, e, por isso, retiramos variáveis dos questionários analisados que nos ajudam a compreender como a esfera da inclusão se estabelece nos Conselhos gestores de assistência social. A seguir, veremos questões relacionadas à frequência com que os Conselhos promovem ação de mobilização social. No manual de preenchimento do questionário SUAS,

a questão referente à frequência com que o Conselho realiza ações de mobilização é especificado da seguinte forma: “Periodicidade com que o Conselho realiza ações democráticas que promovem a participação social em torno de um propósito comum. São ações que apoiem a comunidade em suas reivindicações, bem como a participar em fóruns, conferências, reuniões, debates em torno da temática da assistência social”.

Ao analisarmos os aspectos que cercam essa variável, assumimos que quanto mais ações de mobilização o Conselho promove maior é a possibilidade de participação e interação entre os conselheiros e a sociedade civil. Dessa maneira, as respostas se estabeleceram em níveis distintos de análise, ou seja, os Conselhos que nunca realizaram essas ações possuíram o pior desempenho se comparado aos Conselhos que realizavam mobilizações mensalmente. Dentro dessa lógica, nossa classificação se configura da seguinte forma: Diariamente - Ótimo; Mensalmente - Bom; Semestralmente - Regular; Anualmente - Ruim; e Nunca - Péssimo. As tabelas 7, 8 e 9 evidenciam o comportamento dessa variável.

Nos anos de 2010 e 2011, as opções de respostas estavam divididas em “Sempre”, “Frequentemente”, “Raramente” e “Nunca”. No banco de dados de 2012 e 2013, encontramos como possíveis respostas as opções “Mensalmente”, “Diariamente”, “Semestralmente”, “Anualmente” e “Nunca”. Já nos demais anos, a opção “Diariamente” dá lugar para a opção “Trimestralmente”, e a classificação passa a ser Mensalmente - Ótimo; Trimestralmente - Bom; Semestralmente - Regular; Anualmente - Ruim; e Nunca - Péssimo. Por diferenciar-se dos demais questionários, decidimos analisar ambas as classificações separadamente. Vejamos suas distribuições e, em seguida, sua descrição.

Tabela 7- Realização de ações de mobilização por parte do Conselho de 2010 e 2011

	Sempre	Frequentemente	Raramente	Nunca	Total
2010	4,5%	23,1%	50,8%	21,6%	100%
2011	8,5%	25,1%	39,1%	27,3%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Tabela 8- Realização de ações de mobilização por parte do Conselho de 2012

	Diariamente	Mensalmente	Semestralmente	Anualmente	Nunca	Total
2012	1,5%	6,2%	20,9%	30,4%	41%	100%
2013	2,4%	10%	22,6%	26,6%	38,4%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Tabela 9- Realização de ações de mobilização por parte do Conselho de 2013 a 2016

	Mensalmente	Trimestralmente	Semestralmente	Anualmente	Nunca	Total
2014	1,5%	7,5%	22,7%	29%	39,4%	100%
2015	1,3%	6,9%	24,2%	30,3%	37,3%	100%
2016	3,4%	8,7%	18,6%	30,4%	38,9%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Primeiramente, analisaremos a tabela 7, que demonstra a frequência de ações de mobilização social promovidas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social durante os anos de 2010 e 2011. Apesar da classificação “Sempre”, “Frequentemente”, “Raramente” e “Nunca” serem questões subjetivas, percebemos que, em 2011, houve aumento nos Conselhos que diziam “Sempre” realizar ações de mobilização, 8,5%, em comparação a 2010, em que apenas 4,5% dos Conselhos se enquadravam nessa divisão. As classificações “Frequentemente” e “Nunca” não sofreram grandes alterações se comparadas à opção “Raramente”, que tem aumento de 11,7% de 2010 para 2011.

Passando para o ano de 2012, tabela 8, encontramos a opção de resposta “Diariamente”, que chama a atenção pela intensa atividade de 1,5% dos Conselhos, no entanto, nosso grande enfoque fica nos Conselho que realizam ações de mobilização “Mensalmente”, 6,2%, “Anualmente”, 30,4%, e “Nunca”, 41%, em comparação com os dados de 2013 a 2016. No ano de 2013, o número de Conselhos que afirmaram realizarem ação de mobilização “Mensalmente”, 10%, se comparado ao ano anterior, 2012, sofre aumento.

Chamaremos, a partir de agora, a tabela 9 para análise, em que trabalharemos com uma frequência para a mesma variável dividida em “Mensalmente”, “Trimestralmente”, “Semestralmente”, “Anualmente” e “Nunca”. Percebe-se, na tabela 9, no ano de 2014, uma queda significativa sobre os Conselhos que afirmam realizar ações de mobilização mensais se

comparado as porcentagens de 2013. Enquanto, em 2013, tínhamos 10%, no ano seguinte, o dado soma 1,5%.

A respeito dos Conselhos que realizam essa atividade “Trimestralmente”, em 2014, encontramos 7,5%, diminuindo esse dado, em 2015, para 6,9% e, em 2016, sofrendo aumento, chegando a 8,7%. Em contrapartida, os dados anuais que, em 2013, somavam 26,6%, em 2016, fecham com 30,4%. Já os 41% que, em 2012, afirmaram “Nunca” realizarem ações de mobilização, em 2016, tornam-se 38,9%.

Em suma, grande parte dos Conselhos “Nunca” realizam ações de mobilização social. Na escala de frequência, encontramos, na sequência, grande porcentagem de Conselhos que realizam essa prática “Anualmente” e, em menor concentração, as divisões “Semestralmente”, terceira maior concentração, com média de 21,83%; “Trimestralmente”, penúltima maior concentração, com média de 7,7%; e, por fim, “Mensalmente”, a menor concentração, com média de 2,06%. Se unirmos a opção “Nunca” e “Anualmente”, teremos que mais de 65% dos Conselhos não possuem a prática de realizar ações de mobilização social.

A promoção de reuniões ampliadas pelo Conselho também nos ajuda a avaliar a dimensão da inclusão exercida por essas instâncias, uma vez que esses encontros preveem a participação de membros da sociedade civil que não são conselheiros, ampliando as discussões e temáticas. No manual de preenchimento do questionário SUAS, a questão referente a reuniões ampliadas é especificada da seguinte forma: “O Conselho realiza reuniões ampliadas (com participação, também, de membros da sociedade civil que não sejam conselheiros)? Reuniões ampliadas são reuniões em que não há participação somente de conselheiros, há participação de usuários, prestadores de serviços e trabalhadores da área”.

Dessa forma, veremos, a seguir, tabelas que demonstram o comportamento das variáveis na seguinte questão: “Com que frequência o Conselho realiza reuniões ampliadas?”. Assim como a variável anterior, para os anos de 2010/2011 e 2012/2013, há distinção de respostas e, por isso, são expostas conforme suas peculiaridades.

Tabela 10 - Reuniões ampliadas promovidas pelos Conselhos de Assistência Social nos anos de 2010 e 2011

	Sempre	Frequentemente	Raramente	Nunca	Total
2010	4,1%	20,4%	57,6%	17,9%	100%
2011	8%	24,4%	45,4%	22,2%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Tabela 11 - Reuniões ampliadas promovidas pelos Conselhos de Assistência Social nos anos de 2012 e 2013

	Mensalmente	Diariamente	Semestralmente	Anualmente	Nunca	Total
2012	16,5%	0,6%	18,6%	26,1%	37,9%	100%
2013	21,1%	2%	18,6%	22,8%	35,7%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Tabela 12 - Reuniões ampliadas promovidas pelos Conselhos de Assistência Social nos anos de 2013-2016

	Mensalmente	Trimestral	Semestralmente	Anualmente	Nunca	Total
2014	2,2%	17%	18,9%	24,6%	37,3%	100%
2015	1,8%	14,8%	21,3%	26,5%	35,6%	100%
2016	10,9%	9%	14,8%	26,6%	38,7%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

De 2010 para 2011, temos o aumento dos Conselhos que afirmam sempre realizarem reuniões ampliadas, de 4,1% sobe para 8%. O mesmo ocorre com os Conselhos que afirmam realizar essa atividade “Frequentemente”: de 20,4%, em 2010, alcançam 24,4% em 2011, assim como os Conselhos que afirmam “Nunca” realizarem tais reuniões, em 2010, são 17,9% e, em 2011, 22,2%. Quanto à opção “Raramente”, temos queda de 12,2 pontos percentuais de 2010 para 2011.

Sobre os dados da tabela 11 a respeito da realização de reuniões ampliadas nos anos de 2012 e 2013, observamos que os Conselhos que declaravam realizar “Mensalmente” essa atividade aumentam 4,6 pontos percentuais, do mesmo modo que os Conselhos que afirmavam realizar “Diariamente” essa ação, em 2012, somavam 0,6% e, em 2013, colocam-se na casa dos 2%. A porcentagem dos que realizavam “Semestralmente” se manteve na classificação “Anualmente”, podemos observar queda de 3,3 pontos percentuais. Os que “Nunca” realizavam ações ampliadas diminuiu 2,2 pontos percentuais.

Iniciamos a análise dos dados de 2014 a 2016, tabela 12, evidenciando que, se comparamos os Conselhos que, em 2013, afirmavam realizar reuniões ampliadas “Mensalmente”, 21,1%, e os que afirmam, em 2014, realizarem a mesma prática, 2,2%, observamos grande queda no acionamento dos Conselhos a esse recurso, voltando a aumentar essa taxa, somente, em 2016, 10,9%. A classificação “Trimestralmente” cai ao longo dos três anos trabalhados nessa tabela, de 17%, em 2014, vai para 9%, em 2016. Os Conselhos com a

classificação “Semestralmente” aumentam, de 2014 para 2015, 2,4 pontos percentuais e, depois, diminuem 6,5 pontos em 2016. As categorias “Anualmente” e “Nunca” sofrem menores alterações, 3,2% e 2,2%, ficando, respectivamente, com média de 25% e 36,5%.

Em síntese, o que percebemos é que as reuniões ampliadas eram realizadas mais frequentemente no período de 2012 e 2013 se comparadas com os demais anos. Percebe-se, também, que, em 2014 e 2015, esses dados despencam e, em 2016, voltam a atingir valores mais consideráveis.

Agora, observaremos a frequência e a porcentagem de Conselhos que realizam reuniões descentralizadas¹⁹, ou seja, em bairros, distritos e municípios fora da sede do Conselho. Assim como as demais variáveis analisadas neste item, as tabelas se dividem em três, com as mesmas opções de respostas descritas nas duas últimas variáveis referentes aos anos de 2010 e 2011, posteriormente as dos anos de 2012 e 2013 e, por fim, de 2014 a 2016.

Tabela 13 - Reuniões descentralizadas promovidas pelos Conselhos de assistência social nos anos de 2010 a 2011

	Sempre	Frequentemente	Raramente	Nunca	Total
2010	1,3%	6,4%	33,8%	58,5%	100%
2011	2,3%	7,5%	29,5%	60,7%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Tabela 14 - Reuniões descentralizadas promovidas pelos Conselhos de Assistência Social nos anos de 2012 e 2013

	Mensalmente	Diariamente	Semestralmente	Anualmente	Nunca	Total
2012	3,1%	0,3%	10%	12,9%	73,7%	100%
2013	4,5%	0,7%	11,4%	11,8%	71,6%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Tabela 15 - Reuniões descentralizadas promovidas pelos Conselhos de Assistência Social nos anos de 2010 a 2011

	Mensalmente	Trimestralmente	Semestralmente	Anualmente	Nunca	Total
2014	0,55%	3,4%	10,5%	12,4%	73,2%	100%
2015	0,45%	3,5%	10,7%	13,7%	71,6%	100%
2016	1,9%	4%	7,7%	12,9%	73,5%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

¹⁹ O Conselho realiza reuniões descentralizadas (realizadas em bairros/distritos/municípios, fora da sede do Conselho). Reuniões realizadas fora do espaço ou lugar fixo que o Conselho ocupa.

Percebe-se que, em linhas gerais, durante o ano de 2010 e 2011, as variáveis sofreram variações mínimas de 1% na classificação “Sempre”, 0,9% na “Frequentemente”, 4,3% “Raramente” e 2,2% “Nunca”. Todavia, é impossível deixar de fazer referência a exorbitante concentração do número de Conselhos que, raramente ou nunca, realizam reuniões fora da sede do próprio Conselho. Ao somar os dados referentes a essas classificações em 2010, temos 92,3% dos Conselhos e, em 2011, 90,2%.

Os dados de 2012 e 2013 não sofrem grandes variações de um ano para o outro. Entretanto, chama atenção o número reduzido de Conselhos que realizam reuniões descentralizadas “Mensalmente” – em média, 3,8% –, já a classificação “Diariamente” possui média de 0,5%.

Os dados anteriores chamam atenção mais fortemente para dois pontos, o primeiro: mais de 70% do universo de Conselhos de Assistência Social do Brasil não realizam nunca reuniões descentralizadas, o que é um indicativo de diminuição das possibilidades de participação, contudo, também, pode estar associado ao fato de que, em municípios pequenos, talvez, essa prática não se mostre tão interessante, devido a suas extensões territoriais.

Segundo, a crescente no número de Conselhos que realizam essa ação “Mensalmente”, em 2013, despenca em 2014 e se realoca nas dimensões “Trimestralmente”. Em 2013, tínhamos 4,5% dos Conselhos assumindo que realizavam reuniões descentralizadas “Mensalmente”; em 2014, esses números caem para 0,55%; e, em 2015, ficam na casa dos 0,45%.

Dessa forma, percebemos, através das análises das tabelas referentes às ações de mobilização, reuniões ampliadas e reuniões descentralizadas, que o ano de 2013 e 2014 são delimitadores de possíveis modificações políticas que podem ter interferido nas condições de atuação dos Conselhos de Assistência Social, haja vista que as grandes quedas nas melhores classificações de realização dessa atividade se concentram nesses dois anos. Trazendo essas três variáveis para o que fora estipulado pelo Plano Decenal I, encontramos que a meta em ampliar os locais de interação entre a instituição e a sociedade não conseguiu caminhar para esse aprimoramento.

Quando nos referimos à publicização das decisões, nossa proposta, como já mencionamos, é, também, de avaliar a disponibilidade de informações e mecanismos de controle ofertados pelos Conselhos, que viabilizam a avaliação e julgamento dos representantes pelos representados.

Algumas variáveis escolhidas em nosso estudo sobre representação são fortemente acionadas pelas análises institucionais dos Conselhos, contudo é preciso ter como pressuposto

que a dinâmica de construção e análise de uma instituição não está limitada às influências únicas, portanto se é importante saber se os Conselhos fazem registro de atas para avaliar o grau de institucionalização e de regras que atuam sobre a dinâmica do Conselho, é também de fundamental importância saber se o registro de atas ocorre a fim de oportunizar aos representados informações referente ao posicionamento político de seus representante.

Borba e Lüchmann (2010) apontam que a maioria dos representantes não consultam ou pedem orientações a seus representados para tomar alguma decisão no Conselho. Todavia, entidades mais ativas tendem a possuir relações mais próximas com seus representados, o que possibilita a troca de informações com suas bases e maior coerência entre as ações do conselheiro e quem ele representa. Sendo assim, saber, por exemplo, se as atas são publicizadas e onde as são nos possibilita inferir o quanto essas instâncias disponibilizam dispositivos informativos para controle e, principalmente, para a prestação de contas de seus agentes políticos. Um representante pode não consultar seus representados a cada decisão tomada, mas a possibilidade de o representado se informar e promover o processo de prestação de contas do representante deve ser garantida.

Dessa forma, na sequência, analisaremos se as reuniões ordinárias e extraordinárias dos Conselhos são registradas em atas. Primeiramente, observaremos o ano de 2010 por existir diferenças na forma de classificação das variáveis em relação aos demais questionários²⁰.

Tabela 16 - Há registro em atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos Conselhos? - 2010

	Não	Ambas	Só as extraordinárias	Só as ordinárias	Total
2010	0%	98%	0,4%	1,6%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

²⁰ Essa variável não está presente no questionário do Censo SUAS de 2016.

Tabela 17- Há registro em atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos Conselhos? - 2011 a 2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Nenhuma	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
A minoria	0,3%	0,4%	0,4%	0,2%	0,4%
A metade	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%
A maioria	6,5%	7,4%	4,4%	4,9%	5%
Todas	92,6%	91,6%	94,5%	94,3%	93,9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Com a tabela 16, ano de 2010, percebemos que, praticamente, nenhum Conselho deixa de registrar as reuniões em atas, obviamente que alguns Conselhos fazem o registro apenas das reuniões extraordinárias, 0,4%, e 1,6% apenas as reuniões ordinárias, porém é importante observar que 98% dos Conselhos fazem o registro de suas reuniões em ambos os casos.

Nos anos seguintes, de 2011 a 2015, sobre o registro de atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, temos, em todos os anos de análise, mais de 90% dos Conselhos afirmando que realizam o registro em atas de todas as reuniões. A segunda variável com maior porcentagem de resposta se configura no registro da maioria das atas. As outras classificações, em que apenas “metade das reuniões são registradas em ata” ou “a minoria das reuniões são registradas em atas” e, ainda, “nenhuma das reuniões são registradas em atas”, temos, em todos os anos, porcentagens que não chegam a um por cento em cada divisão.

A seguir, veremos como as deliberações e resoluções do Conselho são publicadas e disponibilizadas para os cidadãos. Assim como em outras variáveis analisadas anteriormente, o questionário de 2010 possui diferenças em suas classificações e, por isso, é observado separadamente dos outros dados.

Tabela 18 - Publicação das deliberações e resoluções dos Conselhos em Diário Oficial - 2010

	No diário oficial	Não são publicadas	Outras formas	Total
2010	12,8%	37,2%	50%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Tabela 19 - Publicação das deliberações e resoluções dos Conselhos em Diário Oficial - 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Todas	23,3%	22,5%	28,1%	20,4%	32,2%	32,5%
A maioria	10,9%	11,5%	12,4%	11,9%	14,3%	12,4%
A metade	1,1%	1,1%	1,7%	1,5%	1,8%	12,4%
A minoria	12,8%	13%	10,7%	10,7%	11,4%	12,7%
Nenhuma	51,9%	51,9%	47,2%	45,5%	40,3%	40,6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Sobre os dados de 2010, tabela 18, observamos que apenas 12,8% dos Conselhos de Assistência Social publicaram suas resoluções no Diário Oficial, 50% afirmam publicar de outras formas e, por fim, 37,2% não publicam nenhuma resolução ou deliberação produzida pelo Conselho. Na tabela 19, veremos de forma mais detalhada esse mesmo aspecto nos anos de 2011 a 2016.

É possível observar, ao longo de 2011 a 2016, tabela 19, um aumento gradativo da porcentagem de Conselhos que publicam todas suas deliberações e resoluções no Diário Oficial. Passando de 23,3%, em 2011, para 32,5%, em 2016. Da mesma maneira, observamos que o número de Conselhos que não publicam nenhuma resolução diminui, mesmo constatando que, dentro dessa divisão, esse segmento é onde se concentram o maior número de Conselhos. Detalhando melhor essa afirmação, temos, em 2011, 51,9% dos Conselhos afirmando que não publicam nenhuma de suas deliberações em Diário Oficial e, em 2016, 40,3%, contata-se, assim, queda de cerca de 10 pontos percentuais.

Essa variável nos permite afirmar que, apesar de modificações ao longo do período analisado nesse trabalho, os instrumentos disponibilizados pelo Conselho para que o representado possa avaliar cada conselheiro deixa a desejar, pois a grande maioria não emite ou publica nenhuma resolução no Diário Oficial, o canal destinado e legitimado justamente para prestação de contas do que é feito no setor governamental. Contudo, não podemos ignorar que está em curso uma crescente melhora no número de Conselhos que incorporam essa prática à sua dinâmica, o que é algo positivo.

Na sequência, veremos se os Conselhos de Assistência Social possuem calendário de reuniões estabelecido. Esse elemento nos ajuda a perceber se existe a possibilidade de algum cidadão se organizar para participar de uma reunião e, também, se os conselheiros conseguem se preparar para as discussões com certa confiabilidade do tempo disponível para isso.

Tabela 20 - O Conselho possui calendário anual de reuniões estabelecido?

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sim	73,3%	69,1%	66,9%	76,3%	75,9%	75,7%	75,2%
Não	26,7%	30,9%	33,1%	23,7%	24,1%	24,3%	24,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

A tabela 20 apresenta os dados do ano de 2010 a 2016 a respeito da existência de um calendário anual das reuniões do Conselho. Como podemos notar, o número de Conselhos que possuíam esse elemento sofre oscilações positivas ao longo do período. Em 2010, temos 73,3% dos Conselhos afirmando possuírem calendário anual estabelecido. Percebe-se, em 2011 e 2012, que essa porcentagem cai cerca de 7 pontos percentuais, subindo nos anos seguintes e alcançando a maior porcentagem no ano de 2013, 76,3%, em que, de 2012 para 2013, há crescimento de quase 10 pontos percentuais. Fechamos os dados com o ano de 2016, em que 75,3 % dos Conselhos responderam que “Sim”, ou seja, eles possuem um calendário de reuniões estabelecido.

De modo geral, contrastando esses dados com a meta sobre criar e garantir a implementação de mecanismos de informação e a publicação de calendário no Plano Decenal, o que percebemos é que, quando falamos de publicização dos Conselhos de Assistência Social e quando nos referimos a ações mais burocráticas, como registro de atas, calendário de reuniões e publicação no Diário Oficial, os Conselhos caminham para uma melhora na construção de instrumentos que garantam o acesso às suas dinâmicas. Contudo, quando olhamos para as ações que promovem o encontro de outros agentes que não apenas os conselheiros, percebemos variações significativas nos anos de 2013 e 2014, das quais não espelham melhora na frequência desses encontros e que, em resumo, não conseguiram disseminar sobre as práticas dos Conselhos.

Ainda como forma de avaliar a qualidade da representação, na sequência, veremos os dados referentes ao perfil dos representantes.

3.3 Perfil dos Representantes

Neste item, avaliaremos o perfil dos representantes dentro dos Conselhos no período de 2012 a 2016. Apesar dessas informações serem oriundas do mesmo questionário, os dados

de 2010 e 2011 não foram disponibilizados no banco de dados referentes ao perfil dos representantes pelo MDS.

Partimos do pressuposto de que é importante identificar o perfil do representante dessa instância para avaliar o quão inclusivo esses Conselhos são. Essa avaliação nos permite, também, comparar se esse espaço político de representação segue os elementos da representação tradicional de cargos do Estado, ou seja, mantendo um perfil que destoa fortemente das características nacionais da população.

Alguns estudos, assim como o desenvolvido por Almeida, Gimenes e Lüchmann (2016), levantam a problemática de participação institucional utilizando, como recorte, o gênero. A pesquisa mapeia a participação feminina e masculina em 140 Conselhos Gestores, sendo eles divididos entre esferas administrativas – municipal, estadual e nacional – e entre as áreas da assistência social – 45 casos: 33 Conselhos Municipais, 11 Estaduais e o Nacional –, meio ambiente – 47 casos: 35 Municipais, 11 Estaduais e o Nacional – e saúde – 48 casos: 37 Conselhos Municipais, 10 Conselhos Estaduais e o Nacional. Além disso, os autores demonstram que o tipo de associativismo também interfere na presença de mulheres e homens nos Conselhos. Nas três áreas de análise, percebe-se que a presença masculina se coloca mais fortemente em direção dos Conselhos estaduais, porém, quando observamos a esfera municipal, tem-se, no Conselho de Assistência Social, predomínio de mulheres; no Conselho de Saúde, encontramos certo equilíbrio entre os gêneros; e, no Conselho do Meio Ambiente, encontramos maior presença de homens. Porém, no caso, em específico, da assistência social, a presença de mulheres nos Conselhos estaduais não alcançam 50%, ou seja, apesar de termos a participação feminina maior que a masculina nos Conselhos municipais, quando a escala de influência política avança para os Conselhos estaduais, a lógica se inverte, as mulheres ficam nos Conselhos municipais e os homens vão para o estadual.

A seguir, veremos como a participação dos gêneros se coloca nos Conselhos municipais de Assistência Social do Brasil.

Tabela 21- Gênero dos conselheiros

	2012	2013	2014	2015	2016
Feminino	71%	71,1%	71,4%	72,5%	73,1%
Masculino	29%	28,9%	28,6%	27,5%	26,9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Na tabela 21, podemos observar como a divisão sexual entre os conselheiros da assistência social se coloca a partir de 2012. A média de participação masculina, nesse polo, é de 28,1%, enquanto a feminina é de 71,9%. Podemos notar, também, que, ao longo desses cinco anos, a participação masculina vem diminuindo. Contudo, é necessário frisar que a participação desse sexo, na assistência social, tende a aumentar conforme a força política do cargo, ou seja, quanto mais competências políticas atribuídas a um cargo, encontra-se mais homens nesses espaços e, em contrapartida, a redução de mulheres nessa ponta da pirâmide (ALMEIDA, GIMENES e LÜCHMANN, 2016).

Na sequência, identificaremos a escolaridade dos representantes.

Tabela 22 - Nível de escolaridade dos representantes

	2012	2013	2014	2015	2016
S/ escolaridade	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%
Nível fundamental	14,6%	14,2%	14%	14,4%	14%
Nível Médio	38,9%	38,6%	37,5%	37,9%	37,5%
Nível Superior	46,3%	47%	48,3%	47,5%	48,3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Observando a tabela 22, pretendemos identificar qual é o perfil de escolaridade²¹ mais presente entre os conselheiros. Percebe-se que, em média, mais de 47% dos conselheiros possuem Nível Superior de escolaridade, sendo essa a categoria com maior número de indivíduos. A segunda maior característica de escolaridade é Ensino Médio Completo, que possui, em média, 37% dos conselheiros. Não faremos distinções anuais nesses dados, porque julgamos que as variações foram pequenas se comparadas de um ano para o outro e, também, em termos sequenciais; por isso, optamos em avaliar apenas as médias de todo o conjunto e utilizar esse artifício apenas como comparação.

²¹ Pela classificação do próprio banco de dados do SUAS, encontramos, como faixa de escolaridade, o Nível Fundamental, que engloba: Ensino Fundamental Incompleto, Ensino Fundamental Completo e Ensino Médio Incompleto. Nessa categoria, os sem escolaridade também estavam inseridos, porém, em nossos estudos, decidimos avaliarmos separadamente. O Nível Médio diz respeito ao Ensino Médio Completo e Ensino Superior Incompleto. Por fim, o Nível Superior refere-se ao Ensino Superior Completo, Especialização, Mestrado e Doutorado.

Tabela 23 - Gênero e escolaridade

		Sem escolaridade	Nível fundamental	Nível Médio	Nível superior	Total
2012	Feminino	0,2%	12,2%	35,5%	52,2%	100%
	Masculino	0,3%	20,6%	47,2%	31,9%	100%
2013	Feminino	0,2%	12,2%	35,1%	52,5%	100%
	Masculino	0,3%	19,3%	47,2%	33,2%	100%
2014	Feminino	0,2%	12,5%	34,5%	52,7%	100%
	Masculino	0,4%	19,2%	46,6%	33,8%	100%
2015	Feminino	0,3%	12,3%	34,3%	53,1%	100%
	Masculino	0,2%	12,2%	35,5%	52,2%	100%
2016	Feminino	0,3%	20,6%	47,2%	31,9%	100%
	Masculino	0,2%	12,2%	35,1%	52,5%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Entre o gênero feminino, percebemos que, em média, 52% das mulheres que atuam no Conselho possuem nível alto de escolaridade, percebemos que, mesmo que levemente, ao decorrer desses cinco anos, a presença de mulheres com alto nível de escolaridade vem crescendo. Já quando falamos sobre o gênero masculino, percebemos preponderância de homens com escolaridade de Nível Médio. Aqui, as mudanças vão em direção à diminuição, também singela, de homens com Nível Médio de escolaridade e aumento na porcentagem de homens com Nível Superior.

A relação entre gênero e escolaridade parece estabelecer maior exigência de níveis educacionais para que as mulheres se estabeleçam no mesmo espaço político que o homem.

Tabela 24 - Gênero e representação

		Feminino	Masculino
2012	Governamental	40,7%	44,2%
	Sociedade Civil	50,3%	55,8%
	Total	100%	100%
2013	Governamental	51,9%	48,3%
	Sociedade Civil	48,1%	51,7%
	Total	100%	100%
2014	Governamental	52,1%	49%
	Sociedade Civil	47,9%	51%
	Total	100%	100%
2015	Governamental	51,9%	50,7%
	Sociedade Civil	48,1%	49,3%
	Total	100%	100%
2016	Governamental	51,8%	49,8%
	Sociedade Civil	48,2%	50,2%
	Total	100%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Relacionando gênero e representação, percebe-se que as mulheres, na maioria das vezes, colocam-se, no Conselho, como representantes do governo, enquanto homens se colocam mais fortemente como representantes da sociedade civil. Percebe-se, também, que, no ano de 2015, a representação masculina via sociedade civil foi menor que a governamental. A única exceção frente a essa lógica identificada.

No ano de 2016, encontramos a representação feminina, por parte do governo e da sociedade civil, quase equiparadas, com diferença percentuais de 0,4%. Porém, a lógica se mantém, ou seja, encontramos, do total de mulheres representantes da sociedade civil e governamental, maior indicação por parte governamental e, no caso do gênero masculino, maior indicação por parte da sociedade civil.

Tabela 25 - Gênero e função

		Feminino	Masculino	Total
2012	Presidente	74%	26%	100%
	Vice-Presidente	69,9%	30,1%	100%
	Conselheiro (a) Titular	69,5%	30,5%	100%
	Conselheiro (a) Suplente	73,1%	26,9%	100%
2013	Presidente	73,7%	26,3%	100%
	Vice-Presidente	69,7%	30,3%	100%
	Conselheiro (a) Titular	69,6%	30,4%	100%
	Conselheiro (a) Suplente	72,7%	27,3%	100%
2015	Presidente	74,9%	25,1%	100%
	Vice-Presidente	70,3%	29,7%	100%
	Conselheiro (a) Titular	71,2%	28,8%	100%
	Conselheiro (a) Suplente	73,8%	26,2%	100%
2016	Presidente	75,2%	24,8%	100%
	Vice-Presidente	72,8%	27,2%	100%
	Conselheiro (a) Titular	72%	28%	100%
	Conselheiro (a) Suplente	74,6%	25,9%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Antes de iniciarmos nossa avaliação, é importante dizer que, no banco de dados do ano de 2014, não encontramos as divisões dos conselheiros por função, e, por isso, esse dado não se encontra na tabela 25 sobre gênero e função.

Em questões proporcionais sobre o número de mulheres que são presidentes com as mesmas funções atribuídas ao gênero masculino, percebe-se que as porcentagens se equiparam, ou seja, proporcionalmente, homens e mulheres ocupam os cargos da presidência sem distinção, existindo variações de cerca de 1% de ano a ano.

Tabela 26 - Gênero e faixa etária

		Até 29 anos	De 30 a 39 anos	De 40 a 49 anos	50 anos ou mais	Total
2012	Feminino	14,9%	29,7%	28,0%	27,4%	100%
	Masculino	13,5%	26,2%	25,5%	34,9%	100%
2013	Feminino	16,3%	30,2%	27,5%	25,9%	100%
	Masculino	15,9%	26,8%	24,0%	33,3%	100%
2014	Feminino	15,0%	30,3%	27,1%	27,6%	100%
	Masculino	14,5%	27,3%	24,0%	34,1%	100%
2015	Feminino	14,6%	30,5%	26,9%	28,0%	100%
	Masculino	14,1%	27,0%	24,1%	34,8%	100%
2016	Feminino	13,6%	30,6%	27,2%	28,6%	100%
	Masculino	13,4%	27,0%	23,9%	35,7%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Sobre a representação conselheira, percebe-se que a participação de mulheres “De 30 a 39 anos” é mais presente do que mulheres com “50 ou mais”, sendo essa última a terceira menor porcentagem. Como vimos, a literatura sobre o perfil dos conselheiros evidencia que a faixa etária de participação se concentra em membros com idade acima de 50 anos. Aqui, encontramos uma diferença no quesito participação feminina e faixa etária: as conselheiras são mais novas que os homens. Os dados também apontam que a faixa etária masculina mais presente é de “50 anos ou mais”, confirmando, assim, o que os estudos sobre Conselho nos mostram.

Tabela 27 - Gênero e região

		Região Norte	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Sul	Região Centro- oeste	Total
2013	Feminino	6,9%	27,9%	31,6%	24,7%	8,9%	100%
	Masculino	8,4%	34,2%	28,5%	20,3%	8,6%	100%
2015	Feminino	7,3%	27,8%	31,7%	24,7%	8,5%	100%
	Masculino	8,8%	34,0%	29,0%	20,1%	8,1%	100%
2016	Feminino	7,2%	28,2%	31,6%	24,7%	8,3%	100%
	Masculino	8,7%	34,5%	28,6%	20,1%	8,1%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Contrastando os dados sobre gênero e macro região, percebemos maior presença de mulheres na região Sudeste e de homens na região Nordeste, levando em conta a relação proporcional entre os dados, pois essa afirmação não significa que a quantidade, em si, de conselheiros e conselheiras são iguais, significa apenas que, do total de conselheiros distribuídos por todo o país, encontramos maior concentração dos gêneros nas regiões supracitadas. Somando as duas regiões, notamos que mais de 50% do corpo de conselheiros do país se encontram nessas áreas. Os dados, aqui, resumem-se em apenas três anos, porque, mais uma vez, não encontramos uma constância na publicação dos dados, mas que, por se tratar de dados nacionais e macro regionais, foram evocados para compor nosso panorama sobre a qualidade da representação a fim de melhor retratar o perfil e as diferenças entre regiões.

Tabela 28 - Função e escolaridade

		Sem Escolaridade	Nível Fundamental	Nível Médio	Nível Superior	Total
2012	Presidente	0,0%	7,3%	32,8%	59,9%	100%
	Vice-presidente	0,1%	10,8%	39,3%	49,8%	100%
	Conselheiro(a) Titular	0,2%	15,5%	39,5%	44,8%	100%
	Conselheiro(a) Suplente	0,3%	15,5%	39,3%	44,9%	100%
2013	Presidente	0,0%	6,1%	31,8%	62,1%	100%
	Vice-presidente	0,0%	10,6%	38,5%	50,8%	100%
	Conselheiro(a) Titular	0,2%	14,8%	38,3%	46,7%	100%
	Conselheiro(a) Suplente	0,4%	15,4%	40,2%	44,0%	100%
2015	Presidente	0,0%	6,1%	32,3%	61,5%	100%
	Vice-presidente	0,1%	10,5%	38,5%	50,9%	100%
	Conselheiro(a) Titular	0,2%	14,8%	37,3%	47,7%	100%
	Conselheiro(a) Suplente	0,4%	15,6%	39,3%	44,7%	100%
2016	Presidente	0,0%	5,8%	31,5%	62,7%	100%
	Vice-presidente	0,0%	10,3%	37,1%	52,6%	100%
	Conselheiro(a) Titular	0,3%	14,3%	36,9%	48,5%	100%
	Conselheiro(a) Suplente	0,4%	15,2%	39,0%	45,5%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Dentre os representantes que ocupam o cargo de Presidente, Vice-Presidente, Conselheiro Titular e Suplente, observamos que, ao cruzarmos informações referentes à escolaridade, por se tratar de porcentagens absolutas, segue as proporções de escolaridade ligadas aos conselheiros, ou seja, a grande maioria de conselheiros se encontram com nível de escolaridade alto. Contudo, o que podemos perceber, na tabela 28, é que o percentual de presidentes com Nível Fundamental de escolaridade diminui. Nos outros cargos – Conselheiro Titular, Conselheiro Suplente e Vice-Presidente –, essa mesma classificação educacional sofre quedas bem sutis, em menor grau, se comparada com as mudanças na presidência. A participação de Conselheiros Titulares com Nível Médio de escolarização, ano após ano, decai, em média, 1 ponto percentual desde 2012. Por fim, evidenciamos o crescimento de

conselheiros com Nível Superior de escolaridade. A participação efetiva, no Conselho, passa a superar constrangimentos – tempo, disponibilidade, linguagem técnica e entendimento da burocracia e efetividade das deliberações –, aqueles com mais escolaridade “tendem” a conseguir um emprego que lhes garanta maior disponibilidade para participar de reuniões e maiores condições de compreender e se integrar na dinâmica de funcionamento do Conselho.

Esses dados nos levantam duas questões: a primeira se refere às discussões, já mencionadas neste trabalho, sobre a distinção de características dos representantes de cargos políticos e as características populacionais. Nos escritos de Young e Phillips, percebemos que as autoras defendem a abertura das arenas políticas para extratos da sociedade que são subrepresentados no sistema político e que, por sua vez, são identificados através de um perfil que condiz à sua perspectiva de “grupo”. Se olharmos esses dados por essa lente, concluiremos, assim como parte da bibliografia já apontava, que a representação conselheira segue um perfil elitizado sem muitas distinções de outras arenas políticas.

A segunda possível avaliação é que, dentre os segmentos da sociedade organizados, existe o pressuposto de que representantes com maior nível educacional teriam a possibilidade de enfatizar e defender uma proposta mais fortemente perante outros conselheiros, passando a ser, assim, uma estratégia política (FUKS, PERISSINOTT e RIBEIRO, 2003; ABERS et al, 2009). Todavia, estratégia ou não, os Conselhos Gestores de Assistência Social por trazerem, em sua organização, a instauração de eleições para escolha dos representantes da sociedade civil, permite que os cidadãos envolvidos com cada política escolham seu representante, podendo, inclusive, optar por um representante com escolaridade mais elevada ou optar por um representante que, na visão do cidadão, possui maior compreensão das necessidades do segmento, independentemente de escolaridade. Por se tratar de uma política voltada para um município e que possui a circulação de entidades e associações envolvidas diretamente com essa área, por questões de escalas e afinidades, pressupomos uma relação entre representante e representado mais efetiva.

Tabela 29 - Região e escolaridade

		Sem escolaridade	Nível fundamental	Nível médio	Nível superior	Total
Região Norte	2013	0,2%	12,9%	45,5%	41,4%	100%
	2015	0,2%	13,0%	45,7%	41,2%	100%
	2016	0,1%	12,6%	45,3%	42,0%	100%
Região Nordeste	2013	0,3%	14,2%	47,2%	38,3%	100%
	2015	0,3%	14,5%	46,5%	38,7%	100%
	2016	0,4%	14,2%	45,9%	39,6%	100%
Região Sudeste	2013	0,3%	13,3%	34,1%	52,3%	100%
	2015	0,3%	13,4%	33,2%	53,2%	100%
	2016	0,3%	13,1%	32,6%	54,1%	100%
Região Sul	2013	0,2%	16,4%	31,2%	52,2%	100%
	2015	0,3%	16,3%	30,5%	52,9%	100%
	2016	0,3%	15,9%	30,0%	53,8%	100%
Região Centro- Oeste	2013	0,2%	12,7%	39,0%	48,1%	100%
	2015	0,2%	13,4%	38,3%	48,1%	100%
	2016	0,3%	12,5%	38,9%	48,3%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Contrastando região e escolaridade, notamos que os conselheiros mais escolarizados se concentram na região Sul e Sudeste. Observando as porcentagens e comparando apenas os níveis educacionais de região, percebemos que, no Norte e Nordeste, a maioria dos conselheiros se classifica como Nível Médio. Aqui, em paralelo com as discussões a respeito de uma elite representativa, destacamos que os Conselhos do Norte e Nordeste incorporam mais representantes com características mais próximas à realidade educacional da população ou, em outras palavras, menos distante, o que pode ser avaliado positivamente se olharmos para a lente de possibilidade e efetivação.

Tabela 30 - Região e faixa etária

		Até 29 anos	De 30 a 39 anos	De 40 a 49 anos	50 anos ou mais	Total
Região Norte	2013	18,6%	34,1%	26,6%	20,7%	100%
	2015	14,7%	34,3%	28,6%	22,4%	100%
	2016	14,5%	33,2%	29,3%	23,1%	100%
Região Nordeste	2013	18,4%	32,4%	25,9%	23,2%	100%
	2015	17,3%	32,4%	25,4%	24,9%	100%
	2016	15,7%	32,7%	25,9%	25,7%	100%
Região Sudeste	2013	15,2%	26,9%	26,6%	31,3%	100%
	2015	12,7%	27,6%	25,6%	34,1%	100%
	2016	11,9%	28,0%	25,4%	34,8%	100%
Região Sul	2013	15,2%	26,9%	26,6%	31,3%	100%
	2015	13,6%	27,3%	26,3%	32,8%	100%
	2016	13,2%	27,5%	26,0%	33,2%	100%
Região centro- oeste	2013	14,3%	29,5%	29,1%	27,0%	100%
	2015	13,1%	28,3%	28,5%	30,1%	100%
	2016	12,2%	27,7%	29,2%	31,0%	100%

Fonte: Censo SUAS - Elaboração própria.

Por fim, os dados da tabela 30 contrastam região e faixa etária. Em linhas gerais, o que observamos é que, dentre as cinco regiões do país, no Norte e Nordeste, localizam-se, proporcionalmente, maior número de conselheiros “de 30 a 39 anos”; nas demais regiões, a maior preponderância é de conselheiros com faixa etária “de 50 anos ou mais”. Essa dado também chama a atenção para as diferenças regionais que colocam as regiões do Norte e Nordeste numa condição um pouco diferenciada frente ao que os estudos sobre perfil dos conselheiros trazem. Obviamente que essas diferenças não se contrapõe à esses estudos, ele apenas serve para demonstrar que em maior ou menor grau a incorporação de representantes pode ocorrer de diferentes formas nesses dois conjuntos territoriais do Brasil.

Em resumo, quando falamos sobre o perfil da representação conselheira no Brasil, boa parte dos dados confirmam o que muitas pesquisas já trouxeram para o debate, entre eles, o grau de escolarização elevado dos representantes, as faixas de idade concentradas mais fortemente acima dos 40 anos, maior predomínio de mulheres conforme a área da política e diferenças entre representação governamental e da sociedade civil em municípios de pequeno porte.

Com os dados referentes ao perfil nacional dos Conselhos Municipais de Assistência Social, encontramos algumas informações que nos ajudam a sintetizar o retrato da representação no que se refere ao perfil dos representantes. Além dos pontos elencados anteriormente, encontramos diferenças quando contrastamos a variável gênero com escolaridade, faixa etária, tipo de representação e função dentro do Conselho. Os dados nos mostram a predominância de mulheres, em média, com maior nível de escolarização que os homens e com faixa etária de 30 a 39 anos. Homens tendem a se enquadrar no Nível Médio de educação e possuem faixa etária, predominantemente, superior à das mulheres, encontrando-se a grande maioria com 50 anos ou mais.

Trazendo informações referentes às diferenças regionais, apontamos distinções relacionadas ao gênero, faixa etária e escolarização. O que percebemos é que, quando falamos sobre gênero, o número de homens e mulheres conselheiros(as) se distribui proporcionalmente de diferentes formas nas regiões brasileiras. Encontramos, dessa maneira, maior porcentagem de conselheiras nas regiões Sudeste e de conselheiros na região Nordeste. Ainda sobre essas regiões, percebe-se que mais de 50% do corpo de conselheiros se distribuem nessas duas grandes áreas.

Ampliando parte das grandes regiões, as distinções educacionais são percebidas da seguinte maneira: na região Norte e Nordeste, a faixa etária que prevalece é a de 30 a 39 anos, enquanto, nas demais regiões, a grande maioria de conselheiro possuem 50 anos ou mais.

Questões relacionadas ao perfil não são tratadas diretamente pelo Plano Decenal I, contudo, como demonstramos neste trabalho, faz parte das discussões envolvidas sobre representação e, por isso, é uma dimensão fundamental para criar um panorama sobre sua qualidade, panorama esse por meio do qual os Conselhos Gestores poderiam ou não, como dissemos na Introdução, aprimorar a democracia na política brasileira. Para identificar mudanças ou manutenções, é necessário a produção de informações referentes a essas instituições. O questionário Censo – SUAS e o Plano Decenal contemplam informações e preocupações que são centrais na discussão teórica sobre representação e sua qualidade.

As instituições participativas, como vimos, não resolvem todos os problemas da democracia, mas surgem com a proposta de ampliar a participação e dar respostas a grupos que não se “sentiam” representados pelos espaços tradicionais. Algumas mudanças na participação são observadas após a implementação das IPs, ainda que contribuam para a “lógica dos mobilizados” (LÜCHMANN, 2007). No caso dos Conselhos, essas instâncias trazem elementos de ampliação, por exemplo, da participação das mulheres na política, um tema muito debatido pelos teóricos da representação (LÜCHMANN e ALMEIDA, 2010). Contudo, não poderíamos deixar de evidenciar um elemento fortemente presente nessas discussões sobre representação e que o Censo SUAS, infelizmente, não contempla, estamos falando da questão sobre raça. De acordo com Baierle (*apud* LÜCHMANN, 2007, p. 158),

A grande maioria dos participantes do OP pertence às classes populares são trabalhadores sem qualificação, a maioria mulheres, com escolaridade primária, renda familiar mensal inferior a R\$ 1.000,00 e uma forte presença de negros e de descendentes indígenas, numa cidade onde a grande maioria se considera branca. Mesmo que, para o COP, haja uma certa variação nesse perfil, sobretudo em termos de renda, escolaridade e gênero, já que não se alteram relações seculares pela simples mágica de um novo desenho institucional, o importante é observar as tendências de fundo, a participação crescente das mulheres, o aumento constante do número de participantes e o ‘fio terra’ que prende os representantes às suas bases regionais e temáticas: o controle dos representantes diretamente pelos representados, podendo os conselheiros ter o seu mandato revogado por decisão do fórum de delegados em reunião especialmente convocada para esse fim.

Esse trecho ilustra que o Orçamento Participativo, por exemplo, contribui para a ampliação da participação de grupos menos favorecidos socialmente. Poderíamos, da mesma forma, ver se, no âmbito nacional, os Conselhos Municipais de Assistência Social também incorporam outras raças que não a branca para discussões políticas. Todavia, como essa questão não é contemplada em nenhum dos questionários aplicados aos Conselhos durante os sete anos de levantamento de informação, não conseguimos apontar melhorias ou manutenções nesse quesito, porque, aqui, não conseguimos sequer ilustrar tal problema.

CONCLUSÃO

Após a descrição dos dados que compõem nossa avaliação sobre a qualidade da representação nos Conselhos de Assistência Social dos municípios brasileiros no período de 2010 a 2016, faremos, partir de agora, uma junção das conclusões retiradas das discussões abordados neste trabalho.

No Capítulo 1, apresentamos o cenário em que as discussões sobre os Conselhos Gestores e os instrumentos investigativos desse objeto se localizam dentro dos estudos sobre Instituições e Participação Política. Nessa etapa da pesquisa, trabalhamos com estudos que demonstravam de que forma esses espaços foram incorporados ao sistema político brasileiro e como a bibliografia das IPs avaliam sua configuração, resultados e valores democratizantes.

Nosso foco de estudo se concentrou na dimensão da *representação*, contudo, também, buscou demonstrar como aspectos referentes à institucionalização – como exemplos: o registro de atas, a publicação das deliberações no Diário Oficial, a instauração de eleições para escolha dos representantes que, na maioria das vezes, são definidas nos Regimentos Internos do Conselho ou no próprio documento de criação dele – reverberam na representação instituída nesse local. Esses aspectos dos estudos que analisam o Conselho pela lente da institucionalização nos ajudaram a compreender de que forma a representação é democraticamente assegurada por ele.

Seguindo em nossa proposta de retratar a qualidade da representação nessas instâncias, concentramo-nos em três vertentes teóricas. Em resumo, na primeira vertente, procuramos apresentar um panorama resumido sobre o que se esperar de uma boa representação, ou seja, trouxemos elementos normativos sobre o que se encontra na órbita das discussões sobre representação. Depois, na segunda vertente, trouxemos teóricas que discutem os problemas da sub-representação de grupo e que advogam sobre a importância de ampliar esse espaço e assegurar mecanismos de interação entre representantes e representados. Por fim, chegamos às discussões centradas nos Conselhos Gestores, que problematizam, principalmente, a legitimação representativa dessas instâncias e procuram compreender quais são suas contribuições para a democracia e seu aprimoramento.

Após esse panorama sobre as discussões decorrentes das Instituições Participativas, Representação e Conselhos Gestores, procuramos identificar qual seriam as atribuições e importância dos Conselhos dentro da Rede de Assistência Social, o que se mostrou de fundamental importância, devido a nosso recorte de pesquisa.

Com a exposição do processo de construção da Política de Assistência Social, localizamos os Conselhos Gestores dentro da proposta política do SUAS e chamamos a atenção para o projeto de melhoria na gestão da Política de Assistência Social, condensadas no Plano Decenal I, o qual, como vimos, estipulou metas de aprimoramentos dos elementos de democratização e controle social das instâncias de tomada de decisão, como é o caso dos Conselhos Gestores.

Por se tratar de uma base investigativa, classificada como Censo, e comportar um período de sete anos (2010 a 2016), nossa abordagem se preocupou em identificar variáveis presentes no questionário SUAS que espelhassem o retrato da representação existente nos Conselhos. Abordamos, dessa maneira, três dimensões norteadoras de análise referente à qualidade da representação. A primeira se propunha a avaliar o *processo de escolha dos representantes e a paridade entre governo e sociedade civil*; a segunda dimensão incorporava a análise de variáveis que traçassem um escopo sobre a *capacidade de publicização e inclusão* dessas esferas; e, por fim, acionamos a análise sobre o *perfil* dos representantes. Essas três dimensões de avaliação foram incorporados a esta pesquisa sob lentes de estudos e instrumentos de pesquisa, explorados nas análises dos Conselhos Gestores referentes à *representação política* nas democracias.

Das variáveis apresentadas como sinalizadores da qualidade da representação, na esfera do *processo de escolha e a paridade dentro dos Conselhos* de Assistência Social, podemos afirmar que, em geral, eles asseguram elementos democráticos fundamentais para a qualidade da representação. Apesar de não terem evoluções tão significativas na busca de melhorias estipuladas pelo Plano Decenal I, a maior parte dos Conselhos Municipais incorporam, em sua prática, a instauração de eleição para escolha dos representantes da sociedade civil e do presidente e vice-presidente, assegurando rotatividade entre o segmento de representação governamental e civil no cargo da presidência. No que diz respeito à paridade entre a representação, elencamos uma mudança, a partir do ano de 2013, em que temos a sobreposição da representação governamental sobre a civil, o que configura aspecto negativo.

Quando nos referimos, à *capacidade de publicização dos Conselhos*, procuramos avaliar a disponibilidade de informações e mecanismos de controle oferecidos pelos mesmos que viabilizavam a avaliação e julgamento dos representantes pelos representados, bem como a interação entre os mesmos, sendo estimulados pela instituição.

Através da análise dos dados, notamos consolidação no processo de registro de atas das reuniões, o que garante a possibilidade ao representado de acessar informações sobre os

encaminhamentos e as decisões tomadas dentro do Conselho. Em contrapartida, temos grande porcentagem de Conselhos que não publicam suas resoluções em Diário Oficial, o que dificulta o acesso a informações e ao controle social. Porém, é necessário frisar que, ano após ano, essa porcentagem diminui, o que nos remete à efetivação da meta da criação e garantia de implementação de mecanismos de informação estipuladas pelo Plano Decenal I.

Ainda no quesito capacidade de publicização, observamos, também, que ações de mobilização social, realização de reuniões ampliadas e descentralizadas são pouco acionadas pelos Conselhos. As porcentagens chamam a atenção, principalmente, para concentração daqueles Conselhos que alegam nunca terem realizado esses tipos de interação entre conselheiros e sociedade. Mais uma vez, contrastando os dados com a meta de incorporar a dinâmica de reuniões descentralizadas, ações de mobilização e reuniões descentralizadas, percebemos grande dificuldade em transformar essas atividades em algo mais frequente na dinâmica do Conselho. Além disso, o leve crescimento observado nessa prática, até o ano de 2013, diminui fortemente em 2014. O que sugerimos é que mudanças no Governo Federal podem ter impactado a dinâmica do Conselho.

A respeito do perfil dos representantes, nossos grandes achados se concentram nas diferenças regionais. Pudemos notar que, apesar de algumas informações circularem dentro das discussões sobre Conselhos, em nossa avaliação nacional sobre o perfil dos representantes nos Conselhos Municipais de Assistência Social, identificamos tendências em diferentes regiões para incorporação, por exemplo, de conselheiros(as) mais jovens ou com nível de escolaridade mediano ou, ainda, com maior facilidade para a participação de mulheres, que poderiam se justificar para além da área da política do Conselho.

Com isso, buscamos, neste trabalho, ilustrar o retrato brasileiro da qualidade da representação nos Conselhos Gestores de Assistência Social, e o que concluímos é que, em resumo, esses Conselhos são classificados de forma mediana no que se refere à representação e sua qualidade. Quando observamos as porcentagens referentes às variáveis ligadas a uma burocracia mais procedimental, percebemos certa consolidação e avanço. Porém, quando olhamos para dados relacionados ao encontro e discussões ampliadas a outros grupos, percebemos que os Conselhos ainda estão bem longe do que se propuseram avançar no Plano Decenal. Com relação à incorporação de representantes e suas características, percebemos que os dados nacionais não destoam das grandes características elitistas da política, contudo seria muita displicência de nossa parte não pontuar que existem regiões em que essa elite política, pelo menos dentro desses Conselhos, vem incorporando perfis mais variados no que se refere à faixa etária e escolaridade.

Essas considerações nacionais sobre a qualidade da representação conselhistas do Brasil, em específico, dos Conselhos Municipais de Assistência Social pretenderam, além de identificar tendências e retrocessos, fazer avaliações que sirvam de base para o aprimoramento dessas instâncias. Destacamos, portanto, a extrema importância da construção de bases de informações que viabilizem novas pesquisas, mais relevantes e inovadoras, sendo fundamentais para o aprimoramento da democracia.

REFERÊNCIAS

ABERS R.C e KECK M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. Dossiê. CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, Jan./Abr. 2008.

ABERS R.N. et al. Inclusão, deliberação e controle: Três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*. Campinas v. XII, n. 1, p. 115-132, Jan./Jun. 2009.

ALMEIDA, C. C. R. Conselhos gestores e regulação: a assistência social em tempos de transição. *Política & Sociedade*. Volume 8 – Nº 15 – outubro de 2009.

_____. Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre conselhos gestores. *Interseções*. Rio de Janeiro. v. 17, n.1, p. 54- 78, jun, 2015.

ALMEIDA C. C. R; CARLOS E. N. e SILVA R. Efetividade da participação nos conselhos gestores municipais de assistência social do Brasil. *Opinião Pública*. Campinas, vol.22, nº2, agosto, 2016.

ALMEIDA, C. C. R. e TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, no. 109, , p.68-92 Mar 2012.

ALMEIDA, D. R. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 28, nº 82, jun., 2013, p. 45-66.

_____. Representação além das Eleições: Repensando as Fronteiras entre Estado e Sociedade. Jundiaí, Paco Editorial, 2015.

ALMEIDA, D. C. R. e CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. PIRES, R. R. C. (org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

ALMEIDA C. C. R.; GIMENES E. R. e LUCHMANN L. H.H. Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil. *Dados*, vol.59, n.3, pp.789-822, 2016.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1):43-64, 2008.

BASSI L. L. A representação política nos conselhos de saúde : um estudo sobre processos de autorização, responsividade e accountability / 123 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Estadual de Maringá, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2012.

BORBA J. Participação Política como resultado das Instituições Participativas: Oportunidades políticas e o perfil da participação. In. PIRES, R. R. C. (org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

BORBA, J. e LÜCHMANN, L. H. H A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. - Lei orgânica da assistência social (LOAS) – 3. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. – (Série legislação ; n. 221)

_____. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016- sobre a organização da República e dos Ministérios. Casa Civil. Brasília, setembro, 2016.

CARTILHA SUAS 1- Orientações Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Conselho Nacional de Assistência Social Brasília, novembro de 2013.

COUTO, B.R. “Sistema Único de Assistência Social: Uma nova forma de gestão da Assistência Social.” In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

CORTES, S. Arcabouço histórico institucional e a conformação dos conselhos municipais de políticas públicas. *Educar*, Curitiba, 2005.

_____. As diferentes Instituições Participativas existentes nos municípios brasileiros In. PIRES, R. R. C. (org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

CASTIGLIONE, D. e WARREN, M. E. 2006. Rethinking democratic representation: eight theoretical issues. Paper apresentado na conferência *Rethinking Democratic Representation* do Centre for the Study of Democratic Institutions. British Columbia: University of British Columbia.

CUNHA, R. Transferência de Renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

FARIA, C. F e RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In. PIRES, R. R. C. (org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

FUNG, A. and WRIGHT, E. O. (eds). *Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance*. London: Verso, 2003.

FUKS M.; PERISSINOTT R. M. e RIBEIRO E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 21, p. 125-145, nov. 2003.

GURZA LAVALLE. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In. Pires, R. R. C. (org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

GURZA LAVALLE A. e ISUNZA VERA. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, São Paulo, 84: 95-139, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. e CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.21, n.60, , p. 43-66, 2006.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Conselhos Nacionais e atuação dos conselheiros*. Relatório de pesquisa. Brasília, 2013.

LIMA, P. G. O desenho institucional e as instituições participativas: conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos. *Revista Contraponto*. Vol. 1 n. 1. jan./jul. 2014.

LOPES L.A. e JESUS J. C. As ações do governo Temer e suas implicações para as políticas de previdência e assistência social: o que está por vir? VIII Jornada Internacional: Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão. Agosto, 2017.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, n.70, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. e ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de políticas Públicas. *Revista Katál*, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 86-94, jan.-jun. 2010.

LUBAMBO, C.W. e COUTINHO, H. G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. *São Paulo Perspec.*, Dez 2004, vol.18, no.4, p.62-72. ISSN 0102-8839.

MARQUES, R. M. Notas sobre o gasto e o financiamento da assistência social e sobre as transferências fundo a fundo. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

MENDOSA, D. Gênese da política de assistência social do governo Lula. 2012. f.212. Tese de doutorado em Sociologia- Faculdade de filosofia, letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n.44, pp.27-54,1998.

PACHECO, V. Pesquisa de informações Básicas municipais- 2005- Suplemento de Assistência Social. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

PITKIN, H. El concepto de representación. Cap.6 Representar como “actuar por” las analogias. Madrid: Fareso, 1985.

PHILLIPS, A. De uma política de ideais a uma política de presença? *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v.9, n.1, p. 268-290, 2001.

Plano Decenal I. Ministério do desenvolvimento social e Combate à fome. Secretária Nacional de Assistência Social. Brasília-DF, julho/2007.

Plano decenal da assistência social II (2016/2026): Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as. Parte I. Ministério do desenvolvimento social e Combate à fome. Secretária Nacional de Assistência Social. Brasília-DF, maio/2016.

Questionário CENSO SUAS . SAGI- Secretária de avaliação e Gestão de Informações. 2010. Disponível em : <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/listas.php?tp=pesquisa&stk=ano&is=131#24800037137400636380047>>. Acessado em 10 de jan. de 2016

Questionário CENSO SUAS . SAGI- Secretária de avaliação e Gestão de Informações. 2011. Disponível em : <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-censo/censo2011/auth/index.php>>. Acessado em 10 de jan. de 2016.

Questionário CENSO SUAS. SAGI- Secretária de avaliação e Gestão de Informações. 2012. Disponível em : <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/censo2012/auth/index.php>>. Acessado em 10 de jan. de 2016.

Questionário CENSO SUAS . SAGI- Secretária de avaliação e Gestão de Informações. 2013. Disponível em : <<https://www.mds.gov.br/sagissl/censo2013/>> . Acessado em 10 de jan. de 2016.

Questionário CENSO SUAS. SAGI- Secretária de avaliação e Gestão de Informações. 2014. Disponível em : <http://aplicacoes4.mds.gov.br/sagicenso/censosuas_2014/auth/index.php>. Acessado em 10 de jan. de 2016.

Questionário CENSO SUAS. SAGI- Secretária de avaliação e Gestão de Informações. 2015. Disponível em : <http://aplicacoes4.mds.gov.br/sagicenso/censosuas_2015/auth/index.php>. Acessado em 10 de jan. de 2016.

Questionário CENSO SUAS. SAGI- Secretária de avaliação e Gestão de Informações. 2016. Disponível em : <http://aplicacoes4.mds.gov.br/sagicenso/censosuas_2016/auth/index.php>. Acessado em 10 de jan. de 2016.

SAWARD M. The representative claim. *Contemporary Political Theory*, 5, 2006, p. 297–318.

SCHIMIDT J.A. e SILVA M.M. A assistência social na contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público. *R. Katál.*, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2015

SELEE, A. e PERUZZOTTI, H. (eds) *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2009.

SMITH, G. *Democratic Innovations. Designing institutions for citizen participation*. New York: Cambridge University Press, 2009.

SOUZA, C.; TEIXEIRA, A. C. e LIMA, A. P. F. A construção da arquitetura da participação no Brasil. Tendências e padrões observáveis em conferências e Conselhos nacionais. Congress of the Latin American Studies Association, San Francisco, California, May 23 to 26th, 2012.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: Concepções fundantes. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

TAVARES, G. C. O financiamento da política de assistência social na era SUAS. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

URBINATI, N. “O que torna a representação democrática? Encontro Anual da American Political Association (Apsa). Tradução: Mauro Soares Lua Nova, São Paulo, p. 191-228, 2006.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. Lua nova, São Paulo, 67, 2006.