

# Conselhos gestores e regulação: a assistência social em tempos de transição

*Carla Cecília Rodrigues Almeida\**

Artigo

## Resumo

O artigo analisa a atuação dos conselhos municipais de assistência social no regramento das organizações da sociedade civil classificadas como de assistência. Chama a atenção para a importância que essas instâncias assumem para a operacionalização dos princípios mais gerais que regem a política de assistência social no país. Enfocando a função reguladora que os conselhos gestores exercem, procura compreender, de um lado, o ambiente institucional mais amplo no qual eles estão inseridos e, de outro, seu poder de remodelar um determinado tipo de associativismo que, até recentemente, identificava-se e era identificado com a filantropia.

**Palavras-chave:** conselhos municipais, assistência social, Sistema Único de Assistência Social, regulação, entidades de assistência social.

## 1. Introdução

Em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social aprovou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que forneceu os fundamentos para a organização dessa política em todo o território nacional. Um ano depois, como desdobramento, o Conselho Nacional aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que definiu e detalhou os conceitos referentes à gestão dessa política específica, os direitos e os usuários que ela deveria abranger. Em 2005, aprovou-se a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS),

---

\* Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. Endereço eletrônico: carlaalm@uol.com.br.

que disciplinou a gestão da política de assistência, distribuindo suas responsabilidades e definindo suas instâncias e instrumentos<sup>1</sup>.

Esse conjunto de normativas buscou responder aos imperativos da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993. Ao inscreverem a assistência no âmbito do sistema público de seguridade do país, aqueles marcos legais abriram as portas para um processo que, vinte anos depois, ainda não se completou plenamente. Pode-se dizer que seus percalços e descontinuidades refletem os obstáculos, novos e velhos, que vêm desafiando a sociedade brasileira a cumprir as promessas de universalização dos direitos e de aprofundamento democrático instituídas pelo texto constitucional de 1988.

No que diz respeito aos obstáculos conhecidos de longa data, o desafio é o de deslocar um conjunto de ações tradicionalmente reconhecido como o terreno próprio da filantropia para o campo específico dos direitos e das políticas públicas. E no que se refere aos novos, após o desmonte efetuado pelas reformas estruturais da década de 1990, o desafio é o de recuperar a capacidade do Estado para assegurar direitos. É importante lembrar que, para além desse, o desafio é o de também recuperar a própria legitimidade em se fazer do Estado uma instância que responde por direitos, já que aquelas reformas difundiram uma cultura de desqualificação dos direitos. Nos seus termos, o sujeito de direitos passou a ser concebido como o sujeito dependente do Estado e, por isso mesmo, não digno de ser reconhecido como um igual.<sup>2</sup>

Nas páginas que se seguem, analiso esse processo de constituição da assistência social como uma área específica de política pública, tendo como foco a atuação dos conselhos municipais. Mais precisamente, analiso sua atuação frente às responsabilidades de ajustar a prática e o funcionamento das organizações da sociedade

---

1 Esse artigo é resultado de uma pesquisa que contou com o apoio financeiro da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual de Maringá (PPG/UEM) e foi desenvolvida no quadro do programa Observatório das Metrópoles – Instituto do Milênio – CNPq.

2 Sobre os deslocamentos simbólicos que acompanharam e ajudaram a garantir a implementação das reformas estruturais no Brasil, ver Almeida (2006).

civil integrantes da rede da assistência social às diretrizes estabelecidas pelo SUAS. Segundo o princípio de gestão descentralizada e participativa que o rege, cabe aos conselhos municipais, em larga medida, concretizarem as diretrizes estabelecidas pelo conjunto das demais instâncias integrantes do sistema da assistência, como o Ministério do Desenvolvimento Social, as secretarias de governos, os conselhos estaduais e o nacional.

O exercício dessa responsabilidade impõe a esses conselhos definirem regras e procedimentos que têm funcionado como balizas para a transição que a assistência social experimenta hoje. Ou seja, tais instâncias estão desempenhando uma função reguladora e sua análise pode ajudar na avaliação mais geral do papel que os conselhos gestores vêm exercendo nas políticas públicas brasileiras. Esse é o propósito da discussão que aqui se apresenta.

Desde logo cabe esclarecer que a opção por abordar os conselhos gestores – e, no caso, os conselhos municipais de assistência – como instâncias reguladoras não indica a filiação dessa análise a uma perspectiva gerencialista. Esta, traduzida muitas vezes pelo uso do conceito de regulação, ganhou espaço no debate acadêmico e político brasileiro sobre as políticas públicas exatamente no período da implementação das reformas de ajuste estrutural. Nos seus termos, os problemas históricos e políticos que cercam a elaboração e implementação das políticas públicas no país poderiam ser resolvidos por meio de reformas gerenciais e administrativas. Acompanhando e expressando essa tendência de restringir os temas eminentemente políticos e históricos aos limites da gestão técnica, na década de 1990, a própria criação de agências reguladoras, como a ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica –, foi vista como condição para concretizar uma gestão neutra de serviços públicos, supostamente livre de pressões políticas e sociais (SERAFIM, 2007). Nesse enfoque, a regulação é entendida como resultado de um equilíbrio ótimo entre os interesses que circundam a produção e execução de políticas, alcançado graças, supostamente, à depuração das suas dimensões políticas.

Ao contrário dessa perspectiva e me inspirando na análise de Barroso (2005), sobre as políticas educacionais desenvolvidas

em alguns países europeus, compreendo a regulação como um ajuste resultante das disputas entre diferentes agentes que têm alguma jurisdição sobre uma determinada área de política pública. Sugiro que os conselhos municipais de assistência social são espaços de passagem dos fluxos reguladores que emanam de pontos distintos do aparelho do Estado e que incidem na política de assistência. Os dispositivos reguladores constitutivos desses fluxos, por sua vez, funcionam como transmissores dos compromissos estabelecidos entre sujeitos distintos – estatais e não-estatais – envolvidos no universo de produção e execução das políticas. Mais do que espaços de passagem, os conselhos são instâncias nas quais os ajustes acontecem, ou seja, neles ocorrem negociações entre os distintos interesses que perpassam a produção e execução da política de assistência.

Embora o referente empírico que possibilitou a construção dessa abordagem sejam especificadamente os conselhos municipais de assistência social, julgo que ela ajuda a enxergar camadas constitutivas das funções que desempenham e das posições que ocupam os conselhos gestores, de forma mais geral, no âmbito das políticas públicas. Se analisadas, tais camadas podem nos fornecer uma compreensão mais completa das especificidades dessas instâncias, que já foram definidas por Avritzer (2006) como instituições híbridas, compostas por membros da sociedade civil e do Estado.

As análises apresentadas a seguir foram baseadas em pesquisa das atas de reuniões ocorridas entre 2004 e 2007 nos conselhos municipais de Sarandi, Paiçandu e Maringá, três cidades do estado do Paraná que integram a Região Metropolitana de Maringá. Além das atas, foram utilizados nessa análise os dados levantados pela pesquisa “Cultura Política e Associativismo na Região Metropolitana de Maringá” (TONELLA & ALMEIDA, 2007, 2008).<sup>3</sup>

---

3 Trata-se de um survey aplicado em 2007 nos dirigentes das organizações sociais cadastradas nos conselhos municipais de assistência das cidades já citadas. Teve por objetivo levantar dados sobre a estrutura dessas organizações, sobre os vínculos que elas estabelecem com o sistema político e sobre as percepções de democracia, cidadania e participação nutridas por seus dirigentes.

## 2. Os conselhos municipais e o desafio de regar as entidades de assistência

As ações que até pouco tempo eram reconhecidas genericamente como pertencentes ao campo da assistência social e que hoje ganham novas denominações e conteúdos no âmbito do SUAS sempre articularam, na sua execução, órgãos públicos e um vasto número de organizações da sociedade civil. Embora possam assumir formatos organizativos variados, a especificidade dessas organizações recai na sua natureza filantrópica, denominação que sempre expressou a maneira pela qual elas se autodefiniam e eram definidas.

Um dos maiores desafios enfrentados no deslocamento da assistência do campo da filantropia para o das políticas públicas, se não o maior deles, relaciona-se à construção de uma nova identidade para essas organizações. Por isso mesmo, desde a LOAS, há um debate em torno da regulamentação do seu artigo 3º, que assim deixou definidas de forma abrangente as entidades de assistência: “Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestarem, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”.

O debate em torno desse artigo intensificou-se nos últimos anos em função das exigências lançadas pelo SUAS, inclusive porque 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 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. Afinal, não se trata mais de “ajudar o próximo” segundo ordenam os imperativos religiosos e/ou as obrigações estabelecidas em círculos de relações específicas, muitas vezes definidas a partir de pertencimentos étnicos, de classe ou de gênero. De agora em

diante, trata-se da responsabilidade de assegurar direitos conforme determinam as obrigações públicas.

Assim, em 2005, o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social - editou a Resolução 191, que definiu como características essenciais das organizações da sociedade que poderiam ser consideradas entidades de assistência:

I – ser pessoa jurídica de direito privado, associação ou fundação, devidamente constituída, conforme disposto no art.53 do Código Civil Brasileiro e no art. 2º da LOAS;

II – ter expresso, em seu relatório de atividades, seus objetivos, sua natureza, missão e público conforme delineado pela LOAS, pela PNAS [Política Nacional de Assistência Social] e suas normas operacionais;

III – realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social e aos seus usuários, de forma permanente, planejada e contínua;

IV – garantir o acesso gratuito do usuário a serviços, programas, projetos, benefícios e à defesa e garantia de direitos, previstos na PNAS, sendo vedada a cobrança de qualquer espécie;

V – possuir finalidade pública e transparência nas suas ações, comprovadas por meio de apresentação de planos de trabalho, relatórios ou balanço social de suas atividades ao Conselho de Assistência Social competente;

VI - aplicar suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais.

Além de definir a natureza dessas organizações, o desafio é o de fazer com que ela seja reconhecida, assumida, por todos os que estão implicados no campo dessa área de intervenção: agentes do Estado, profissionais, voluntários e lideranças sociais, usuários. Tal tarefa tem concentrado boa parte da ação dos conselhos municipais de assistência social (doravante CMAS), já que é essa instância que tem como responsabilidade receber e avaliar os pedidos das organizações para o credenciamento no SUAS, além de fiscalizar a execução das ações a que elas se propõem, cujos princípios devem corresponder ao que prevê a PNAS.

A ação que desenvolvem junto a essas organizações, ajustando e enquadrando suas práticas e discursos aos princípios do SUAS, mostra que os CMAS funcionam atualmente como mediadores do processo amplo que está em curso de reestruturação e de remodelamento desse tipo de associativismo. Esse movimento alcança distintas dimensões da vida dessas organizações, que remontam aos primeiros formatos associativos do Brasil e que agora se vêem confrontadas pela linguagem dos direitos a conferir novos significados às suas práticas e novo modo de funcionamento à sua rotina. Para ilustrar esse processo, vale citar alguns exemplos dos casos analisados.

Em Paiçandu, a legislação que criou o CMAS teve de ser alterada, já que previa assento para representantes da Igreja Católica. Essa prática foi muito usual na área de assistência e vale lembrar que, até o final dessa pesquisa, a legislação de Sarandi, que também prevê assento para organizações religiosas, ainda não havia sido alterada. As novas normativas estabelecem que, para as organizações serem reconhecidas como de assistência, elas não podem ter recortes específicos, como religiosos, de classe etc. Por isso, daqui por diante, a tendência é que a composição dos conselhos no que se refere às entidades de assistência seja distribuída segundo as classificações dos serviços, programas e benefícios estabelecidos pela PNAS. Desse modo, elas passam a ter de se definirem como entidades vinculadas à proteção à família, ao atendimento à criança, aos portadores de necessidade especial etc. O que deve ser ressaltado nesse exemplo é que novos critérios de reconhecimento mútuo vão se definindo nessas alterações, bem como novos critérios de legitimidade e representatividade.

Em Maringá, foi possível perceber o quanto esse processo exige que as entidades apropriem-se de um novo vocabulário para nomear o que fazem e a quem atendem. O CMAS daquele município exigiu que uma entidade substituísse no seu projeto o termo “menor” pelo termo “criança”, ou “adolescente”. Entre essas designações há uma enorme distância simbólica na maneira de reconhecer “os assistidos”: antes, indivíduos desviantes que precisavam ser resgatados em nome de obrigações geralmente religiosas, agora, portadores de direitos que devem ser protegidos. Os juízos de valor nutridos a respeito dos sujeitos “atendidos”, fundamentados

invariavelmente em noções muito rígidas do que é o bom e o mau comportamento, devem dar lugar ao reconhecimento de indivíduos merecedores de respeito e proteção.

Mas os CMAS não são apenas as instâncias que buscam enquadrar as entidades nos princípios do SUAS, são também os lugares nos quais esses princípios podem ser interpelados para uma negociação com os “usos e costumes” estabelecidos e até então considerados legítimos. Os discursos muitas vezes podem ser alterados prontamente pelas entidades conforme exige o CMAS, já que do ponto de vista legal-burocrático essa é a condição para o seu credenciamento na rede SUAS. Entretanto, mudanças culturais efetivas exigem tempo mais longo, e é nesse espaço entre as mudanças oficiais e as que de fato envolvem concepções de mundo que as negociações se impõem. É o que fica patente no argumento de um conselheiro em Maringá:

Aberto para discussão, o conselheiro [...] lembrou que estamos vivendo um momento novo da implantação da Política Nacional de Assistência Social e que sendo assim “não há uma entidade, ainda em Maringá, que esteja inteiramente em consonância com essa política”.<sup>4</sup>

Por isso mesmo, nessa cidade, como alternativa à sanção do imediato descredenciamento da entidade à rede SUAS ou simplesmente a negação do seu pedido ao credenciamento caso não esteja em conformidade com o conjunto dos princípios que agora vigoram, o CMAS resolveu estabelecer algumas graduações. Decidiu-se que as entidades poderiam ser enquadradas em três níveis: a) aprovação integral, b) aprovação com ressalvas; c) não aprovação. Assim, elas poderiam contar com um tempo para se adaptarem às novas regras. O que esse exemplo mostra é que, em determinados contextos, as diretrizes do SUAS é que precisam ser ajustadas pelos CMAS às condições das entidades, ao tempo do qual elas precisam para se enquadrarem nos novos princípios.

Alguns dados sobre o perfil dos dirigentes dessas entidades ajudam a compreender a necessidade desses ajustes. Tomados em

---

4 Cf. Ata do Conselho Municipal de Assistência de Maringá de 27/07/2006.



conjunto, 58,6% dos dirigentes das entidades cadastradas nos CMAS de Maringá, Sarandi e Paiçandu participam ativamente de organizações religiosas. Em Paiçandu, a menor cidade entre as três, não há nenhum dirigente que não tenha tido experiência com organizações dessa natureza. Novamente considerados em conjunto, 51% deles afirmaram-se católicos praticantes; 16%, católicos não praticantes e 21%, protestantes. Esses dados confirmam a presença marcante do associativismo religioso nesse universo, o que deve ser levado em conta para o exame dos desafios experimentados para que os direitos se imponham como princípios orientadores de ação. Por exemplo, indagados sobre o que pensam de um conjunto de temas polêmicos e que dizem respeito à realidade dos sujeitos que suas entidades atendem, como legalização do aborto e discriminação de drogas, muitos dirigentes evocaram Deus para justificarem suas respostas (TONELLA & ALMEIDA, 2008).

Numa outra questão do *survey* mencionado anteriormente, buscou-se averiguar como os dirigentes dessas entidades portam-se diante das pessoas que têm opiniões distintas das suas sobre aqueles temas. A questão que motivou tal propositura refere-se a um dos princípios que permite a sobrevivência de uma democracia pluralista no sentido apontado por Mouffe (1996): lutamos contra suas idéias, mas não poremos em causa o seu direito de defendê-las. As respostas fornecidas indicaram pouca tolerância em relação às pessoas que têm opiniões não fundamentadas no argumento religioso: 67,8% dos dirigentes responderam que as pessoas não têm o direito de tentar convencer os demais das suas idéias (TONELLA & ALMEIDA, 2008).

Vale mencionar que a partir dos anos 90 houve a entrada de um novo perfil associativo no terreno das organizações cadastradas nos conselhos de assistência social. Passaram a compor esse universo, por exemplo, organizações ligadas à defesa dos direitos das comunidades negra e indígena e dos portadores do HIV, como também organizações de geração de emprego e renda, como as cooperativas de produção, cuja criação, vale dizer, foi impulsionada por políticas públicas recentes. Obviamente, essas mudanças não se refletem de forma similar em todos os contextos. Nos casos analisados aqui, ela é mais perceptível em Maringá, município pólo

da região metropolitana, do que nas outras duas cidades, Sarandi e Paiçandu. De qualquer modo, sob determinados contextos, a presença desse associativo nos CMAS tende a pressionar ainda mais as entidades tradicionais a adotarem novas práticas e discursos.

Para concluir esse item, vale sublinhar que há hoje uma presença muito ativa dos CMAS na vida das organizações da sociedade civil que integram o SUAS. Eles é que determinam se tais organizações podem ser consideradas de assistência, se podem e como podem funcionar. Desse modo, os CMAS estão agindo de maneira decisiva na reestruturação de todo um universo associativo até então identificado com a filantropia.

Numa pesquisa nacional realizada pelo IBGE (2007), os dados mostraram que 69.9% das entidades que declararam desenvolver trabalhos classificados como serviços de assistência atuam na esfera municipal. No estado do Paraná, a pesquisa encontrou 1780 entidades e, dessas, 1241 atuavam no âmbito municipal. Esses dados reforçam o argumento de que a compreensão da implementação do SUAS no Brasil exige um olhar estratégico sobre os conselhos municipais da área, já que são eles que têm de lidar com a espinhosa tarefa de reger os agentes que funcionam como “braços e pernas” da política de assistência.

### *Instituições híbridas e justaposição de responsabilidades*

Nesses tempos de transição, os CMAS experimentam o desafio de operacionalizar o princípio do universalismo de procedimentos exigido pelo SUAS. É nessa medida que as experiências estudadas mostram que, em maior ou menor medida, os CMAS têm se constituído num locus importante do aparecimento de alguns dos dilemas centrais que cercam hoje a definição e garantia de parâmetros públicos de gestão para a assistência. Primeiro porque muitos dos próprios instrumentos e procedimentos dos quais dependem aquela garantia ainda precisam ser construídos, principalmente os que se referem ao controle das entidades.

Para dar um exemplo, em certo contexto, o CMAS de Sarandi suspendeu o atendimento de pedidos de entidades para

aumentar o valor dos recursos transferidos para elas do fundo municipal de assistência porque se constatou que primeiro era necessário construir critérios justos de distribuição dos recursos para o conjunto das entidades.

Para garantir justiça na distribuição dos recursos, os conselhos têm de construir medidas de equivalência para o fluxo variado de outros recursos públicos que já passam por elas, como subvenções, funcionários cedidos, recursos para executar programas federais etc. A construção daquelas medidas pede primeiro que determinados recursos disponibilizados às entidades sejam devidamente regularizados, como é o caso dos funcionários públicos cedidos pela prefeitura. Conforme mostram os registros de atas dos casos analisados, existiam casos de funcionários que estavam trabalhando há dez anos em entidades sem o amparo legal devido. Essa situação é exemplar dos muitos “usos e costumes” que vieram sedimentando-se na assistência e que, agora, a implantação do SUAS requer que sejam devidamente regularizados, institucionalizados. Tal exigência requer muito esforço e criatividade dos CMAS para construir instrumentos rotineiros de trabalho.

Mas a ausência de instrumentos que garantam parâmetros públicos de avaliação apenas sinaliza uma dimensão mais complicada que é constitutiva da experiência conselheira. Ela diz respeito ao fato de que, para determinados membros dessas instâncias, a função de reger as entidades e exercer o controle social sobre elas e sobre a execução da política de assistência de forma mais ampla se justapõe à condição de ser passível desse mesmo controle e regramento. Esse é o caso dos representantes do poder público e das entidades de assistência e a questão aqui é como garantir neutralidade quando se está avaliando e julgando o próprio trabalho, as próprias ações.

Os casos analisados mostram que a representação da sociedade civil e do poder público tem experimentado distintamente os dilemas que resultam dessa justaposição. As entidades de assistência parecem vivenciar de forma mais angustiada a responsabilidade de exercer o controle social e a função de regulador. As preocupações e reclamações recorrentes quanto aos seus limites técnicos para cum-

prir o que determina o SUAS mostram isso. Como exemplo, analisar e discutir com os representantes do poder público os relatórios de gestão e de monitoramento da política não é uma tarefa fácil, pois exige um conhecimento detalhado de assuntos referentes a execução financeira. Diante dessa situação, muitas vezes a sensação é a de que não se está cumprindo a contento as atribuições para as quais os conselhos são designados. As angústias expressam-se em dúvidas sobre a própria natureza do papel regulador que o conselho deve desempenhar. A capacitação e o saber técnico são evocados como aquilo que pode garantir a fronteira entre o necessário exercício regulador, o abuso do poder e a displicência. Isso é o que se pode observar na seguinte fala de um conselheiro em Maringá: “[...] até onde o conselho pode chegar [para negar credenciamento às entidades]? Pois não somos especialistas, não podemos ter atitudes policiaescas, precisamos de técnicos nos auxiliando (contadores, advogados), precisamos ter claro nosso papel”<sup>5</sup>.

É importante lembrar que os conselhos são obrigados a atender não apenas as exigências específicas definidas pela PNAS, como também aquelas que partem do Tribunal de Contas, da Secretaria de Administração da prefeitura etc. A angústia quanto à constatação das limitações técnicas que permeiam o desempenho de suas funções traduz-se na dúvida permanente quanto à justeza de uma ou outra decisão, ainda mais se tratando de uma área na qual os procedimentos e os instrumentos estão, em larga medida, por serem construídos.

De outro lado, para os representantes do poder público no conselho, os casos analisados mostraram que eles sentem o peso maior de responder pela implementação da política, pelo seu “acontecer”. Isso se revela na maior paciência que nutrem para com as entidades de assistência quando se trata de sancioná-las em função do não cumprimento de algum pré-requisito de gestão. O atraso no credenciamento das entidades, ou sua cassação, dependendo da situação, pode emperrar programas e projetos sociais previstos ou em andamento. Procurando evitar que isso ocorra, as secretarias municipais têm, inclusive, assumido um papel de assessoria junto às

---

5 Cf. Ata do CM de 27/07/2005.

entidades para a elaboração de seus projetos e para o cumprimento das exigências colocadas pelos conselhos.<sup>6</sup>

O que deve ser retido aqui é que as responsabilidades institucionais conferidas aos conselhos gestores no âmbito das políticas públicas justapõem, muitas vezes, para alguns dos seus segmentos representados, a função de regular e ser objeto de regulação, o papel de exercer o controle social e de executar a política pública.

### 3. Deliberação e fluxos reguladores

Além da justaposição mencionada anteriormente, as instituições híbridas das quais estamos tratando aqui possuem uma dupla posição no âmbito do sistema de controle das políticas públicas. De um lado, os conselhos foram criados para permitir o controle social sobre os processos decisórios, viabilizando um controle externo ao Estado. De outro, os conselhos são constitutivos do sistema legal das políticas públicas e, desse ponto de vista, integram a rede de controle estatal interno das políticas.

Do ponto de vista da sua posição no sistema de controles internos, sugerimos que os CMAS podem ser considerados instâncias de passagem das várias regulações a que a política de assistência está sujeita. São modalidades e dispositivos diversos de regulação estabelecidos tanto pelas diretrizes do SUAS como pelas normativas da União, pelos dispositivos dos Tribunais de Contas, pelas prerrogativas da Câmara Municipal etc.

Considerando que a LOAS e as demais normativas dela decorrentes compreendem os conselhos como instâncias deliberativas, eles devem ter papel central no próprio ajuste dos fluxos reguladores. Desse ponto de vista, mais do que instâncias de passagem, os conselhos são espaços mediadores dos diversos dispositivos de regulação, bem como dos interesses e das lógicas de ação que

---

6 É importante mencionar que até mesmo entidades que prestam um trabalho de qualidade não conseguem, muitas vezes, atender ao conjunto de exigências de natureza administrativa e burocrática – importantes para garantir transparência – que delas se cobram agora para a obtenção de recursos e do credenciamento.

os constituem. Nesse sentido, eles funcionam como uma espécie de “nó” dos fluxos reguladores da assistência, cujos ajustes resultam de confrontações e negociações. Como ilustra a presença das emendas parlamentares na política de assistência, nem sempre, porém, essa posição central dos conselhos no interior dos fluxos reguladores expressa sua capacidade efetiva de deliberação. Para que essa afirmação seja compreendida, é preciso traçar em linhas gerais a maneira como as emendas parlamentares marcam sua presença nessa área de política.

O *survey* aplicado nas entidades credenciadas pelos conselhos de assistência de Maringá, Sarandi e Paiçandu mostrou que os deputados federais, dentre os demais representantes do sistema político, são os que mais prestam apoio aos seus trabalhos. A leitura das atas dos conselhos aqui considerados ajudou a entender as razões desse apoio. Tal leitura revelou as inúmeras discussões feitas nessas instâncias em torno da distribuição dos recursos originados de emendas de deputados federais para beneficiar determinadas entidades. Emendas que resultam dos acordos de apoio mútuo entre deputado/entidade.

Para compreender as tensões engendradas naquelas discussões é necessário perceber os caminhos percorridos pelas emendas parlamentares. A União prevê que tanto os órgãos governamentais como os não governamentais podem receber recursos disponibilizados para o município. As emendas parlamentares são uma das vias pelas quais podem se dar essa transferência de recursos. Elas podem ser emendas “guarda-chuva” ou “genéricas”, quando não estabelecem critérios rígidos para a aplicação dos recursos, ou podem ser “emendas específicas”, cuja denominação já esclarece que aqueles critérios aparecem previamente definidos. De qualquer forma, para obter os recursos, cabe ao executivo municipal apresentar um projeto para sua execução, prevendo um percentual de contrapartida, caracterizando assim o princípio do co-financiamento das políticas públicas. Esse percentual é definido anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, que leva em conta como critério, entre outros, o tamanho do município e seu Índice de Desenvolvimento Humano. Posteriormente, tal definição necessita ser regulamentada pelos fundos específicos de cada política. Quando os

recursos vêm destinados a uma entidade em particular, como é o caso das emendas específicas, essa também tem que elaborar uma planilha de gastos, dando publicidade ao planejamento de execução do montante recebido.

A assistência social, seja para a emenda genérica, seja para a específica, estabelece que todos os instrumentos necessários para a execução desses recursos devem passar pela deliberação dos conselhos municipais. No primeiro caso, a definição dos critérios para efetuar a distribuição dos recursos e a aprovação dos seus instrumentos operacionais é objeto de uma negociação interna ao conselho municipal. Em algumas situações, mesmo para essas emendas genéricas, o parlamentar apresenta uma lista de entidades indicadas para receber os recursos. A partir daí, seus interesses também entram nesse jogo de negociação, mas é o conselho que tem a prerrogativa de deliberar sobre os destinos dos recursos.

Entretanto, no caso das emendas específicas, como o destino dos recursos já está pré-estabelecido, cabe ao conselho apenas homologar ou recusar sua execução. Por isso, tanto representantes do executivo quanto da sociedade civil têm um entendimento de que o poder deliberativo do conselho não é, de fato, respeitado. A insatisfação se acentua quando esses recursos são pré-destinados a entidades que não estão em dia com as exigências estabelecidas por aquela instância. Nessa situação, se o conselho recusar sua execução, os recursos voltam para a União e, como consequência, a política de assistência do município sai perdendo. Por isso, muitas vezes, se aceita a contragosto o cadastramento provisório da entidade em questão.

Essas situações alertam para o fato de que determinados dispositivos de transferência de recursos, aqui considerados integrantes dos fluxos reguladores da área de assistência, podem restringir a ação deliberativa dos conselhos. No caso das emendas tratadas aqui, a clivagem sempre latente figurada entre os representantes do executivo e os da sociedade civil dá lugar, geralmente, a um discurso uniforme fundamentado na necessidade de se fazer respeitar a função eminentemente deliberativa e autônoma do conselho. Nesse contexto, tanto os representantes da sociedade civil quanto do poder público se percebem exercendo uma deli-

beração restritamente “burocrática”. Ou seja, não possuem poder real para influir nos aspectos substantivos daquilo que está em jogo. Por parte do Executivo, ele tem que oferecer contrapartida para a implementação de projetos cujos pré-requisitos, muitas vezes, não foram definidos com sua participação. De outro lado, as emendas específicas, beneficiando determinadas entidades, criam ou reforçam desigualdades e hierarquias no interior das que representam a sociedade civil.

Mas não é sempre que aquele discurso uniforme em defesa do conselho se estabelece quando dispositivos legais constroem, de alguma maneira, a autonomia dessa instância. Um episódio que envolveu tensões entre o conselho de Maringá e a Câmara Municipal pode exemplificar. Antes, é preciso lembrar que as instâncias Conselho e Câmara Municipal estão conectadas legalmente e têm suas obrigações recíprocas determinadas. Por um lado, há legislações municipais que amparam e também regulam a transferência de recursos públicos para as entidades. São leis que autorizam o Executivo a firmar convênios e termos de cooperação com entidades que, desenvolvendo atividades de assistência social, devem ser devidamente credenciadas e monitoradas pelos conselhos da área. Por outro, a própria criação dos conselhos, bem como sua composição e modo de funcionamento, é também estabelecida por leis municipais.

Em Maringá, os conselheiros decidiram no final de 2005, momento de troca da administração municipal, revogar a exigência de alternar a presidência do conselho entre representante governamental e não governamental. Essa decisão reconduziu um membro da sociedade civil àquela função. Entretanto, tal decisão não foi antecedida pela sua aprovação na Câmara Municipal e os representantes do novo executivo, quando assumiram, questionaram a legalidade desse processo. O fato é que a Câmara solicitou, então, o retorno à alternância para a presidência.

Esse assunto foi discutido em várias reuniões do conselho e, em uma delas, a convidada do Ministério Público esclareceu que, como na época em que foi tomada aquela decisão os representantes do executivo haviam renunciado ao direito de concorrer à presidência, o conselho não estava na ilegalidade. Apesar desse argumento,



a pressão que se estabeleceu em favor da obediência aos trâmites legais levou à decomposição da diretoria que estava empossada e à eleição de uma provisória, que presidiu a instância até que sua situação fosse regularizada junto à Câmara Municipal.

O que deve ser sublinhado nessa situação é que alguns dos dispositivos legais que conectam o Conselho e a Câmara, estabelecendo suas obrigações recíprocas, se constituíram num terreno de disputas. Pode-se dizer que tais disputas se desenrolaram tanto em torno da definição de quem ocuparia o posto de poder privilegiado do conselho, sua presidência, quanto em torno da fixação de hierarquias para as relações existentes entre Conselho e Câmara. As distintas posições que os conselheiros assumiram entre priorizar a defesa da autonomia do conselho ou a obediência aos trâmites legais previstos estavam perpassadas por aquelas disputas ou nelas totalmente baseadas.

#### 4. Considerações Finais

Como se quis mostrar, o momento específico de transição que a assistência social vive hoje impõe grandes responsabilidades aos conselhos municipais dessa área de política. Nas situações que envolvem o regramento das entidades de assistência, para operacionalizar as diretrizes que vigoram hoje, eles precisam construir e trabalhar com procedimentos e instrumentos de gestão ainda não institucionalizados.

As regras que eles estabelecem resultam de confrontos e negociações variadas que podem tanto se circunscrever aos distintos interesses presentes no seu interior como vincular outras instâncias e sujeitos que têm presença na regulação da política de assistência. Desse modo, os conselhos podem ser considerados espaços de passagem e mediação dos diversos dispositivos de regulação - e dos interesses que carregam – incidentes na assistência.

Isso não quer dizer que eles tenham assegurado sua prerrogativa deliberativa nos processos de mediação. Os casos aqui analisados permitem concluir que essas instâncias buscam, continuamente, seu reconhecimento no interior do sistema decisório.

Abordar os conselhos gestores a partir da função reguladora que exercem pode ajudar na compreensão do ambiente institucional mais amplo no qual eles estão inseridos. Assim, buscou-se marcar a presença dos conselhos no sistema estatal de controle da política de assistência e, como decorrência, a interação muitas vezes conflituosa que travam com outras instâncias do Estado a fim de fixar sua posição deliberativa naquele sistema.

Recebido em 2.12.2008

Aprovado em 4.5.2009

## Referências

ALMEIDA, C. C. R. **O marco discursivo da participação solidária e a redefinição da questão social** – Lutas políticas no Brasil pós 90. Campinas. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, 2006.

AVRITZER, L. Reforma Política e Participação no Brasil. *In*: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (Orgs). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BARROSO, J. **O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, especial - out. 2005. Disponível em: [www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br). Acessado em setembro de 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742/1993.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução 191**. Brasília, novembro de 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTICA E GEOGRAFIA (IBGE). **As Entidades de Assistência Social sem Fins Lucrativos no Brasil - 2006**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007.

MOUFFE, C. **O Regresso do político**. Lisboa: Editora Gradiva, 1996.

SERAFIM, L. **Controle Social nas Agências Reguladoras Brasileiras: entre projetos políticos e modelo institucional. A ANEEL nos governos FHC e Lula (1995-2005).** Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, 2007.

TONELLA, C & ALMEIDA, C. **Cultura Política e Associativismo na Região Metropolitana de Maringá.** Relatório de Pesquisa apresentado na Oficina Cultura Política nas Metrôpoles Brasileiras. Observatório das Metrôpoles – Instituto do Milênio – CNPq. Rio de Janeiro, 29 e 30 de maio, 2008.

TONELLA, C & ALMEIDA, C. **Participação Social e Indicadores de Associativismo** – um estudo sobre as entidades credenciadas nos Conselhos Municipais de Assistência Social. Texto apresentado no II Seminário Nacional – Movimentos sociais, participação e democracia. NPMS/UFSC, maio de 2007.

## Abstract

### **Management councils and regulation: public assistance in times of transition**

This article analyzes the role of municipal public assistance councils in the regulation of civil society organizations classified as social welfare organizations. We draw attention to the importance that these councils have for the operationalization of the more general principles governing the country's social welfare/public assistance policies. Focusing on the regulatory role that management councils' take on, we seek to understand, on the one hand, the wider institutional environment to which they belong and, on the other, their power to remodel a particular type of associativism which until very recently was identified and identified itself as philanthropical.

**Keywords:** municipal councils, social welfare, *Sistema Único de Assistência Social*, regulation, public assistance entities.

