



SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL
Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM CENÁRIO DE REPRESENTAÇÃO

Janete Krack Magnagnagno¹

Resumo

Os conselhos gestores além de expressarem a ampliação das formas de participação da sociedade civil, também têm apresentado novas formas de representação política. A análise refere-se ao Conselho Municipal de Assistência Social do município de Foz do Iguaçu-PR, enquanto instância de representação política, percebendo uma representação política cuja legitimação ocorre obrigatoriamente por três critérios: a afinidade, a autorização e a vinculação com organização social, tendo como resultante alguns limites para o ideal de partilha de poder entre governo e sociedade civil.

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

1 INTRODUÇÃO

Este artigo expressa os principais resultados obtidos quando da realização de pesquisa de dissertação de Mestrado em Ciências Sociais realizado na Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE. A dissertação analisou a representação política exercida por atores da sociedade civil e do governo no Conselho Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu-PR – CMAS-FI, no ano de 2011. Em razão da necessária delimitação, apresenta-se neste artigo apenas as conclusões referentes a representação da sociedade civil.

Os conselhos de assistência social caracterizam-se como conselhos gestores, pois atuam na proposição e formulação das políticas sociais, integram representantes da sociedade civil organizada e do governo e são instrumento de expressão, representação e participação da população (GOHN, 2007), além de materializarem o ideal de partilha de poder entre governo e sociedade civil (AVRITZER, 2007). Destaca-se o fato de que a participação e a representação são exercidas concomitantemente por atores da sociedade civil que de outra forma estariam alheios às decisões relativas à determinada política pública.

Para a análise da representação política exercida no CMAS-FI foi realizada pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo (pesquisa documental e entrevistas). A conceituação de representação partiu das formulações de Pitkin (2006), a qual aponta que representar significa tornar presente algo que, no entanto, não está literalmente presente. A problematização do conceito de representação baseou-se em algumas dicotomias que animam as discussões a respeito, questionando se a legitimidade da atuação do representante está ancorada na autorização, ou há outras formas de legitimação; se o representante atua sobre os interesses dos representados ou sua atuação é livre; se existem mecanismos de controle e sanção dos representantes e se o mandato é ou não revogável.

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

O município de Foz do Iguaçu está localizado a oeste do Estado do Paraná, com uma população estimada em 256.081 habitantes. (Caderno do IPARDES, 2011). O CMAS – FI está instituído pela lei municipal nº 3.086/2005, o qual seguindo as definições da Lei

¹ janete_krack@hotmail.com - Unioeste Universidade Estadual do Oeste do Paraná.



Orgânica da Assistência Social - LOAS, apresenta composição paritária e bipartite, com composição de 24 membros, sendo 12 representantes da sociedade civil e 12 representantes do governo. A representação da sociedade civil está dividida em três segmentos: usuários e organizações de usuários, entidades de assistência social e trabalhadores do setor, sendo que cada segmento ocupa quatro vagas no conselho.

As normativas federais estabelecidas no artigo 17 da LOAS, bem como a lei municipal dispõem que a escolha dos representantes da sociedade civil no conselho de assistência social será realizada em foro próprio. No município de Foz do Iguaçu as organizações sociais que compõem o CMAS são eleitas por ocasião da Conferência Municipal de Assistência Social. Na seção seguinte será apresentada a configuração da representação exercida em cada um dos segmentos representados junto ao CMAS – FI.

2.1- Usuários e organização de usuários

Usuários da política de assistência social são aqueles que acessam os serviços, programas, projetos e benefícios disponibilizados por esta política, seja pela prestação de serviços direta do Estado, ou indireta através das entidades e organizações de assistência social.

A assistência social historicamente caracterizou-se pela prestação de serviços imediatistas e descomprometidos com propostas de ruptura com a condição de subalternidade do seu destinatário. Dessa forma entende-se que como resultantes de longa trajetória da assistência social enquanto prática conservadora de reprodução da condição de vulnerabilidade social do usuário tem-se nos dias atuais uma dificuldade de inserção dos mesmos no campo da participação política.

Como enfrentamento e ruptura com o viés tradicional e conservador da prestação histórica dos serviços da assistência social, a Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004 assume como desafio a solidificação da compreensão de que a assistência social é Política Pública, direito do cidadão e dever do Estado, demonstra ainda a preocupação em desenvolver uma metodologia que invista no potencial participativo dos usuários dos seus Serviços, Programas, Projetos e Benefícios e na sua capacidade organizativa. Entretanto, Couto, Yasbeck e Raichelis (2010) apontam que, de forma geral, houve dificuldades em criar estratégias e efetivamente ampliar a participação dos usuários e assinalam que este ainda é um dos grandes desafios para o avanço da Assistência Social.

Não diferente dessa realidade nacional, o município de Foz do Iguaçu tem apresentado alguns limitadores referente ao que propõe a atual Política de Assistência Social, em relação à inserção do usuário nas esferas de participação. A realidade do CMAS-FI revela que o fenômeno do *substituísmo*, percebido por Raichelis (2011) em sua análise do CNAS, está presente na representação exercida por aqueles que se propõe a representar o segmento usuários e organizações de usuários. O que ocorre no CMAS-FI é que a representação do referido segmento, em razão da ausência de organizações que possam ocupar os espaços dos usuários da assistência social, acabam sendo substituídos por outro segmento, no caso, por entidades de atendimento. Acredita-se que isso ocorra em razão das exigências impostas pelas normas que regulam a eleição do representante do segmento, aliada à herança histórica, que não é favorável ao protagonismo dos usuários da assistência social. O CNAS por meio da Resolução 24/2006 estabeleceu uma diretriz para os conselhos municipais definindo que a representação dos usuários deva se dar por intermédio de organizações de caráter jurídico, político ou social. Não obstante, o CMAS-FI entende que esta se dê exclusivamente por organizações legalmente constituídas, excluindo entidades e movimentos sociais que não possuam personalidade jurídica. O critério adotado pelo CMAS-FI, excessivamente rígido, para a representação dos usuários excede as potencialidades atuais dos mesmos, provocando desta forma a ausência de organização de usuários na sua composição. E para concluir esse processo, uma plenária da Conferência



Municipal deliberou pela substituição do segmento de *usuário* pelo de *entidade de atendimento* na composição do conselho.

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

Frente à realidade posta, é difícil até conceituar a representação deste segmento no CMAS-FI, pois conforme verificado, os elementos que a caracterizam, a autorização, a responsabilidade e o controle do mandato, são inexistentes, suprimidos pela ocorrência do *substituísmo*.

2.2- Trabalhadores do Setor

Com o avanço da política de Assistência Social e com a instauração do Sistema único de Assistência Social - SUAS, apresentam-se no cenário nacional algumas normativas referentes as equipes técnicas e de apoio (Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS, Resolução CNAS 17/2011), que reconhecem uma multiplicidade de trabalhadores que integram as equipes de prestação e gestão dos serviços socioassistenciais. A LOAS (1993), inclui os trabalhadores da Política de Assistência Social na composição dos respectivos conselhos, os quais participam das proposições e deliberações.

A atuação representativa das corporações em espaços como o Conselho de assistência social que é deliberativo, e por isso, espaço de decisão política, pode possibilitar oportunidades de expressão de interesses das categorias profissionais. O conselho de assistência social tem assim o potencial de absorver as demandas das categorias profissionais que passam a fazer parte das discussões que são pautadas no âmbito dessa política. Durante a pesquisa realizada foi possível verificar que no interior do CMAS-FI, mesmo não havendo mecanismos de comunicação entre representados e seus representantes, os primeiros atuam de acordo com os interesses de categorias profissionais específicas, no caso o Serviço Social e a Psicologia, pois os mesmos entendem-se comprometidos com os preceitos de sua profissão. E conforme os relatos, o compromisso é corporativo, ou seja, expressam compromissos com a categoria que representa e com as prerrogativas do conjunto profissional pactuadas no âmbito dos conselhos de classe.

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

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

2.3- Entidades e Organizações de Assistência Social



A LOAS (1993), em seu artigo 1º dispõe que a assistência social se dá através de “um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade”, dessa forma a execução da referida política não se restringe ao Estado. Mas, como a história demonstra, a prestação dessa política no Brasil apresenta uma intensa contribuição das organizações e entidades não governamentais.

A inserção das entidades e organizações não governamentais, sem fins lucrativos, na prestação de serviços de assistência social, segundo Yasbek (1996), se deve ao avanço do ideário neoliberal no país, que esteve configurando a organização do Estado principalmente na década de 90. Nesse período, os gastos do Estado foram reduzidos, principalmente aqueles relativos à área social e como alternativa à limitação da ação social do Estado, se coloca no país o ideário da “sociedade solidária”, e especialmente no caso da assistência social a qual é protagonizada por entidades filantrópicas tradicionais com vinculações confessionais ou laicas, bem como por modernas organizações empresarias. (YASBECK, 1996, p.40). Raichelis (2011) percebe que o Estado ao estabelecer os mecanismos para a garantia do acesso à população aos direitos que lhe asseguram a proteção social, tem adotado o princípio da *subsidiariedade*² com as entidades e organizações sem fins econômicos, no qual ocorre um fluxo circular no qual um depende do outro para alcançar os seus objetivos. No caso do governo terceirizar o serviço socioassistencial e das entidades prestar serviços assistenciais contemplando seus objetivos de prestação de ações solidárias e caritativas.

As entidades e organizações de assistência social são chamadas a compor o CMAS, pois, nos termos de Leonardo Avritzer (2007), apresentam afinidade com o tema sendo que executam, juntamente com o Estado, a Política de Assistência Social e por isso estão qualificadas. Possuem “especialização temática” na área e estão legitimadas a exercerem a representação junto ao CMAS.

Para alcançarem a condição de organização de assistência social e obter legitimidade para a representação no CMAS as organizações sociais devem demonstrar qualificações definidas pela LOAS e serem inscritas no CMAS do município no qual atuam.

A atuação dos representantes do segmento *entidades* no CMAS –FI tem demonstrado que em seu âmbito está estabelecido o princípio da *subsidiariedade* na relação entre o governo e as entidades de assistência social, sendo que o compromisso e a dependência com o órgão público pode determinar a atuação dos representantes desse segmento. De acordo com algumas impressões, as entidades estão em situação de fragilidade, pois ainda compreendem a si como receptoras de “ajuda” por parte do governo e não como parte integrante da rede socioassistencial. O medo da represália, de acordo com alguns depoimentos, pode ser determinante para que se configure uma atuação individual, particular dos conselheiros desse segmento, diminuindo assim as possibilidades de organização coletiva do mesmo. Esse sentimento de medo de represália revela a existência de uma cultura assistencialista e personalista que se expressa na atuação dos conselheiros.

De acordo com depoimentos colhidos na pesquisa, os representantes do segmento *entidades* deixam de expressar os seus interesses no âmbito do conselho para fazê-lo ao gestor municipal, inibindo assim a possibilidade de reivindicações coletivas. As entidades e organizações de assistência social estão vinculadas ao gestor público numa relação de dependência subsidiária isenta de critérios. Essa dependência mantida entre o governo e as

² Raichelis (2011) usa o conceito de *subsidiariedade* tendo por referência Claus Offe, o qual compreende que o princípio da subsidiariedade está presente nas relações entre governos e entidades assistenciais, caracterizado pela circularidade da relação, sendo que, por exemplo, para desenvolver ações de ajuda ou de prestação de serviços, as entidades dependem das políticas e dos recursos públicos e os governos para desenvolver as políticas apoiam-se nas ações das entidades.



entidades impede que estas busquem o CMAS como espaço para a deliberação de interesses comuns do segmento, não tornando públicas as demandas da referida política presentes no interior das entidades e organizações de assistência social.

Ao tratar da representação exercida por atores da sociedade civil Avritzer afirma que “há um grupo no qual está a origem da representação exercida por esses representantes” (AVRITZER, 2007, p. 457). Nesse aspecto, a representação exercida pelos conselheiros do segmento entidades e organizações de assistência social junto ao CMAS-FI, se refere a toda a rede municipal de entidades. E, de fato os representantes detêm a autorização de representarem o segmento, entretanto, os relatos obtidos revelam que o interesse das organizações em exercer a representação está na defesa de interesses particulares de cada entidade que ocupa a vaga. Os interesses dos representantes estão localizados nas necessidades particulares das entidades com as quais mantêm vínculo orgânico, configurando uma atuação livre sem compromissos com as demais entidades e organizações de assistência social. Essa situação se revela na ausência de compromissos, por parte dos representantes para com as demais entidades e organizações de assistência social, estando configurada por uma representação ausente de responsividade. Além da ausência de compromissos por parte dos representantes com as demais entidades também não há o sentimento de representatividade por parte das demais entidades e organizações de assistência social que não possuem assento no CMAS, conforme verificado nas entrevistas realizadas com as mesmas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se na pesquisa que o cenário institucional do CMAS-FI tem determinado um processo de legitimação da representação que ocorre obrigatoriamente por três critérios indispensáveis e complementares: a afinidade, a autorização e a vinculação com organização social. O primeiro critério, a afinidade com o tema, se expressa na lei, quando esta dispõe que a representação pode ser exercida por três segmentos da sociedade civil que são compostos por organizações sociais com algum tipo de ligação com o assunto. A autorização, como segundo critério de legitimação, tem-se apresentado como indispensável ao exercício da representação, pois, em conformidade com a LOAS e com a Lei municipal 3.086/2005 a escolha dos conselheiros representantes da sociedade civil será realizada em assembleia própria e por ocasião da Conferência Municipal de Assistência Social. E a vinculação do representante com organização social é o terceiro critério para exercício da representação no CMAS-FI e também indispensável como os dois primeiros, pois não havendo vinculação com organização social não é possível exercer mandato de conselheiro. De forma isolada, nenhum dos três critérios tem sido suficientes para legitimar um representante a atuar no Conselho. O cumprimento dos três critérios é obrigatório para o exercício da representação política junto a esta esfera de decisão.

Como um dos critérios indispensáveis ao exercício da representação no CMAS-FI, a vinculação do representante a uma organização social têm determinado a ocorrência do fenômeno do *substituísmo* no interior do CMAS-FI. A centralidade da representação nas organizações sociais tem impedido a inserção dos usuários da política de assistência social no CMAS-FI.

Os conselhos de políticas, conforme Avritzer (2008) são organizados enquanto desenhos institucionais de partilha do poder constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e do governo. No entanto esta partilha de poder tem encontrado alguns limites na sua efetivação, além da ausência do segmento usuários na partilha de poder, no CMAS-FI, outro elemento central que tem comprometido a paridade é a ausência da responsividade entre representantes da sociedade civil e seus representados. Os representantes da sociedade civil atuam de forma isolada, na defesa de interesses particulares, de forma livre, sem a observância dos interesses do conjunto de



organizações sociais atuantes na assistência social. Não existem mecanismos de responsividade, não foram observadas formas de organização coletiva entre os representados, não existem interesses coletivos representados, verificando-se, ao contrário, a presença e defesa exclusiva de interesses particulares.

O segmento *trabalhadores do setor* também tem apresentado, através de seus representantes, uma atuação por interesses particulares. Pode-se afirmar que a atuação do segmento dos trabalhadores do setor tem apresentado compromissos com a categoria representada em razão dos compromissos corporativistas das entidades de classe ali representadas.

Importante salientar que o controle do mandato dos Conselheiros é exercido pelas organizações sociais que detêm a vaga no conselho que, uma vez eleitas, permanecem por todo o tempo previsto para o mandato, desde mantenham o vínculo com a assistência social. Não existem possibilidades de revogação, ou de controle efetivo do mandato, nem qualquer forma de sanção por parte das organizações sociais que compõem os segmentos em relação àquelas que exercem a representação no CMAS-FI.

A proposta dos conselhos gestores projeta a ampliação da participação e a inserção de diferentes atores da sociedade civil nas decisões políticas que lhe são afetas. A atuação nos conselhos é uma das possibilidades de participação política, porém, essa possibilidade é limitada por critérios rígidos de representação. Por isso, flexibilizar as formas de representação política nos conselhos pode possibilitar o exercício da participação, e, por conseguinte, a presença da representação dos interesses da população na instância de decisão sobre a política pública que se configura nos conselhos gestores.

REFERÊNCIAS

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

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

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

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**, 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm.Lei8.742/1993>. Acesso em 27/07/2010.

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

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

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



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

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

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

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

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

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

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

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

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

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

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. **Assistência na trajetória das políticas sociais Brasileiras, uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 2003.

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

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