



**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E EFETIVIDADE DELIBERATIVA: UM ESTUDO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO NATAL/RN (2020-2021)**

**PARTICIPATIVE INSTITUTIONS AND DELIBERATIVE EFFECTIVENESS: A STUDY ON THE MUNICIPAL SOCIAL ASSISTANCE COUNCIL OF NATAL/RN (2020-2021)**

<i>Recebido em:</i>	05/12/2022
<i>Aprovado em:</i>	29/12/2022

**Wagner Rocha<sup>1</sup>**

**Lindijane Almeida<sup>2</sup>**

**RESUMO**

Este artigo busca compreender a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social do Natal/RN no período de março de 2020 a novembro de 2021, caracterizado pela instauração da pandemia da COVID-19. Investigou-se o desenho institucional pela Lei de Criação e

<sup>1</sup> Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Foi Diretor de Gestão de Pessoas e Vice-Presidente, respectivamente, na empresa júnior GESTARC Consultoria Júnior em Políticas Públicas. Ocupou a posição de estagiário na Escola de Governo Cardeal Dom Eugênio de Araújo Sales (EGRN), vinculada à Secretaria de Estado da Administração do Rio Grande do Norte (SEAD), integrando o Departamento de Capacitação (DECAP) e, posteriormente, o Departamento de Recrutamento e Seleção (DERES). Atualmente, cursa pós-graduação em Gestão Pública, Auditoria e Controladoria com Foco nas Normas Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Endereço Eletrônico: wagner.rocha33@gmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Ciências Sociais. Mestre em Ciências Sociais. Docente (Associada III) do Instituto de Políticas Públicas da UFRN, atuando no Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Endereço Eletrônico: almeida.lindijane@gmail.com



Regimento Interno do conselho, e o processo deliberativo por meio das atas de reuniões para aferir a efetividade deliberativa sobre a política municipal de assistência social. Ademais, foram realizadas entrevistas virtuais semiestruturadas com representantes da sociedade civil e governo para entender a percepção acerca da dinâmica de funcionamento. Os resultados mostram que o desenho possui alto grau de institucionalização para o ordenamento do seu funcionamento, alto grau de representação para os segmentos adquirirem presença e médio grau de democratização, devido à concentração de poderes pelo presidente. Após forte atuação em 2020, o conselho encerrou 2021 com menor rendimento, retornando ao mesmo nível em um contexto sem pandemia.

**Palavras-chaves:** Conselhos Gestores; Efetividade Deliberativa; Pandemia; Participação Social

#### ABSTRACT

This article aims to comprehend the Municipal Social Assistance Council of Natal/RN action during march 2020 till november 2021, known by the instauration of the COVID-19 pandemic. Documents from the council such as its Creation Law and Intern Regiment were used to analyze the institutional design, and minutes from meetings were utilized to assess the deliberative effectiveness over the municipal social assistance policy. In addition virtual semi structured interviews with representatives from civil society and government were conducted to understand their perception of the council's operation dynamic. The results showed the institutional design has a high institutionalization degree for the ordering its functioning, a high representation degree for the segments to acquire presence and a medium democratization degree due to the power concentration by the president. After strong presence in 2020, the council finished 2021 with a lower performance, returning to the same level of a context with no pandemic.

**Keywords:** Management Councils; Deliberative Effectiveness; Pandemic; Social Participation



## 1 INTRODUÇÃO

Na iminência dos 32 anos da Constituição Federal, o contexto social do Brasil é caracterizado pela pandemia do novo Coronavírus SARS-CoV-2, conhecido pela doença COVID-19, cujo impacto recaiu na provisão das ações socioassistenciais à população mais vulnerável, demandando respostas imediatas dos governos para o enfrentamento da situação e a contenção do avanço das desigualdades sociais crônicas.

A base legal da assistência social demonstra aderência aos ideais democráticos ao estabelecê-la como um direito do cidadão e dever do Estado, bem como a partilha das ações para a área em conjunto com a sociedade, pavimentando vias de inserção popular a partir dos espaços institucionalizados de participação social.

Em meio à crise pandêmica, na qual se torna ainda mais significativo o amparo social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) ressignifica a sua relevância ao possibilitar que os estados e municípios dialoguem e direcionem esforços e recursos de maneira hábil, apoiado pelo exercício do controle social proporcionado pela participação da sociedade civil organizada.

A literatura dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil demonstra intenso empenho de grupos e movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980 pela defesa dos direitos sociais com ampla cobertura populacional, especialmente às camadas mais carentes, ancorados pela democratização da gestão pública e a participação da sociedade na formulação das políticas públicas, intervindo diretamente na questão social e no controle público sobre o Estado (CUNHA, 2004).

Nesse panorama, além da prerrogativa das unidades em todos os níveis federativos serem incentivadoras da participação popular, para garantir o controle social e promoção da seguridade social, a legislação socioassistencial eleva os conselhos gestores da área como um



requisito para o acesso pelos estados e municípios aos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Ademais, segundo Almeida e Tatagiba (2012), os conselhos exigem do Estado a publicidade das suas ações, a prestação de contas e a exposição de critérios sobre acordos, enquanto da sociedade civil exigem qualificação para a participação, ampliando o seu conhecimento processual da gestão pública e possibilitando construir novos referenciais capazes de promover equilíbrio na defesa dos interesses privados e corporativos para reconhecer o caráter coletivo dos direitos envolvidos.

Por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é garantida a proteção social básica na prevenção de situações de riscos àqueles em vulnerabilidade social, causada por pobreza, privação de recursos ou discriminações. Em cenários de risco oriundos de abandono, agressão física, mental e/ou sexual, uso de entorpecentes, situação de rua, trabalho infantil, dentre outros, há a cobertura pela proteção social especial, com ações de proteção mais flexíveis e acompanhamento individual (BRASIL, 2005).

Desta forma, percebe-se que a política de assistência social possui competências para atender os grupos sociais afetados pelas adversidades pandêmicas, instaurada no início do ano de 2020, em razão da sua base legal e elevada presença de conselhos nas cidades.

Há pelo menos 20 anos os conselhos gestores são objetos de estudos pelo seu papel democratizador e importância para a gestão das políticas sociais. A partir do peso que as ações de proteção social possuem no plano municipal, se faz necessário verificar como os conselhos municipais estão funcionando na pandemia, visto que, consoante Boschetti e Behring (2021), os mais afetados pela pandemia foi o segmento mais pobre da classe trabalhadora, que habita favelas e periferias e não possuem saneamento adequado e meios de prevenção ao vírus, além de enfrentarem dificuldades no acesso aos serviços públicos de saúde.



Um dos estudos sobre a influência dos conselhos é a tese de Bezerra (2017), na qual pesquisou a atividade do Conselho Municipal de Assistência Social do Natal/RN (CMAS). A autora aponta a valorização da participação pela gestão municipal, contudo, observou a concentração do poder de agenda nas mãos dos conselheiros do governo, além do predomínio de deliberações voltadas ao controle social em detrimento de deliberações propositivas sobre a política.

Diante disso, este artigo tem como pergunta de partida: como foi a dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social do Natal/RN no contexto de pandemia da COVID-19 nos anos de 2020 e 2021?

O objetivo geral consiste em compreender a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social do Natal no período de março de 2020 a novembro de 2021. Para isso, propõe-se como objetivos específicos: aferir os graus de institucionalização, democratização e representação; aferir o grau de efetividade deliberativa; e entender a percepção dos representantes da sociedade civil e governo acerca da efetividade deliberativa do CMAS, a partir de entrevistas semiestruturadas.

A base teórico-metodológica apoiou-se em dois modelos de estudos sobre os conselhos. O primeiro examina o desenho institucional por meio da identificação de variáveis institucionais na lei de criação e regimento interno (RI), a fim de classificar os graus de institucionalização, democratização e representação.

Elaboradas por Faria e Ribeiro (2010), as variáveis interferem no desempenho democrático e inclusivo dos conselhos ao estabelecerem a formalidade no que concerne o ordenamento do seu funcionamento, a pluralidade e distribuições de poderes e os mecanismos para a aquisição de presença pelos segmentos.

O segundo modelo analisou as falas nas atas de reuniões, e buscou observar a igualdade deliberativa, isto é, a “possibilidade de apresentação de temas à agenda e de razões ao debate por todos os sujeitos do processo” (CUNHA, 2007, p. 143). As falas dos conselheiros



indicam a habilidade em sugerir temas e quais segmentos mais se expressam, como também permitem identificar e classificar as deliberações conforme a influência para promoção da política, apontando o grau de efetividade deliberativa.

A pesquisa foi concebida em duas etapas, na qual a primeira refere-se à pesquisa documental, utilizando a lei de criação, o regimento interno do conselho e as atas de reuniões ordinárias e extraordinárias de 2020 e 2021, a fim de investigar as pautas e discussões sobre a política.

Na segunda etapa foram aplicadas três entrevistas virtuais semiestruturadas, sendo duas com conselheiros da sociedade civil, representantes dos trabalhadores e usuários do SUAS, e uma entrevista com o conselheiro representante do governo e então presidente da instituição no período de realização da pesquisa.

As transcrições das entrevistas foram submetidas à análise lexical do programa IRAMUTEQ para reconhecer semelhanças, diferenças e outras características que permitam entender a percepção dos conselheiros sobre a deliberação na pandemia. O seu uso foi um diferencial na abordagem qualitativa, pois tornou ágil identificar informações e forneceu esquemas ilustrativos das análises.

O artigo está organizado em 4 seções. A primeira apresenta a introdução, e contém a identificação do tema, objetivos e metodologia. A segunda traz a discussão teórica dos conselhos no Brasil. A terceira seção descreve os resultados sobre o desenho institucional e a efetividade deliberativa. A quarta e última seção traz as conclusões do estudo.

## **2 CONSELHOS GESTORES NO BRASIL DEMOCRÁTICO**

Nas últimas duas décadas, a literatura sobre participação revelou diferentes tipos de instituições operando, baseada nas experiências e êxitos logrados ao propiciar a participação social direta e indireta nos governos dos estados e municípios brasileiros.



Sobre esse fenômeno, Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) evidenciam o caso dos conselhos gestores, que adquiriram popularidade acadêmica na primeira década dos anos 2000 em um contexto de consolidação dos estudos sobre seu desempenho participativo nas políticas setoriais, resultado de um alto índice de publicações nesse período no qual indicou a visibilidade e crescente legitimidade que a temática adquiriu como objeto de investigação científica.

Os conselhos gestores são modelos de instituições participativas estabelecidos por lei, vinculados ao funcionamento e transferência de recursos para a implementação de políticas e serviços pelos governos. São estruturas presentes nos planos nacional, estadual e municipal, reguladas pela paridade entre o governo e a sociedade civil, e possuem caráter deliberativo e/ou consultivo sobre a agenda da pasta na qual controlam.

Inicialmente propostos para preencher os municípios, os conselhos reproduziram-se em níveis regional e local pelo país, concentrando-se mais próximos dos espaços de moradia e convivência da população, cenário da maior parte das interações e integração social e efetiva ação dos governos e atores sociais (CUNHA, 2004).

As abordagens analíticas sobre os desenhos institucionais, segundo Cunha et al. (2011), vêm buscando identificar as variáveis impactantes no desempenho democrático e inclusivo de experiências participativas como os conselhos, baseada em conteúdos sobre: quem são os participantes? Como eles são recrutados? Quais assuntos discutem e decidem? Em que momento o fazem e a frequência? E se há a possibilidade dos atores serem controlados pelo desenho, de modo a impactar a prática de participação e deliberação.

Ao analisar o sucesso dos processos participativos pela lente da articulação entre o desenho institucional, a organização da sociedade civil e a vontade política em implementar desenhos participativos, Avritzer (2008) observou que o desenho dos conselhos, em consequência da pressão dos movimentos sociais no processo constituinte, promovem a partilha de poder entre a sociedade e o governo, na qual há associação entre a ausência de



participação e sanção, permitindo a suspensão do envio de recursos públicos federais para as cidades não praticantes da participação popular nos seus conselhos.

Almeida e Tatagiba (2012) apontam três pressupostos normativos que atestam a importância dos conselhos: a aposta da luta no interior do Estado para construir uma cidadania desde as camadas mais baixas; os resultados das disputas de interesses internos e no seu entorno, sob determinadas oportunidades e/ou constrangimentos políticos-institucionais, indicam o grau de sucesso das ações; e são partes estratégicas de um projeto para democratização do Estado e da sociedade.

Passados mais de duas décadas da experiência dos conselhos como instrumentos de gestão das políticas setoriais e promoção da participação da sociedade nos assuntos dos governos, os estudos redirecionaram a atenção para compreender o impacto nas ações realizadas sobre a área na qual intervém e investigar a relação entre a produção pública e a sua capacidade de produzir resultados que alteram a realidade social.

Nessa perspectiva, transita-se de uma literatura inicialmente focada na participação genuína da sociedade civil para uma nova produção sobre a efetividade dos conselhos, na qual o objeto de interesse são os aspectos de funcionamento setorial e o seu papel nas correspondentes políticas, traduzidos na utilização de variáveis institucionais e da comunidade de políticas dos correspondentes setoriais para compreender as capacidades de incidência dos diferentes conselhos (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Nesse sentido, a concepção da efetividade deliberativa compreende a

[...] capacidade efetiva dos conselhos influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e controle sobre essas ações (CUNHA, 2007, p. 139).





A efetividade deliberativa envolve a verificação da qualidade do processo deliberativo, por intermédio de instrumentos e regras institucionais sobre as características de representação, composição, aderência a uma deliberação diversificada e pública e a autonomia para erguer uma agenda consistente, com a intenção de produzir decisões relevantes para a distribuição da política entre a sociedade.

O campo de avaliação da capacidade deliberativa dos conselhos e o seu impacto na produção pública, aponta Tatagiba (2005, p. 210), “é uma tarefa que ainda só pode ser feita de maneira tentativa, seja pelo fato de tratar-se de experiências muito recentes, seja pela dificuldade em estabelecer parâmetros seguros para a análise”.

O argumento da autora converge para a necessidade de estudos que promovam uma padronização dos resultados sobre o funcionamento dos conselhos para mitigar as assimetrias existentes vinculadas, por exemplo, à atenção especial dos gestores públicos para certas áreas das políticas; a presença de relações clientelistas; a baixa contribuição propositiva; obstáculos para a partilha do poder e as variações de desenvolvimento regional do país.

Após 30 anos do marco legal que implantou a participação social nos assuntos do Estado, por meio do amplo número de conselhos gestores operando em todo o Brasil, torna-se indispensável examinar o funcionamento destas instâncias participativas paritárias e o legado deixado para a democratização das políticas públicas e o controle do setor público pelos cidadãos.

À vista disso, é necessário verificar o desempenho do CMAS pelo prisma da pandemia ocasionada pela COVID-19 no município de Natal/RN e enxergar se a instituição apresentou a capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir sobre a política assistencial do município para conter os efeitos desta crise sanitária sobre as populações mais vulneráveis e dependentes da proteção social pelo poder público local.



Ademais, a investigação da dinâmica deliberativa do conselho tornará possível visualizar as respostas da sociedade civil aos impactos da pandemia e compreender melhor as características da atuação desse segmento sobre os problemas públicos, bem como a sua contribuição e os limites enfrentados dentro do Estado (ANDION, 2020).

### **3 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO NATAL/RN**

Criado dois anos após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, o CMAS é o resultado da descentralização das ações socioassistenciais do plano federal para os estados e municípios brasileiros inaugurada pela nova constituinte, tornando-se o principal agente decisório para o funcionamento da política na capital do estado potiguar.

Alinhada ao novo cenário político-institucional vigente no país, a administração do município publicou a lei ordinária nº 4.657/1995, estabelecendo o CMAS como órgão deliberativo de caráter permanente (NATAL, 1995), de colegiado superior com poder normativo, consultivo e fiscalizador da política de assistência social no âmbito do município de Natal/RN (CMAS, 2008), vinculado à Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS).

Enquanto instância participativa na gestão da política, compete ao CMAS:

- I - Definir as prioridades da política de Assistência Social;
- II - Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;
- III - Aprovar a Política Municipal de Assistência Social;
- IV - Atuar na formulação de estratégias e controle da execução da política de Assistência Social;
- VIII - Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de Assistência Social prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no Município;



IX - Definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados no âmbito municipal;  
XII - Zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social (NATAL, 1995, p. 01).

A descrição das competências na peça legal demonstra que o conselho possui responsabilidades e poderes claros para implantação da rede socioassistencial, em consonância com as necessidades e potencialidades da cidade. Além disso, inclui o dever de controlar e fiscalizar os serviços prestados tanto pela iniciativa pública quanto privada e garantir o caráter participativo dos seus assuntos.

A lei de criação é um elemento basilar para a elaboração do regimento interno, visto que esquematiza o contexto macro no qual a pasta irá funcionar e facilita a elaboração das normas internas do conselho no que tange à hierarquia de cargos, método de votação, perfil das entidades participantes, distribuição de vagas e poder, dentre outros tópicos intrínsecos a sua operação.

As informações presentes nesses documentos, a partir dos modelos de estudo empregados, irão proporcionar resultados e reflexões sobre os subsídios oferecidos aos conselheiros, e como eles procederam em um momento no qual a deliberação esteve condicionada aos problemas provocados pela crise pandêmica.

### 3.1 Desenho institucional

O desempenho dos conselhos está ligado ao seu desenho institucional, pois este fornece elementos sobre as configurações disponíveis para os atores exercerem influência sobre a política. Desse modo, foram trabalhadas informações contidas nos documentos regimental e de criação do CMAS, visto que, além de regularem o funcionamento, indicam a



força do desenho sobre a deliberação, a partir das capacidades institucionais, democratizantes e representativas.

O grau de institucionalização atingiu o nível alto devido à presença das variáveis (1) data de criação do conselho e do regimento, (2) estrutura organizacional e (3) frequência das reuniões.

O conselho foi criado no ano de 1995, dois anos depois da LOAS, e o seu regimento mais recente disponível é datado de 2008. A estrutura é composta pelo plenário, presidente, vice-presidente, secretaria executiva e comissões temáticas, com reuniões realizadas uma vez por mês (CMAS, 2008).

Sobre a diferença temporal entre os documentos, Faria e Ribeiro (2010) explicam que o regimento interno, em comparação à lei de criação, recebe mais alterações ao longo do tempo, atribuídas à instabilidade institucional pelas mudanças de normas ou ajustes necessários das suas características que ainda estão em processo de formalização.

#### QUADRO 01 - PRESENÇA DAS VARIÁVEIS DO GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

VARIÁVEIS	LEI DE CRIAÇÃO	REGIMENTO INTERNO
(1) DATA DE CRIAÇÃO DO CONSELHO E DO REGIMENTO	-	X
(2) ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	-	X
(3) FREQUÊNCIA DAS REUNIÕES	X	X

Fonte: Elaborado pelo autor com base em CMAS (1995; 2008); Faria; Ribeiro (2010).



Por conseguinte, a lei de criação conteve apenas uma variável (3), conforme o quadro 01, enquanto o regimento interno apresentou todas, garantindo maior presença de conteúdo institucional.

Vale ressaltar que ambos os documentos não recebem atualizações há pelo menos uma década, defasando a aplicabilidade das regras, pois não foram adaptadas, por exemplo, para enfrentar a COVID-19 no que tange à realização das reuniões virtuais e acesso remoto dos conselheiros, bem como as transformações ocorridas nos anos antecedentes à pandemia.

O representante dos usuários do SUAS cita em entrevista a tentativa sem sucesso de alterar o regimento: "A gente até colocou em pauta a reestruturação do regimento, mas até pessoas do nosso campo disseram, pelo momento que a gente discutiu isso, se a gente tentasse mudar o regimento, poderia vir mais malefícios do que benefícios" (CONSELHEIRO DOS USUÁRIOS, 2022).

Com base na fala do conselheiro, entende-se que alterar o conteúdo do regimento é um tópico sensível dentro da instituição, devido à existência por parte do segmento oposto, como também pela própria sociedade civil, de um movimento contrário à discussão dessa pauta com possíveis prejuízos ao exercício das atribuições do conselho.

A comprovação dessa conjuntura requer investigações futuras e coleta de informações com os demais grupos da sociedade e da ala governamental, para estabelecer conclusões precisas que reúnam a visão de todos os responsáveis pelo comportamento do conselho ao invés de uma única iniciativa.

Diante disso, o modelo de Faria e Ribeiro (2010) não considerou incluir como variável a defasagem documental e contemplou somente a presença de informações básicas, ignorando a obrigação com a manutenção do conteúdo para abarcar eventuais mudanças na legislação, no formato das reuniões, inclusão de incentivos para participação virtual e adaptação das atividades técnicas.



O potencial de democratização obteve um grau médio em função da distribuição de poder garantida pelo desenho institucional ao cargo de presidente. Todas as variáveis (4) composição, (5) normas de funcionamento, definição de pauta e tomada de decisão, (6) presença de comissões e (7) previsão de conferências estão presentes no regimento interno.

O conselho é composto pela sociedade e governo por meio da paridade, e permite a qualquer integrante concorrer à presidência (CMAS, 2008). As decisões são tomadas por ato verbal e as conferências municipais são realizadas a cada dois anos, e há, pelo menos, duas comissões ativas. A lei de criação apresentou apenas duas variáveis (4 e 7) democratizantes (NATAL, 1995).

#### QUADRO 02 - PRESENÇA DAS VARIÁVEIS DO GRAU DE DEMOCRATIZAÇÃO

VARIÁVEIS	LEI DE CRIAÇÃO	REGIMENTO INTERNO
(4) COMPOSIÇÃO	X	X
(5) NORMAS DE FUNCIONAMENTO, DEFINIÇÃO DE PAUTA E TOMADA DE DECISÃO	-	X
(6) PRESENÇA DE COMISSÕES	-	X
(7) PREVISÃO DE CONFERÊNCIAS	X	X

Fonte: Elaborado pelo autor com base em CMAS (1995; 2008); Faria; Ribeiro (2010).

Entretanto, a competência dada ao presidente para elaborar a pauta do dia individualmente expõem o monopólio do cargo sobre a agenda e reduz para o menor grau de democratização, independentemente do segmento de origem (FARIA; RIBEIRO, 2010).



O regimento permite alterar a pauta por maioria simples (CMAS, 2008), porém, requer mobilização para incluir ou retirar assuntos da agenda, ratificando a autoridade da presidência e distribuição de poder assimétrica pela arquitetura institucional.

A existência dessa regra contradiz a proposta participativa da constituinte e dos conselhos gestores. Permitir somente a presidência ter a iniciativa anula o papel de mobilização dos movimentos em prol do fortalecimento da assistência como política pública universal. Para o CMAS, é imperativo estabelecer a coautoria das pautas com os demais grupos de conselheiros, de modo que a agenda reflita assuntos que convergem à realidade dos sujeitos mais próximos dos serviços assistenciais prestados pelo município.

O nível de representação apontou o grau alto com ressalvas sobre a descrição do acesso às cadeiras pelas entidades. O regimento contém todas as variáveis necessárias, sendo elas (8) entidades que têm presença, (9) nº de cadeiras para cada segmento e (10) forma como são distribuídas cadeiras aos segmentos. O documento de criação contou com duas (8 e 9) variáveis (NATAL, 1995).

### QUADRO 03 - PRESENÇA DAS VARIÁVEIS DO GRAU DE REPRESENTAÇÃO

VARIÁVEIS	LEI DE CRIAÇÃO	REGIMENTO INTERNO
(8) ENTIDADES QUE TÊM PRESENÇA	X	X
(9) Nº DE CADEIRAS PARA CADA SEGMENTO	X	X
(10) FORMA COMO SÃO DISTRIBUÍDAS CADEIRAS AOS SEGMENTOS	-	X

Fonte: Elaborado pelo autor com base em CMAS (1995; 2008); Faria; Ribeiro (2010).



No total, são 16 cadeiras no plenário, das quais 6 são nomeadas pelo prefeito e 2 indicadas por órgãos federais. As 8 restantes são direcionadas à sociedade civil, para entidades de usuários, trabalhadores e prestadoras de serviços (CMAS, 2008).

A análise documental verificou a ausência do método de aquisição e distribuição das vagas à sociedade. Questionado sobre o acesso das instituições às cadeiras, o representante dos trabalhadores do SUAS respondeu: “Porque lá eles fazem um edital. Aí, as entidades que se habilitam vão pra eleição” (CONSELHEIRO DOS TRABALHADORES, 2022).

Apesar da disponibilização de edital para as entidades locais integrarem o conselho, a ausência desse instrumento nos documentos oficiais reduz a formalidade da sua literatura institucional e a importância dos direitos da sociedade civil, permitindo brechas para o enfraquecimento dos grupos prioritários na política.

Novamente, o estudo de Faria e Ribeiro (2010) não contemplou verificar a presença de adversidades na representação social, dado que é uma característica relevante para a função deliberativa, sobretudo na ocasião do novo Coronavírus na qual as entidades organizadas da sociedade tornam-se ainda mais atuantes pela defesa de direitos dos usuários da assistência.

A aplicação do estudo sobre o desenho institucional aponta necessidade de reformulações na documentação e a inclusão de itens sobre o funcionamento em condições adversas para comunicação, participação e realização de atividades indispensáveis. Cabe também revisar a estrutura organizacional para conceder os mesmos poderes a todos os cargos e inserir conteúdos sobre a escolha das organizações da sociedade e critérios de distribuição dos assentos entre elas.

### 3.2 Efetividade deliberativa





A análise da deliberação consistiu na leitura de 27 atas de reuniões virtuais ordinárias e extraordinárias, realizadas entre abril de 2020 e novembro de 2021. A primeira reunião na pandemia ocorreu em abril de 2020, e no mês de dezembro de 2021 não há registro de reunião pelo conselho.

Em 2020, foram realizados mais encontros (16) em comparação com o segundo ano, sendo 10 reuniões ordinárias e 6 extraordinárias, enquanto em 2021 (11) caiu para 9 ordinárias e 2 extraordinárias. A maior frequência de reuniões no primeiro ano de pandemia aponta o crescimento da atividade do conselho em virtude das novas demandas por proteção social.

A transição para o formato virtual apresentou diferentes perspectivas pelos entrevistados. Para o representante do governo e presidente do CMAS até 2023, tornou o credenciamento de instituições mais burocrático pela dificuldade na entrega de documentos e realização de visitas técnicas. De acordo com o conselheiro,

“Nós temos diversas instituições que solicitam credenciamento ao conselho. No início, essas instituições foram prejudicadas. Primeiro da análise da documentação, mas depois na análise da documentação tem visitas a essas instituições e essas visitas se baseiam no aprobe ou não dessas instituições. A gente também teve que arrumar uma metodologia em relação a isso pra que o conselho possa se adequar e ninguém ser prejudicado” (CONSELHEIRO DO GOVERNO, 2022).

O conselheiro dos trabalhadores, por sua vez, cita a dificuldade técnica no acesso por uma representante de usuários, a qual impediu a sua participação em algumas reuniões. O membro do conselho explica que

“Teve dificuldade de participar a representante de usuário porque ela tinha que usar o sistema lá do CRAS e, às vezes, a internet lá era ruim, ela não conseguia participar. Ela realmente ficou prejudicada por



causa de questão tecnológica, então não tem como culpar ninguém porque quem não participou foi por uma questão tecnológica mesmo” (CONSELHEIRO DOS TRABALHADORES, 2022).

Nesse sentido, verifica-se que o governo associa a adoção do formato virtual ao cumprimento das competências previstas em lei, diferentemente da sociedade civil que revela a instabilidade na qualidade do acesso e integração dos participantes ao novo espaço de reunião.

As falas nas atas mostram a sociedade civil como o segmento que mais contribuiu na agenda e debate da assistência nos dois anos iniciais da pandemia. Os trabalhadores conquistaram as maiores capacidades de vocalização e agenda em 2020, sucedidos pelos usuários em 2021.

O desempenho dos trabalhadores foi resultado da intensa atuação na linha de frente dos serviços, e condicionou o maior volume de temas e discursos no processo deliberativo. O reflexo desse êxito veio em 2021 no pleito pela inclusão dos profissionais do SUAS no Plano de Operacionalização da Vacina Contra a COVID-19 de Natal, segundo a fala do representante entrevistado:

“[...] entrou, também, a pauta em relação à prioridade de vacinar os trabalhadores do SUAS que tinham muitas [...], mas a maioria dos trabalhadores queriam entrar com prioridade. Então, foi pautado isso muitas vezes lá e, enfim, o SUAS conseguiu se vacinar” (CONSELHEIRO DOS TRABALHADORES, 2022).

Em 2021, os usuários obtiveram maior capacidade em vocalização e agenda, feito que aproximou os maiores beneficiados da política para o centro da tomada de decisão. A disponibilização de abrigos 24h pela prefeitura e o pagamento de aluguéis sociais (CMAS, 2021) foram pautas que elevaram a atuação dos usuários.



Embora seja um marco louvável, foi identificado pelas atas que os usuários atuaram em 2020 e 2021 com apenas um conselheiro representante, enquanto os trabalhadores e prestadores tinham três e dois, respectivamente. Esta conjuntura evidencia a sub-representação do grupo basilar para a política, e soma-se a isso a ausência de representatividade de outras entidades usuárias, tais como da mulher, idosos e crianças, sendo a iniciativa da população em situação de rua a única integrante no período abordado.

Indagado sobre essa questão, o representante confirmou a aquisição de três cadeiras pelos usuários no início de 2022, e explica o método de distribuição das vagas, ausente no regimento e lei de criação: “Porque, se não tivéssemos conseguido, uma dessas vagas ou as vagas que não fossem preenchidas iriam para os trabalhadores e trabalhadoras, que é importante também, mas a vaga é da sociedade civil, é dos usuários e usuárias” (CONSELHEIRO DOS USUÁRIOS, 2022).

As entidades prestadoras de serviços foram o grupo de menor expressão na vocalização e agenda em 2020 e 2021. A performance dessas entidades pode estar ligada ao fato de não considerarem o conselho espaço legítimo de deliberação ou possuir outros canais para manifesto e negociação, cultivando relação com o Estado que o conselho não pode ou deve expressar (CUNHA, 2007).

Ambos os entrevistados da sociedade civil citaram que as prestadoras votam a favor do governo. O representante dos trabalhadores discursa que “[...] as entidades que recebem alguma ajuda do governo acabam sendo inibidas, às vezes, de votar contra o governo” (CONSELHEIRO DOS TRABALHADORES, 2022).

Nessa linha de pensamento, o membro dos usuários corrobora que

“[...] entidades que como são beneficiadas pela secretaria, elas ficam presas à secretaria e, muitas vezes, mesmo sendo pautas contra a sociedade civil, usuários e usuárias elas votam com a gestão por ter esse comprometimento ou depender de verbas e de outras questões



mais que envolvem a questão do conselho municipal” (CONSELHEIRO DOS USUÁRIOS, 2022).

A conduta do voto pelas entidades prestadoras necessita estudos futuros para investigar as causas desse comportamento e os impactos à sociedade civil e, conseqüentemente, no acesso à política. Caso se confirme, estaria-se diante da prática de clientelismo para o enfraquecimento da sociedade civil e a ineficácia do controle social em fiscalizar e penalizar o governo.

Os dados obtidos das atas dialogam com a literatura de Cunha (2009), posto que há correspondência direta do direito à voz com a possibilidade de inclusão de assuntos na agenda, e os segmentos que realizaram mais intervenções foram os mesmos que trouxeram mais pautas. Outrossim, apurou-se assimetria deliberativa somente em 2020, pois foi o único ano no qual o mesmo grupo esteve, simultaneamente, na presidência e a frente na vocalização e agenda.

Tal como o número de reuniões, 2020 apresentou maior volume deliberativo em relação a 2021. No primeiro ano de pandemia, deliberou-se 43% a mais que no ano seguinte sobre a assistência (CMAS, 2020; 2021), atestando, novamente, a maior intensidade de operação no ano de surgimento da doença viral.

Nas palavras de Cunha (2007, p. 147-148), “há decisões que tratam de questões mais restritas ao âmbito da estrutura do próprio conselho e outras de âmbito mais amplo relacionadas à política, que podem dar-lhe significado e direção”. Sendo assim, as decisões presentes nas atas foram classificadas de acordo à sua relevância para a política.

Em 2020, houveram mais deliberações sobre pautas e projetos para proteção das populações e entidades que não tinham condições para enfrentamento da doença (CMAS, 2020). Para 2021, além da queda na deliberação, 57% do volume total deliberativo correspondeu a decisões voltadas para a organização interna do conselho pelo envio de



ofícios, elaboração de cronogramas, agendamento de reuniões e solicitação de informações à secretaria (CMAS, 2021).

Deliberações para alterar o regimento e incluir parágrafos sobre a pandemia e/ou composição não estiveram presentes nos dois anos pesquisados, indicando que a questão documental não foi uma prioridade para o colegiado, apesar dos problemas identificados nas entrevistas e atas. A prestação de contas manteve-se recorrente em todos os anos, sendo 2020 o período com mais deliberações de controle social registradas.

O ano de 2020 obteve uma alta efetividade deliberativa em razão da prevalência de decisões com a função preposição, isto é, decisões mais amplas que beneficiaram a política de traços mais significativos e impactantes na qualidade da proteção social, elevando a capacidade deliberativa do conselho (CUNHA, 2007).

No entanto, o grau de efetividade deliberativa foi baixo em 2021, consequência de decisões prevalentes com pouca relevância para as ações do Estado, garantindo maior centralidade ao próprio conselho ao invés dos usuários. Em comparação, este é o mesmo nível de efetividade verificada em 2019, um contexto típico de funcionamento, no qual registrou 2,4% mais funções propositivas deliberadas (CMAS, 2019).

Uma possível causa para a queda da efetividade pode estar na fala do representante do governo. Segundo o entrevistado, houve uma redução de recursos federais em 2021 para o município após um ano com muitos repasses para a assistência:

“[...] em 2020 não foi igual a 2021. Em 2020, nós recebemos muitos recursos, né, nós tivemos recursos por parte do governo federal que não se repetiu em 2021, além da gente enfrentar um corte de 68% que em determinados segmentos que há a obrigação legal chega a ser 72% por parte do governo federal, do qual o financiamento é das políticas de assistência social, né. A gente vive um desmonte do SUAS, então isso reflete de verdade diretamente no conselho também” (CONSELHEIRO DO GOVERNO, 2022).





pautas que não se concretizaram. Uma característica presente nas três nuvens (“gente”) é referir os sucessos e falhas no sentido coletivo do conselho, sem exaltar segmentos ou grupos.

A nuvem do governo possui vocábulos (“aprovar”, “avaliar”, “demanda”, “pauta”) que remetem às atribuições do conselho e cargo de presidente. Entende-se que o conselheiro do governo e também presidente tende a contextualizar a pandemia com os atos e normas, ao contrário dos usuários e trabalhadores que compartilham experiências como movimentos sociais para descrever o cenário pandêmico.

A avaliação do processo deliberativo recebeu críticas mistas pelos entrevistados. O representante do governo tem uma visão positiva tanto como membro e presidente, e classifica o processo como “Democrático, da melhor forma possível tanto como a presidência é da sociedade civil, como a presidência é do governo” (CONSELHEIRO DO GOVERNO, 2022).

A sociedade preza a importância da deliberação, todavia, sugere melhorias no formato institucional. O representante dos trabalhadores recomenda alterar a composição e exemplifica a configuração do conselho da saúde:

“O conselho tinha que ser na mesma composição do Conselho de Saúde, ou seja, cinquenta por cento de usuários, vinte e cinco de trabalhadores, e aí os outros vinte e cinco por cento ia dividir entre entidades que recebem dinheiro do governo e o governo” (CONSELHEIRO DOS TRABALHADORES, 2022).

O integrante de usuários avalia que a gestão municipal não se compromete com as decisões tomadas e explica que

“A grande dificuldade é essa, a execução por parte do município. Mas quando o município não põe em prática frustra toda uma luta, todo o tempo que a gente gastou nas discussões e frustra não só nós enquanto militantes, frustra nós enquanto sociedade [...]” (CONSELHEIRO DOS USUÁRIOS, 2022).



Ao passo que o representante da administração introduz um tom harmônico para avaliar a performance do conselho, embora tenha citados problemas sérios, os conselheiros dos usuários e trabalhadores citam pontos mais complexos, expondo a falta de cumprimento das decisões tomadas pelo governo e deficiências na atual composição que afetam, sobretudo, as entidades da sociedade.

Os resultados obtidos atestaram a aptidão do CMAS em tirar proveito do seu desenho para a tomada de decisões diante dos conflitos gerados pelo surto da COVID-19. Estes mesmos resultados também mostraram problemas não superados pelo desenho que ficaram mais evidentes no contexto da pandemia e representam riscos à permanência dos grupos mais significativos para o conselho.

#### 4 CONCLUSÕES

O Conselho Municipal de Assistência Social do Natal/RN, após mais de 26 anos em atividade, se encontra em um contexto atípico. A transição e adaptação dos conselheiros ao ambiente virtual possibilitou à instituição alcançar um desempenho deliberativo satisfatório no auge da pandemia em 2020, cenário que não se repetiu no ano seguinte.

A análise documental mostrou um CMAS robusto, com regras claras no que tange à sua composição, exercício de poder e ordenamento. Todavia, identificou-se que algumas dessas regras requerem reformulação para propiciar um índice de representação mais igualitário no seu interior, principalmente ao grupo dos usuários do SUAS que atuaram com apenas uma cadeira no período do estudo.

O papel do presidente do conselho destacou-se não apenas pela sua liderança, mas também pelas prerrogativas concedidas pela arquitetura institucional ao cargo. O poder de elaborar a pauta das reuniões abre margem para favoritismo do seu segmento de origem em





detrimento dos demais, especialmente da sociedade civil que traz pautas mais condizentes com a realidade vivida pelos usuários, prestadores e profissionais da assistência social.

A ausência de dados e depoimentos das entidades prestadoras de serviços e a possível influência do governo sobre o seu voto foi uma limitação encontrada pelo estudo, devido à insuficiência de fatos que corroborem com a existência desse fenômeno dentro do conselho, apontado pelos trabalhadores e usuários.

Outra limitação observada está na relação entre a diminuição dos repasses federais e a queda na efetividade deliberativa em 2021, uma vez que requer o acesso à informações que estão além dos objetivos propostos do trabalho, bem como dos modelos de análise.

Este artigo instiga a pensar o futuro das instituições participativas no pós-pandemia e a valorização do papel da sociedade civil na ocupação dos canais de partilha do poder. Uma sugestão de estudo pósterio é analisar o parâmetro de voto dos grupos ligados aos segmentos atuantes nos conselhos, com a finalidade de elucidar quais foram as razões, incentivos ou constrangimentos por trás da decisão de se comprometer ou não com um determinado assunto.

Portanto, é imperativo empreender maiores pesquisas para compreender como se fundamenta a dinâmica de funcionamento dos conselhos gestores em condições hostis para a participação social, e a manutenção das políticas que permitem o acesso aos direitos sociais garantidos na legislação brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. *Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas*. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar., 2012.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. *Balanço dos Estudos Sobre os Conselhos de Políticas Públicas na Última Década*. Lua Nova, São Paulo, v. 94, p. 255-294, 2015.



ANDION, C. *Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 936-951, jul./ago. 2020.

AVRITZER, L. *Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BEZERRA, M. M. C. *A Relação Entre Estado e Sociedade Civil: as experiências dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Natal e Parnamirim (2015-2017)*. 2017. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R. *Assistência social na pandemia da Covid-19: proteção para quem?* Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr., 2021.

BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS\\_2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS_2004.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2021.

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social. *Resolução nº. 028/2008, de 26 de novembro de 2008*. Resolve: Art. 1º - Aprovar o novo Regimento Interno deste Colegiado, conforme ora segue em anexo. Natal: Conselho Municipal de Assistência Social, 2008. Disponível em: <<https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/semtas/SEMTAS-CMAS2014-RegimentoInterno.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social. *Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias*. Natal: Conselho Municipal de Assistência Social, 2019.

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social. *Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias*. Natal: Conselho Municipal de Assistência Social, 2020.

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social. *Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias*. Natal: Conselho Municipal de Assistência Social, 2021.

CUNHA, E. S. M. *Participação Política e o Enfrentamento da Questão Social: o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil*. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, p. 1-17, 2004.



CUNHA, E. S. M. *A Efetividade Deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste*. In: AVRITZER, L. (Org.). *A Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, p. 135-161.

CUNHA, E. S. M. *EFETIVIDADE DELIBERATIVA: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006)*. 2009. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CUNHA, E. S. M. et al. *UMA ESTRATÉGIA MULTIDIMENSIONAL DE AVALIAÇÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS: DINÂMICA DELIBERATIVA, DESENHO INSTITUCIONAL E FATORES EXÓGENOS*. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, p. 297-321.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. *Entre o Legal e o Real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas?* In: AVRITZER, L. (Org.). *A Dinâmica de Participação Local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 57-92.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. *O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

NATAL. *Lei nº 4.657, de 26 de julho de 1995*. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Natal: Prefeitura Municipal do Natal, 1995.

TATAGIBA, L. *CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: aprofundando o debate*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.