

**Democracia participativa e representação:
um estudo do Conselho Nacional de Assistência Social**

*Participatory Democracy and representation: a study
of the National Council of Social Assistance*

Suellem Henriques da SILVA¹
Angela Vieira NEVES²

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar os desafios da democracia participativa na relação entre participação e representação a partir de um estudo empírico no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Buscamos verificar questões relacionadas às dificuldades da representação da sociedade civil no CNAS a partir de quatro elementos: sua natureza, composição, qualificação da representação e influência do governo nos processos decisórios. Diante dos dados analisados foi possível constatar alguns efeitos políticos: abandono da prática cartorial, fortalecimento do controle democrático, resistência da sociedade civil pelas entidades e democratização do CNAS após a Lei de Certificação. Houve uma mudança na prática do conselho ao abandonar a perspectiva cartorial para fortalecer a política da Assistência Social.

Palavras-chave: Representação. Participação. Assistência Social. Democracia Participativa.

Abstract: This article aims to analyze the challenges of participatory democracy in the relationship between participation and representation from an empirical study in the National Council Social Assistance (CNAS). We seek to verify issues related to the difficulties of civil society representation in CNAS from four elements: its nature, composition, qualifications of representation and influence government decision-making processes. Through the analyzed data, we determined some political effects: abandonment of notarial practice, strengthening democratic control, resistance by civil society organizations and democratization of CNAS certification after Law. There was a change in the practice of the board to abandon the notarial perspective to strengthen the policy of Social Assistance.

Keywords: Representation. Participation. Social Assistance. Participatory Democracy.

Submetido em: 10/09/2013. Revisado em: 21/02/2014. Aceito em: 21/02/2014

¹ Assistente Social. Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (PPGCP/UFF, Brasil). Estudante do Programa de Especialização em Sociologia Urbana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ, Brasil). E-mail: <suellemhen@hotmail.com>

² Assistente Social. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp, Brasil). Professora do Programa em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB, Brasil). E-mail: <angela@fst.com.br>.

Introdução

Este artigo³ tem como proposta analisar o potencial democratizador do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e verificar se este espaço proporciona maior publicização da política de Assistência Social, contribuindo na construção de uma nova forma de decidir as políticas públicas por meio da participação e representação da sociedade civil. Trata-se de um estudo de caso sobre o CNAS que pretende apresentar a participação da sociedade civil a partir das disputas que se dão neste espaço público na busca da democratização do Estado e a partir da partilha do poder com a população. Parte-se do pressuposto de que as práticas políticas “antidemocráticas”⁴ existentes podem influenciar os processos decisórios nos estudos sobre democracia participativa, particularmente nos espaços dos conselhos, e de que elas são fundamentais para entender os obstáculos postos no fortalecimento das práticas participativas nos diferentes governos. Queremos chamar a atenção para essas práticas que tornam visíveis, em tempos de democracia, ações perversas à democracia participativa, colocando em xeque a ideia do controle democrático da sociedade civil sobre o

³ Resultado da pesquisa sobre “Controle democrático e participação da sociedade civil: o caso dos Conselhos de Assistência Social”, financiada pelo CNPq, desenvolvida entre 2010 a 2012. Pesquisa realizada no CNAS durante os anos de 2011/2012.

⁴ Chamamos de práticas “antidemocráticas” elementos presentes no cotidiano da política, na relação entre sociedade.

governo e seu poder de fiscalização. Revelar essas contradições e seus mecanismos de fortalecimento é objetivo deste texto na busca do fortalecimento do Estado democrático de direitos.

Da participação à representação: os desafios da democracia nos conselhos

A democracia, ao longo da história, desde suas primeiras concepções, do *demos* e *kratos* na Antiguidade grega até as teorias mais contemporâneas, assumiu diversas perspectivas provocando controvérsias e contradições tanto no campo teórico quanto na esfera política. A palavra democracia representa um dos temas mais fascinantes do pensamento político e ocupa hoje um lugar de centralidade nos debates teóricos e políticos. Esta palavra apresenta uma polissemia de significados em disputa,

[...] no mundo atual, boa parte da batalha das ideias que se trava entre as diferentes forças sociais centra-se na tentativa de definir o que é democracia, já que essa forma de regime político é hoje reivindicada por praticamente todas as correntes ideológicas, da direita à esquerda (COUTINHO, 2012, p. 2).

O autor, por exemplo, destaca que a democracia deve ser apreendida como um “valor universal” (COUTINHO, 1980) amparado em pressupostos marxistas para construção de uma democracia política como caminho para um projeto socialista. Para tanto a democracia deve ser entendida como “valor” a partir de uma

concepção luckácsiana.⁵ À medida que contribui para explicitar tais características, a democracia deveria tornar-se um valor universal por ser capaz de fazê-lo tanto no interior do capitalismo quanto no do socialismo. Segundo Alvarez, Dagnino e Escobar (2000, p. 15), “[...] o que está fundamentalmente em disputa são os parâmetros da democracia, são as próprias fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação”. Nessa perspectiva, a tentativa de apreender um conceito para democracia torna-se cada vez mais distinto, na medida em que “modelos ideais” não conseguem se adequar à prática que se torna cada vez mais complexa. Na tentativa de compreender contextualmente o seu significado, a democracia recebe adjetivos como representativa, participativa, deliberativa, radical, entre outros. Dessa forma, é possível perceber que a ideia de participação associada à democracia cria e recupera diversos sentidos que distinguem democracia participativa de representativa.⁶

⁵ Para Lukács, valor deve ser entendido como “tudo o que faz parte do ser genérico do homem e contribui, direta ou indiretamente, para a explicitação desse ser genérico [...]. As componentes da essência genérica do homem são, para Marx, o trabalho (a objetivação), a sociabilidade, a consciência e a liberdade [...]. Pode-se considerar ‘valor’ tudo o que, em qualquer das esferas [do ser social] e em relação à situação de cada momento, contribua para o enriquecimento daquelas componentes essenciais” (LUKÁCS, 2008 p. 86).

⁶ Entendemos por democracia participativa um modelo de democracia que procura se constituir como alternativa às heranças da teoria política liberal (com ênfase no papel do mercado), incorporando a necessidade de combinar a ampliação

Pateman, influenciada pelo pensamento rousseauiano, realiza uma reflexão sobre as possibilidades da democracia participativa ou, nas palavras da autora, “qual o lugar da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável?” (PATEMAN, 1992, p. 9). Assim, a autora considera que a participação promove o desenvolvimento humano, reduz a noção de distância com os centros do poder, aumenta a preocupação individual com os problemas coletivos; enfim, cria uma cidadania ativa.⁷ A autora afirma que para a criação de uma forma de governo democrático é necessária a existência de uma “sociedade participativa”. Contudo, para que isso ocorra, é necessário que todos os sistemas políticos tenham sido democratizados (PATEMAN, 1992). Assim, o “controle democrático” deve ser estendido a todas as esferas nas quais a maioria das pessoas vive suas vidas, principalmente aos locais de trabalho, considerados como instituições-chave a serem democratizadas. E mais, para Pa-

da participação direta com os mecanismos de democracia representativa (eleições, garantias de liberdades, etc...). A proposta da democracia participativa pressupõe não apenas o aumento do senso de eficácia política como também o desenvolvimento humano por meio dos processos participativos (HELD, 1987). Por democracia representativa compreendemos que ela se sustenta na “única forma não autocrática de governo possível num grande Estado é o governo por representação” (BOBBIO, 1988, p. 151).

⁷ A cidadania ativa é um conceito utilizado por Maria Vitoria Benevides para enfatizar a importância do exercício da cidadania por meio da participação dos indivíduos após a Constituição Federal de 1988 no fortalecimento e aperfeiçoamento da democracia. A esse respeito ver o livro *Cidadania ativa*, 1991, Editora Ática.

teman (1992), a participação é educativa e provoca, por meio de um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício se configura como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais. A participação confere outro ciclo, caracterizado pela relação direta que se estabelece entre a participação cidadã, a mudança da consciência política e a diminuição das desigualdades sociais.

No que se refere à questão da representação política, ela foi fundamental para a ampliação dos estudos sobre democracia participativa e suas contradições no Brasil. A literatura nacional e internacional destaca e analisa que tipo de representação surge nesses arranjos participativos de modo a classificá-la e qualificá-la. Em um recente estudo sobre a representação política em organizações civis, Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) afirmam uma reconfiguração da representação a partir de entidades civis, apontando para tais organizações como novas instâncias mediadoras entre representantes e representados, sem, no entanto, substituir o papel da representação política tradicional. Mas o que sustenta a legitimidade dessa “outra” representação? Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006, p. 60) ressaltam que “[...] inexistem critérios de legitimidade cristalizados para cimentar a relevância histórica adquirida por novas práticas, canais e atores envolvidos em tarefas de representação política.” Tais canais ao conjugarem mecanismos de representação, participação e *accountability* acabam produzindo uma representação

diferenciada daquela legitimada pelos processos eleitorais, gerando uma tensão no exercício das práticas políticas e do poder local. Lüchmann (2007) e Avritzer (2007) afirmam que a representação política a partir de experiências de instituições participativas configura uma “reelaboração” da noção de representação. Ou seja, a participação não substitui os processos tradicionais de representação política, mas a reconfigura com vistas à ampliação do conceito de democracia. Neves (2008), na mesma direção desses autores, chama a atenção para os efeitos políticos que os arranjos participativos trazem para o cenário da democracia no Brasil. A autora destaca a ideia de “tensão” e “hibridismo” dos representantes da sociedade civil ao acionarem ao mesmo tempo mecanismos que reforçam o potencial democrático desses arranjos participativos e mecanismos antidemocráticos de práticas políticas que reforçam o clientelismo e despolitizam a ideia de participação e representação dessa sociedade civil ao ocupar esses arranjos participativos. Essa vinculação entre representação e participação aparece como um dos desafios na ampliação de direitos sociais e fortalecimento desses públicos participativos.

As relações entre participação e representação apresentam perspectivas variadas, no entanto, o sistema participativo que se delineou, historicamente num regime de democracia competitiva, na luta pela ampliação do sufrágio e na conquista de outros direitos na Europa, foi gradativamente se estendendo a outros países, ampliando-se às novas formas e relações soci-

ais, incorporando temas fora da problemática política tradicional, exercitando-se às novas lógicas (como a da solidariedade e busca de consenso normativo em relação às questões básicas, como meio ambiente, exclusão social, cooperação internacional) (TEIXEIRA, 2000). Para que isso ocorresse, destaca-se um importante fator: a perda de prestígio e de eficácia dos mecanismos parlamentares e partidários.

“Nesta perspectiva, a democracia representativa tal como se consolidou no século XX não tem sido capaz de dar conta dos sérios problemas sociais e culturais que o mundo contemporâneo apresenta” (PINTO, 2006, p. 96). Este autor ressalta que os “limites” da democracia liberal sejam vistos como uma condição da própria natureza da democracia representativa. A solução encontrada pelos críticos aponta para formas alternativas de conjunção entre participação e representação.

Segundo Manin (1998), durante os últimos anos tem-se observado uma modificação nas interpretações dos resultados eleitorais. Antes dos anos de 1970, a maioria dos estudos concluía que as preferências políticas podiam ser explicadas pelas características sociais, econômicas e culturais dos eleitores. Várias pesquisas sobre o tema mostram que a situação se modificou. Um importante indicador para essa mudança é o que o autor denomina como “personalização da escolha eleitoral”. Nesse sentido os partidos não são mais tão importantes na escolha dos candidatos, uma vez que é a personalidade dos candidatos o fator que determina o voto dos eleitores, pois “cada vez mais os

eleitores tendem a votar em uma pessoa, e não em um partido” (MANIN, 1995, p. 25).

E mais, o fato de os representantes serem eleitos pelos representados está diretamente ligado na relação que se estabelece entre ambos. Assim, o que regula esse vínculo é a independência parcial dos representantes a respeito das escolhas dos representados. Segundo Dias (2004), essa relação predominou ao longo da história da representação, ou seja, os representantes atuam por mandatos livres, portanto, não são constrangidos a receber instruções de seus eleitores ou agir conforme a vontade explícita destes últimos. A tradução da vontade dos representados não precisa ser literal, coerente com a “vontade popular”. É na livre interpretação da vontade pelo representante que o governo representativo menos se distingue de um governo de elites e mais se afasta do governo democrático: o pressuposto que suporta a independência parcial dos representantes é o da capacidade destes “homens selecionados” em resistir às paixões e apreender o “interesse geral”, sendo menos suscetíveis à multiplicidade de interesses particulares (DIAS, 2004).

O governo representativo não é mais um governo que se exerce pelo povo, mas por uma elite política selecionada autorizada a “traduzir” a “vontade popular” e a partir dela governar. É nesse contexto que a defesa da introdução de mecanismo de participação da sociedade no jogo democrático parece ser para alguns um caminho possível para a inversão do quadro de “reprodução de ciclos viciosos”.

A pesquisa no CNAS: natureza, composição, influência do governo e representação

A pesquisa analisa a gestão de 2011/2012 do CNAS a partir de quatro elementos: sua composição, a natureza, a representação da sociedade civil e a influência do governo nos processos de decisão do conselho. Esta pesquisa esteve pautada no método qualitativo, a partir de alguns instrumentos de análise, a saber: observação nas reuniões do CNAS, análise documental (atas e resoluções do CNAS) e análises das entrevistas. Entrevistamos 16 (dezesesseis) conselheiros do CNAS, sendo 10 (dez) conselheiros da sociedade civil; 4 (quatro) conselheiros do governo; 2 (dois) técnicos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). As entrevistas semiestruturadas com um roteiro foram realizadas no próprio espaço do CNAS com conselheiros escolhidos com base em alguns critérios qualitativos a partir das observações e acompanhamento das reuniões do conselho: maior poder de influência nos processos deliberativos, participação ativa nas reuniões.

O CNAS foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993), como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (atualmente, MDS), cujos membros, nomeados pelo presidente da República, têm mandato de dois anos, permitida uma única recondução por igual período. As principais competências do Conselho Nacional de Assistência So-

cial segundo seu regimento interno são: aprovar a Política Nacional de Assistência Social; exercer o controle social da Política Nacional de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações da assistência social no MDS; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; dar publicidade a todos os seus atos, divulgar, no Diário Oficial da União, todas suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos (BRASIL, 1993).

O Conselho Nacional de Assistência Social, de acordo seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 6, de 9 de fevereiro de 2011, é composto comissões temáticas. Estas são permanentes, paritárias e têm por objetivo subsidiar o colegiado em suas funções. O CNAS é composto por dezoito membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, em que nove são representantes governamentais, incluindo um representante dos estados e um representante dos municípios e os outros nove correspondem a represen-

tes da sociedade civil escolhidos em foro próprio, nos termos da regulamentação fixada pelo CNAS e sob fiscalização do Ministério Público Federal, sendo composto por três representantes dos usuários ou de organizações de usuários da assistência social; três representantes das entidades e organizações da assistência social e três representantes dos trabalhadores do setor da assistência social.

O CNAS é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de um ano, permitida uma única recondução por igual período, e conta também com uma Secretaria Executiva, com sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo. Na Tabela 1 a seguir podemos identificar o número de representantes que compuseram o CNAS na gestão analisada.

Tabela 1. A representação e composição no CNAS

Nome das instituições	Segmentos	Titular	Suplente	Total
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	Rep. do governo	4	4	8
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	Rep. do governo	1	1	2
Ministério da Educação (MEC)	Rep. do governo	1	—	1
Ministério da Previdência Social (MPS)	Rep. do governo	1	—	1
Ministério da Saúde (MS)	Rep. do governo	1	—	1
Associação Brasileira de Autismo (ABRA)	Rep. dos usuários	1	—	1

Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (FENEIS)	Rep. dos usuários	—	1	1
Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais (AVAPE)	Rep. dos usuários	1	—	1
Pastoral do Idoso	Rep. dos usuários	—	1	1
Mov. Nacional da Pessoa em Situação de Rua	Rep. da organização de usuários	1	—	1
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	Rep. dos trabalhadores	—	1	1
Central Única dos Trabalhadores (CUT)	Rep. dos trabalhadores	1	—	1
Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas (FENATIBREF)	Rep. dos trabalhadores	—	1	1
Federação Nacional dos Psicólogos (FENAPSI)	Rep. dos trabalhadores	1	—	1

(Fonte: elaborado pelas pesquisadoras)

Na representação da sociedade civil identificamos dentre os 9 membros três tipologias: a) entidades e organizações da assistência social num total de 6 entre titulares e suplentes; b) representantes e organizações de usuários da assistência social, totalizando 6; c) 6 representantes dos trabalhadores da assistência social. Essa paridade como igualdade numérica é importante, mas ela não significa igual-

dade no processo decisório. Verificamos que a sociedade civil representada pelas entidades sociais possui uma forte ação, tendo maior poder de influenciar nas decisões bem como possui voz ativa no conselho. A representação da sociedade civil mais fragilizada no conselho é dos usuários que ainda não conseguem representar os interesses públicos da política seja pela concepção de uma identidade subalterna no conselho seja pela fragilidade política dos sujeitos de direitos e protagonistas desse processo.

O CNAS identifica como missão a promoção e o controle social sobre a política pública de assistência social, contribuindo para o seu permanente aprimoramento em consonância com as necessidades da população brasileira, e possui como desafios o fortalecimento do exercício do controle social da política pública de assistência social nas três esferas de governo, a contribuição para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no país e a defesa dos recursos para o seu financiamento. A partir das entrevistas realizadas foi possível verificar, também, que os conselheiros governamentais desempenham papel central na sua representação no que tange ao processo decisório em questão. Tal constatação contraria o que Raichelis (2007) apontou a respeito dos limites da representação governamental quando afirma que há uma grande dificuldade na representação governamental pela alta rotatividade entre seus representantes.

Na pesquisa do CNAS nos anos de 2011/2012, constatou-se que há uma forte

representação governamental com uma grande articulação em função dos projetos governamentais para o fortalecimento e consolidação do SUAS. Além desse aspecto, por meio da análise de gestões anteriores, a rotatividade dos conselheiros parece ter diminuído e o poder de influência destes tornou-se considerável em comparação à análise feita por Raichelis em 2007. Nessa pesquisa revela-se um maior debate entre esses segmentos promovendo uma qualificação da representação.

Logo, a influência do governo sobre a pauta neste estudo mostra que quando existe um projeto democratizador por parte do Estado essa representação governamental facilita e amplia o Estado democrático de direitos, conforme afirma Nogueira (2010). A presença do MDS em muitos assentos no conselho mostrou a defesa da Política de Assistência Social e do interesse público rompendo com a lógica cartorial do conselho desde sua criação. A influência do governo não fragilizou a sociedade civil, mas pelo contrário ela buscou qualificá-la na medida em que o conselheiro da assistência social é obrigado a discutir a política e fortalecê-la em detrimento do interesse privado da sua entidade que ele representa. Essa questão aparece nesta pesquisa como um fator positivo “democratizador” já que os representantes do governo integram uma luta pelo fortalecimento da Política Pública de Assistência Social (PNAS) pela sua afirmação como tal. Isso rompe com análises que desqualificam ou afirmam que a presença do governo inibe ou fragiliza a luta da sociedade civil. Aqui a sociedade

civil que se apresenta em três tipos de representação: usuários, trabalhadores e entidades, com força maior nestas últimas. A Tabela 2 a seguir mostra essa influência do governo no processo de decisão.

Tabela 2. Influência do governo nos processos decisórios

Tipo de influência	Sociedade civil	Governo	Técnicos	Total
Qualifica o debate da PNAS	10	4	2	16
Poder maior do governo	5	2	1	8
Inibe a participação da sociedade civil	5	—	1	6
Espaço de disputa/projetos e tensões	5	2	—	7

(Fonte: elaborado pelas pesquisadoras)

Nesse aspecto identificamos, nas deliberações do CNAS, que há uma disputa com a sociedade civil. A relação público/privado é representada de forma ativa e propositiva pelos conselheiros da sociedade civil com maior força nas entidades. A maioria apresenta críticas da interferência do governo numa luta radical pelo público. Eles se queixam de que sempre ocuparam e exerceram as atividades de assistência social prestando historicamente os serviços e que o SUAS os coloca numa posição inferior, fragilizando seus serviços.

A assistência social sempre existiu e o Estado não pode negar a participação da rede sócio-assistencial nesse processo. Essa influência do governo inibe a participação da sociedade civil no processo de decisão, mas não nega a importância desta ao disputar esse espaço de forma democrática. A questão entre o

público e o privado no CNAS aparece de forma tensa. Embora a sociedade civil lute pela assistência social e acredite no SUAS, na prática a adesão ao SUAS, após a Lei de Certificação,⁸ mudou a prática política desses representantes, ou seja, pressionou, constrangeu práticas privatistas e assistencialistas que ferem a ideia de direitos sociais e públicos. Com a retirada da prática da emissão de certificados de filantropia, os conselheiros estão começando a exercer o chamado controle social e democrático num aprendizado constante que vai fortalecer o aspecto democratizado no CNAS.

Essa questão ainda é recente já que a Lei de Certificação só começou a ser implementada no CNAS em 2010 e precisa de um tempo para se consolidar. Essa qualificação da representação no CNAS é potencializada democraticamente com a mudança radical da prática cartorial/filantrópica (certificação de filantropia) para uma prática realmente em defesa da política pública aqui particularmente da Assistência Social.

O CNAS, criado em 1996, embora tivesse um papel fundamental no exercício do controle social sobre a política, só iniciou essa prática após 2011 sob o efeito da Lei de Certificação. Os Conselhos de Assistência Social correspondem, portanto, a mecanismos para incluir a sociedade civil

⁸ A Lei de Certificação, de nº 12.101 de 2009, foi regulamentada pelo CNAS e retira a tradicional prática cartorial na emissão de certificados de filantropia que ocorria desde a sua criação em 1995.

a fim de democratizar a política e, em particular, as políticas públicas.

A partilha do poder de decisão que propõe uma gestão democrática e participativa não deve, portanto, corresponder à transferência de responsabilidade do Estado para a filantropia privada da sociedade civil. Dessa forma, torna-se relevante a análise das deliberações no espaço dos CNAS de assistência social sob dois aspectos: um deles é acompanhar a efetivação das deliberações realizadas ou não pelo governo. O segundo aspecto é identificar a representação da sociedade civil no que diz respeito à sua organização, poder de decisão, controle e fiscalização das políticas públicas, particularmente das políticas de assistência social, conforme demonstra a Tabela 3 a seguir:

Tabela 3. Dificuldades da representação da sociedade civil

Temas/questões	Representantes do governo	Representantes da sociedade civil	Técnicos	Total
Corporativismo das entidades sócio-assistenciais	4	3	1	8
Dependência dos usuários	4	8	1	13
Dificuldade de legitimação da representação	4	10	1	15

(Fonte: elaborado pelas pesquisadoras)

Uma das questões verificadas na pesquisa é a ocupação dos representantes da soci-

idade civil por entidades sócio-assistenciais mais tradicionais na área da Assistência que disputam hegemonicamente seu espaço no âmbito do conselho. A sociedade civil representada pelas entidades presta serviços que são interrompidos e não tem continuidade porque dependem das verbas de seus projetos vinculados aos serviços, fragilizando a própria política.

É importante lembrar que a PNAS foi instituída em 2004 e dispõe que as ações na área sejam organizadas num sistema descentralizado e participativo constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área. O SUAS prevê a participação de forma integrada das entidades sócio-assistenciais. Porém, ressalta-se aqui que essa participação pode enfraquecer o SUAS e a Política de Assistência Social por causa da não qualificação dos “representantes” dessas entidades no tocante à defesa da Política de Assistência Social na sua universalização e seu fortalecimento como política pública.

Há, portanto, uma frágil cultura de “publicização” das decisões dos conselhos e uma forte cultura de personalização em que se distingue esse espaço como um local corporativo das entidades em prejuízo da política. A disputa nesses espaços é pela representação de sua entidade em detrimento da representação dos usuários e da política pública a que estão vinculados. Há um forte corporativismo das en-

tidades na representação da sociedade civil entre seus conselheiros que lutam por recursos para projeto de suas instituições. Isso marca a força da sociedade civil pela representação das entidades e fragiliza o papel tanto dos trabalhadores quanto dos usuários. O desafio dos conselheiros da sociedade civil é fazer com que eles possam lutar por direitos universais e construam políticas públicas. Entretanto, o que se reproduz nas práticas desses representantes é que eles utilizam verbas públicas para fins corporativos, particulares de suas entidades, enfraquecendo o SUAS.

A questão da certificação: tensão no CNAS

No que diz respeito ao controle social, a questão central identificada nesta pesquisa foi a retirada da função de emissão de certificados de filantropia do âmbito do Conselho para os ministérios.

Os conselheiros entrevistados consideram importante a criação da Lei nº 12.101/2009 e alegam que reorganizou as atividades do CNAS, fazendo jus ao objetivo de deliberar sobre a Política Nacional de Assistência Social. O processo de certificação de entidades beneficentes instituído pela Lei nº 12.101/09 e regulamentado pelo Decreto nº 7.237/2010 determina que os certificados sejam concedidos às entidades conforme três áreas de atuação: assistência social, saúde ou educação. Os órgãos federais responsáveis por certificar as entidades são, respectivamente, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Saúde (MS) e da

Educação (MEC). A Lei de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social (Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009) apresenta os procedimentos quanto à isenção de contribuições por parte das entidades que estão certificadas no Conselho Nacional, bem como as atribuições delas para certificação, nos âmbitos da saúde, da educação e da assistência social. Em cada uma das áreas de atuação das entidades, existem atribuições específicas, principalmente no que diz respeito à transferência de verbas para cumprimento dos requisitos. A respeito das deliberações e estabelecendo relação com as principais discussões identificadas por meio da análise de atas e observações no conselho, é possível citar algumas resoluções referentes à atuação do CNAS, conforme mostram as Tabelas 4 e 5 seguintes:

Tabela 4. Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social⁹

Tema /Ano	Política de Ass. Social	Inscrição e certificação	Financiamento	Conselho Nacional	Outros
2005	8	13	5	9	6
2006	13	10	9	21	6
2007	3	7	8	25	5
2008	1	6	5	21	6
2009	2	11	5	13	8
2010	7	7	6	9	3
2011	11	6	6	5	6
2012	5	—	9	6	2

(Fonte:

<http://www.mds.gov.br/cnas/Entidades%20Certificadas/deliberacoes-de-processos>)

Tabela 5. Resoluções sobre certificação de entidades

⁹ A Lei de Certificação, de nº 12.101 de 2009, foi regulamentada pelo CNAS e retira a tradicional prática cartorial na emissão de certificados de filantropia que ocorria desde a sua criação em 1995.

Ano	Nº de deliberações
1994	127
1995	—
1996	211
1997	223
1998	214
1999	361
2000	265
2001	214
2002	194
2003	182
2004	173
2005	209
2006	267
2007	226
2008	65
2009	83
2010	8
2011	1

(Fonte: Elaborado pelas autoras)

A partir das análises feitas durante a pesquisa foi possível perceber que o número de resoluções, decretos e leis aprovadas voltadas para a política de assistência social aumentou após a implementação da Lei nº 12.101, ao retirar do Conselho a responsabilidade de certificar as entidades. O CNAS passa a se voltar integralmente para as questões a respeito da assistência social, e não mais se preocupar com práticas cartoriais. Como se pode ver nas tabelas anteriores em que o número de resoluções que tratam da certificação foi diminuído e praticamente eliminado da prática do CNAS após 2010.

Tomando a implementação do SUAS como referência, de fato, de 1994 a 2005 foram produzidas pelo CNAS 264 resoluções normativas e/ou reguladoras, enquanto de 2006 ao primeiro semestre de 2012 foram elaboradas 261 resoluções.¹⁰ O

¹⁰ A Resolução de nº 16, de 5 de maio de 2010, define parâmetros nacionais para a inscrição de entidades e organizações de assistência social assim como de serviços, programas, projetos e

conteúdo das deliberações ao longo dos anos foi alterado e voltado para a política de assistência social.

A pesquisa mostrou que estamos num processo democratizador do CNAS já que se iniciou uma nova prática de gestão democrática ao se desvincular dessa tarefa “judicialista”, que prejudicava o fortalecimento da Assistência Social como política pública e direito dos cidadãos. Quando perguntamos aos entrevistados sobre o que aconteceu com a implementação da Lei de Certificação, podemos verificar diferentes concepções, resistências dos representantes da sociedade civil como mostra a Tabela 6 a seguir:

Tabela 6. Opinião dos entrevistados sobre a Lei de Certificação

Resposta	Representante governamental	Representante da soc. civil	Técnicos	Total
Resistência e dificuldades	4	8	2	14
Fortaleceu a PNAS	4	10	2	16
Enfraqueceu a representação a sociedade civil pelas entidades	4	—	2	6
Maior controle	4	10	1	15

benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e Distrito Federal possibilitando o fortalecimento da Lei nº 12.101/2009. A Resolução de nº 4, de 9 de fevereiro de 2011, apresenta-se favorável uma vez que estabelece os procedimentos referentes às denúncias recebidas no CNAS sendo realizadas por intermédio da comunicação de irregularidades na perspectiva de fiscalização.

social

(Fonte: elaborado pelas pesquisadoras)

Essa lei representou uma importante modificação na prática política do CNAS desde a sua formação em 1995 até 2009. Essa mudança foi contribuída pela questão da operação Fariseu.¹¹ Influenciou a natureza do conselho que retira a prática cartorial e corporativa na certificação de entidades rumo ao caráter deliberativo e político, fortalecendo a Política Nacional de Assistência Social e o controle social, conforme mostrou a tabela anterior. Ao mesmo tempo em que há uma “resistência” da sociedade civil representada pelas entidades, há uma também falta de aprendizado, mudança nas práticas políticas dos conselheiros da sociedade civil que estavam acostumados a participar do conselho a partir de duas questões: a) autorizar a emissão de certificados de filantropia; b) defesa dos interesses de suas entidades/corporativamente. Isso fez com que deixasse o conselho numa prática cartorial ao não exercer seu caráter principal desde sua criação que é deliberar, discutir e reforçar a Política de Assistência Social fortalecendo o controle democrático desse espaço. Com essa lei isso tem sido executado e representa na nossa análise um ganho para a Assistência Social e para o próprio espaço democrático do CNAS. A dificuldade de aceitar o modelo do SUAS está associado a relação entre

¹¹ Uma das denúncias sobre o Conselho Nacional de Assistência Social pode ser destacada na operação Fariseu realizada em 2008 pela Polícia Federal no Brasil ao denunciar e desmontar um forte esquema de concessão de certificados de filantropia emitidos pelo CNAS.

público/privado nos processos decisórios do conselho desde 1996.

Nas entrevistas realizadas identificamos que a maioria dos representantes do governo apontam que houve uma resistência da sociedade civil sobre o poder de certificação do CNAS, que foi retirado por meio da Lei nº 12.101/2011. Essa reação pode estar atrelada à cultura política na Assistência Social na relação privatista do atendimento aos serviços prestados durante muitos anos, ou seja, há mais de duas décadas. A assistência social é marcada por essa contradição entre público e privado. A maioria dos serviços prestados na assistência social eram predominantemente realizados pelas entidades filantrópicas (ONGs).

O CNAS foi instituído em 1996 substituindo o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), mas continuou com a prática de certificação. Ele continuava emitindo certificados de filantropia para muitas entidades, deixando de exercer o seu papel, o controle social, o debate e fortalecimento da política de assistência social. Em 2005 a aprovação da PNAS e as inúmeras denúncias na mídia sobre o caráter cartorial do conselho e sua relação corrupta na emissão de certificados (como ocorreu na operação Fariseu) contribuíram significativamente para que o CNAS pudesse romper com essa lógica cartorial e processual, judicializando a política que fragilizava a Assistência Social e o próprio espaço do conselho (como um local de deliberação, controle e fiscalização). Essa resistência é atribuída à

cultura política enraizada nessas práticas dentro do conselho desde a sua criação em 1996.

A pesquisa mostrou que estamos num processo democratizador do CNAS já que se iniciou uma nova prática de gestão democrática no espaço do CNAS, ao se desvincular dessa tarefa “judicialista” – que não ajudava o fortalecimento da Assistência Social como política pública e direito dos cidadãos.

Avaliamos ser um caráter positivo do ponto de vista da democratização desses espaços bem como do fortalecimento da coisa pública, do interesse público na Assistência Social. Isso demonstra o compromisso do projeto democrático com um modelo descentralizado e participativo na Assistência Social. Essa resistência da sociedade civil é fruto de uma experiência que reproduziu práticas que mostram esse híbrido entre público e privado nessa área. As entidades são fundamentais para manter os serviços da Assistência Social, porém elas devem se adequar à política com o SUAS e a Lei nº 12.101. Então essa resistência faz parte da política, do aprendizado democrático quer seja para o governo quer seja para a sociedade civil. Nesse caminho estaremos fortalecendo, no caso aqui investigado, as políticas de assistência social. Nesse aspecto, é imprescindível que a política de Assistência Social como primazia do Estado possa se desvincular dos traços do assistencialismo e do favor à qual ainda é tão associada. Sposati (2010) chama atenção para essa questão em que a assistência social sofre uma mistura nessa tensa relação entre público e privado nessa área. Em

recente livro publicado sobre a Assistência Social e filantropia, os autores (PAULA; PAZ; STUCHI, 2010) defendem que é importante destacar o papel das entidades sócio-assistenciais que sempre estiveram presentes na execução de serviços nessa área de atuação no Brasil, marcado pela filantropia privada e confessional. A esse respeito Raichelis (2010) analisa essas contradições e disputas entre as entidades no âmbito do CNAS e afirma que

Os embates que cercaram a recente aprovação dessa lei são uma expressão inequívoca das resistências para fazer transitar a Política de Assistência Social para o âmbito da proteção social como obrigação pública e responsabilidade do Estado, ainda que para sua implementação participem as entidades de natureza privada, seja de prestação direta de serviços, socioassistencial, de assessoramento ou defesa de direitos (RAICHELIS, 2010, p. 18).

Essa dificuldade está vinculada à construção de uma cultura pública no enfrentamento do autoritarismo social e da cultura política privatista exercida pelos gestores ao longo de décadas nos diferentes governos locais. Práticas políticas que negligenciaram o ineditismo desses espaços como locais da grande política, da construção de políticas públicas de interesse coletivo, de democratização das decisões, de partilha de poder de decisão.

Em suma, o que se coloca para o debate é a importância de se qualificar a representação exercida nesses canais e, no caso deste trabalho, a representação tanto dos atores da sociedade civil, com destaque para o papel das entidades socioassistenciais, quanto a influência dos represen-

tantes governamentais no fortalecimento da Política de Assistência Social.

À guisa de conclusão

A questão do aparecimento dos conselhos gestores no Brasil tem sido amplamente discutida na literatura desde os anos 1990. Hoje o debate situa-se em torno da qualificação desse espaço público como um campo importante na defesa de direitos e do interesse público. Neste artigo em particular analisamos o caso do CNAS na gestão 2011/2012¹² e identificamos algumas mudanças fundamentais para a consolidação da Política de Assistência Social com a “democratização” desse espaço no fortalecimento do controle democrático em detrimento de sua “institucionalização”. A pesquisa mostrou que estamos num processo democratizador do CNAS já que se iniciou uma nova prática de gestão democrática no espaço do CNAS ao se desvincular a tarefa “judicialista” e cartorial de emissão de

12 Essa pesquisa não poderia acontecer sem a participação de muitos atores e instituições. Agradecemos o financiamento do CNPq, do CNAS e da Secretária Executiva do conselho que abriu as portas de forma democrática para a pesquisa desde a observação das reuniões, acesso aos documentos até a ajuda e publicização do acesso às informações relevantes para a realização das entrevistas. Agradeço também a todos os entrevistados da pesquisa tanto representantes do governo quanto da sociedade civil que se colocaram disponíveis para opinar, criticar, com transparência e compromisso com o interesse público da pesquisa, mostrando na prática o que significa a democracia participativa. Agradeço também aos alunos da pesquisa na coleta dos dados, em particular às alunas de iniciação científica: Isadora R. Louzeiro e Bruna Chaves da Silva

certificação de filantropia. Tal prática não ajudava o fortalecimento da Assistência Social como política pública e direito dos cidadãos. Avaliamos ser um caráter positivo do ponto de vista da democratização desses espaços bem como do fortalecimento da coisa pública, do interesse público na Assistência Social. Isso demonstra o compromisso com o projeto democrático e com um modelo descentralizado e participativo na Assistência Social.

Referências

- ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR; Arturo. *Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana*. In: ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- ANDRADE, Edinara Terezinha de. **Democracia, orçamento participativo e clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre/RS e Blumenau/SC**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.
- AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil, instituições representativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 3, p. 721-755, 2007.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2012a. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2012.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 17 dez. 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**: notas sobre a questão democrática no Brasil. São Paulo: Livr. Ed. Ciências Humanas, 1980.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia**: um conceito em disputa. 30 set. 2012. Disponível em: <<http://www.controversia.com.br/index.php?act=textos&id=13658>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

DIAS, Márcia Ribeiro. Da capilaridade do sistema representativo: em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, jul./dez. 2004.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de

mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

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

LUKÁCS, Gyorgy. **Socialismo e democratização**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, p. 5-35, 1995.

MANIN, Bernard. **Los principios del gobierno representativo**. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Ed. Gramma, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: Ed. Senac, 2001.
PAULA, Renato Francisco dos Santos de; PAZ, Rosangela Dias Oliveira; STUCHI, Carolina Gabas (Org.). **Assistência Social e filantropia**: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 97-113, 2006.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

RAICHELIS, R. Prefácio. In: PAULA, Renato Francisco dos Santos de; PAZ, Rosângela Dias Oliveira; STUCHI, Carolina Gabas (Org.). **Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Desafios do sistema de proteção social. In: PAZ, Rosângela Dias; PAULA, Renato de; STUCHI, Carolina Gabas (Org.). **Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre público e privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: UFBA, 2000. (Série UFBA em Campo: Estudos).