



**5º Encontro Internacional de Política Social 12º  
Encontro Nacional de Política Social  
Tema: “Restauração Conservadora e novas resistências”  
Vitória (ES, Brasil), 05 a 08 de junho de 2017**

---

**Eixo: Democracia, Participação e Movimentos Sociais.**

**Tomada de decisão na arena de controle social do Rio de Janeiro: o Conselho de Assistência Social em foco**

**Carolina Gilaberte<sup>1</sup>  
Mônica Senna<sup>2</sup>**

**Resumo**

O estudo tem como objetivo analisar a tomada de decisão no Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro no período de 2014 a 2016. Parte do pressuposto que os espaços de controle social, são de correlação de forças, onde diferentes sujeitos se articulam em torno de interesses distintos. O estudo buscou analisar as atas do CEAS através da pesquisa documental, examinar a dinâmica das reuniões através da leitura do regimento interno, lei de criação e as legislações da política de assistência social. Pode – se concluir que o CEAS tem investido suas ações em funções técnicas e burocráticas, mantendo sua agenda direcionada as demandas provenientes do executivo, enquanto o debate técnico político que envolve as decisões para consolidação do SUAS, acabam não sendo priorizadas.

**Palavras-chave:** Conselho Estadual de Assistência Social”; “Sistema Único de Assistência Social”; “Processo Decisório”; “Sistema Descentralizado e Participativo”

**Decision making in Rio de Janeiro social control arena  
January: the Social Assistance Council in focus**

**Abstract**

The study aims to analyze decision making in the State Council of Social Assistance of Rio de Janeiro from 2014 to 2016. Part of the assumption is that the spaces of social control are of force correlation, where different subjects are articulated around different interests. The study sought to analyze the CEAS minutes through documentary research, to examine the dynamics of the meetings through the reading of the internal regulations, creation law and the legislation of the social assistance policy. It can be concluded that the CEAS has invested its actions in technical and bureaucratic functions, keeping its agenda focused on the demands of the executive, while the technical and political debate that surrounds the decisions to consolidate SUAS, are not prioritized.

**Keywords:** “State Council for Social Assistance”; “Single Social Assistance System”; “Decisional process”; “Decentralized and Participative System”.

---

<sup>1</sup> - Mestranda em Política Social pela Universidade Federal Fluminense, Especialista em Assistência Social e Direitos Humanos PUC-RIO, Especialista em Políticas Públicas e Movimentos Sociais. Assistente Social da Prefeitura de Niterói vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. E-mail: carolinagilaberte@hotmail.com

<sup>2</sup> - Doutora em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz, Professora Associada do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. E-mail: monica.senna20@gmail.com

## 1- INTRODUÇÃO

Este estudo é fruto de reflexões realizadas no Programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Assistência Social e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em consonância com as dimensões profissionais<sup>1</sup>, acadêmicas<sup>2</sup> e empíricas da representação política no CEAS/RJ.

Tem por objetivo central examinar de que forma acontece a tomada de decisão no interior do CEAS/RJ, no âmbito do SUAS no Estado do Rio de Janeiro no período de 2014 a 2016.

Parte do pressuposto de que os espaços de controle social, são instâncias de correlação de forças em que diferentes sujeitos sociais se articulam em torno de interesses distintos.

Do ponto de vista analítico, interessa examinar como se dá a tomada de decisão no interior do conselho através das seguintes indagações (a) como o CEAS está organizado em seu interior? (b) como são as dinâmicas das reuniões? (c) como são feitas as eleições para escolha de presidente, vice-presidente e mesa diretora do conselho? (d) quais são os instrumentos do conselho para exercer o controle social? (e) qual o papel das comissões permanentes? (f) quais são as regras que definem o processo de construção de pautas das reuniões? (g) como os diferentes segmentos (gestores/usuários/organizações) estão representados no conselho?

Esse estudo se caracteriza por exploratório, como diz Triviños (1990, pg. 35), “pois tem o propósito de pesquisar um objeto de estudo novo ou pouco estudado. Para isso, foi realizada pesquisa bibliográfica, que buscou dar suporte teórico para discussão”.

A pesquisa documental<sup>3</sup> contou com a análise das atas e pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CEAS/RJ no período de 2014 – 2016, para isso foi feita a leitura de todos estes documentos, posteriormente, a sistematização dos dados através de uma tabela para observação da amostra e a identificação das questões que mais apareciam no plenário, contou também com a análise de outros documentos, como a lei de criação do conselho, o regimento interno e legislações da política de assistência social onde, a partir daí, observou – se a dinâmica das reuniões e a estrutura do CEAS/RJ.

---

<sup>1</sup> - As dimensões empíricas da prática profissional: experiência na gestão com educação permanente, acolhimento institucional, trabalho social com famílias no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS pela SASDH, e como conselheira municipal de assistência social no município de Saquarema, tendo como representação governamental a saúde, através de indicação da Secretaria Municipal de Saúde.

<sup>2</sup> - Os estudos desenvolvidos no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFF, e a participação no projeto de pesquisa, coordenado pela professora Dra. Monica Senna, intitulado “A implementação do SUAS em municípios do Estado do Rio de Janeiro”, foram fundamentais para elaboração do estudo.

<sup>3</sup> - A pesquisa documental foi feita através da leitura de todas as atas e pautas da gestão de 2014 – 2016, material recebido via e-mail, através da representação política como conselheira estadual, foi criado um banco de dados do CEAS/RJ.

A justificativa para o estudo, reside na constatação de que tais colegiados têm se proliferado e assumido papéis importantes em nível estadual e que é escassa a literatura sobre o processo decisório dentro desta arena.

Na primeira parte, faz - se algumas considerações a respeito da construção da política de assistência social, tendo em vista os direcionamentos conjunturais que impactaram o processo de implementação do SUAS.

Na segunda parte, reflete-se sobre o desenho institucional e a dinâmica do CEAS/RJ, e como interferem nos direcionamentos do conselho. Esta análise é feita a partir da pesquisa documental e bibliográfica, no sentido de entender como os diversos atores se articulam no interior desta arena e de como são realizadas as tomadas de decisão.

Nas considerações finais procura-se refletir sobre como o nível de regras e normas comprometem o grau de democratização e institucionalização do conselho. Dado que os desenhos não são neutros, suas escolhas e variações incidem diretamente nessa atuação, produzindo, assim, uma série de consequências para os resultados do controle social.

## **2 – A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS ESPAÇOS DE CONTROLE SOCIAL**

Nos últimos anos, o Brasil passou por uma série de transformações societárias que possibilitaram condições propícias para o aprofundamento dos valores democráticos e de participação.

Segundo Avritzer (2013, pg. 11), “já é lugar comum identificar o forte avanço da participação social com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram”.

Resultados de lutas, mobilizações e resistências de movimentos sociais, trabalhadores e organizações afins, a Constituição Federal de 1988 consolidou a participação popular através do artigo 204 em seu inciso segundo<sup>1</sup>.

A aplicação dos ditames constitucionais supõe fortes e sensíveis mudanças políticas institucionais e econômico-sociais nas relações e regras da sociedade brasileira, dos entes federativos que compõem o Estado brasileiro e dos agentes institucionais que operam a proteção social (SPOSATI, 2009, p.47).

De acordo com Maciel (2014, pg. 31) as profundas modificações normativas na área da assistência social sugeridas pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Orgânica de Assistência social - LOAS<sup>2</sup>, pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e pelas Normas Operacionais Básicas - NOBs encontram dificuldades de se materializar em função de uma série de fatores.

---

<sup>1</sup> - Participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

<sup>2</sup> - Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993.

Em linhas gerais, pode-se relacionar tais dificuldades ao contexto histórico político e econômico da assistência social no Brasil e a sua vinculação a uma cultura fortemente marcada pelo personalismo, desqualificação e mandonismo. Alia-se a isso a baixa institucionalidade expressa, por exemplo, na carência de recursos humanos e financeiros.

É neste contexto conjuntural, que se fundamenta o pano de fundo de implementação da assistência social. No entanto, não bastava apenas formular e institucionalizar a política, era preciso implementar, o que de acordo com Arretche (1998, pg.1) “é grande a distância entre os objetivos e o desenho das políticas sociais tal como concebidos por seus formuladores originais”.

Desta forma, o contexto histórico da assistência social torna-se relevante, primeiro porque é a partir dele que se consolida a proteção social no Brasil, sendo caracterizado pela ditadura populista do governo de Getúlio Vargas em 1945.

De acordo com Maciel (2014, pg. 30), “o governo Vargas se caracterizou por uma política fortemente assistencial, alienante que impedia a formação de uma consciência de classe entre os trabalhadores o que favorecia a legitimação da sua ditadura”.

Como parte dessa cultura alienante assistencial ocorreu a criação da LBA – Legião Brasileira de Assistência em 28 de agosto de 1942, tendo como presidente a Sra. Darcy Vargas, esposa do então presidente da República Getúlio Vargas.

O fato da gestão ser exercida pela primeira dama, da ação institucional ser orientada pelo favor, pela benesse e da população atendida estar fora do mercado de trabalho, caracterizou o primeiro damismo como marca forte na assistência no país, facilitando a sustentação do uso privado e clientelista da proteção social no Brasil e dificultando o entendimento da assistência social como um direito de todos.

Segundo Maciel (2014, pg. 33) “com o fim da ditadura varguista a LBA teve sua missão redimensionada e continuou a existir por longo tempo. Em 1969, ganhou status de “fundação” vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social e como pessoa jurídica de direito privado era responsável pela assistência à maternidade, à infância e à adolescência, orientação reafirmada como objetivo da assistência social na Constituição Federal de 1988. Resumidamente, conforme os estudos de Maciel (2014),

A LBA passou por diversos reordenamentos, mas sempre se manteve vinculada à vontade política de quem estivesse no poder. Terminava, assim, deixando de lado sua missão estatal e atuava de forma segmentada e centralizada mesmo quando a diretriz da descentralização já estava constitucionalmente colocada. (2014, pg. 50)

Trata – se do contexto onde aparece uma dicotômica relação entre reconhecimento da política pública de Assistência Social sob responsabilidade do Estado e sua trajetória histórica marcada por práticas, clientelistas, benemerentes, caritativas e filantrópicas.

Em 1988, após a promulgação da Constituição Federal, foi atribuída à assistência social o caráter de política pública, no entanto, tendo em vista a conjuntura política e econômica do

país, o então presidente da república Fernando Collor de Mello vetou a LOAS, refletindo o então modelo societário neoliberal, que preconiza ajustes fiscais, sociais, privatizações e um estado mínimo. Trata – se de um modelo que vem sendo criticado por alguns autores entre eles, Rodrigues (2010, pg. 100), na ótica da assistencialização da Seguridade Social, isto é, constituição de uma seguridade minimalista, emergencial e focalizada na pobreza absoluta. Em 1993, com a governo de Itamar Franco (1992 – 1994), a LOAS foi sancionada. Ainda que algumas das propostas desejadas tenham sido vetadas, tratou-se de uma importante conquista que desafiava o país nas mudanças no campo da assistência social.

Nesta direção, em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso, extingue a Legião Brasileira de Assistência. Desse modo, os anos 1990 são marcados por tímidas iniciativas na área da assistência social em detrimento de iniciativas do terceiro setor e do voluntariado, a exemplo do programa comunidade solidária.

A retomada da construção de um sistema descentralizado e participativo para a área da assistência social, com base nos princípios e diretrizes constitucionais, somente ocorre nos anos 2000, com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da república.

Agregando sujeitos políticos organicamente vinculados à defesa da assistência social como política pública afiançadora de direitos, o governo Lula cria condições para a implantação do SUAS, definido como sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social. De acordo com Dalva (2013):

Embora já estivesse prescrita desde a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social, a criação de um sistema único, descentralizado e participativo só foi impulsionada apenas dez anos depois, no primeiro governo do presidente Lula, em 2003, coincidindo com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social que deliberou pela imediata formulação e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. (DALVA, 2013, pg. 9)

É nesta direção que o novo desenho da política, prevê a participação da sociedade civil, dentro dos espaços governamentais, através do controle social, fato importante que vem ganhando força através da existência de múltiplas instâncias de negociações capazes de ampliar os canais de participação. Fung e Wright (2003, pg.57) “apontam a correlação de forças como uma das variáveis na determinação do sucesso e do fracasso dessas instituições. Onde as forças sociais colaboram entre si e compartilham o poder decisório, os desenhos de tipo *botton up*<sup>1</sup> terão mais chances de vingar”.Em Avritzer (2009, pg. 89), “o sucesso da participação depende da interação entre a sociedade civil e sociedade política em que as variáveis políticas e culturais têm relevância, uma vez que influenciam a escolha do próprio desenho institucional”.Para Dagnino (2006, pg. 5), “coincidência entre o projeto político dos

---

<sup>1</sup> - De acordo com Baptista (2011, pg. 150), o *botton up* pressupõe que a política não se define no topo da pirâmide da administração, mas no nível concreto de sua execução.

representantes do estado e da sociedade civil, em um contexto político é caracterizado de confluência perversa”.

No entanto, mesmo tendo diversos pontos de vista em análises destas arenas colegiadas, existe reconhecimento da assistência social como dever do Estado, o que implica na exigência de definições de mecanismos de escuta e de decisão colegiada.

É neste cenário que são trazidas as seguintes indagações: (a) como o conselho estadual de assistência social está organizado em seu interior? (b) como são as dinâmicas das reuniões? (c) como são feitas as eleições para escolha de presidente, vice-presidente e mesa diretora do conselho? (d) quais são os instrumentos do conselho para exercer o controle social (e) qual o papel das comissões permanentes? (f) quais são as regras que definem o processo de construção de pautas das reuniões? (g) quais são as regras de composição do conselho e quem pode participar? (h) como os diferentes segmentos (gestores/usuários/organizações) estão representados no conselho?

### **3 - O CEAS NO RIO DE JANEIRO: DO CONTROLE SOCIAL A TOMADA DE DECISÃO**

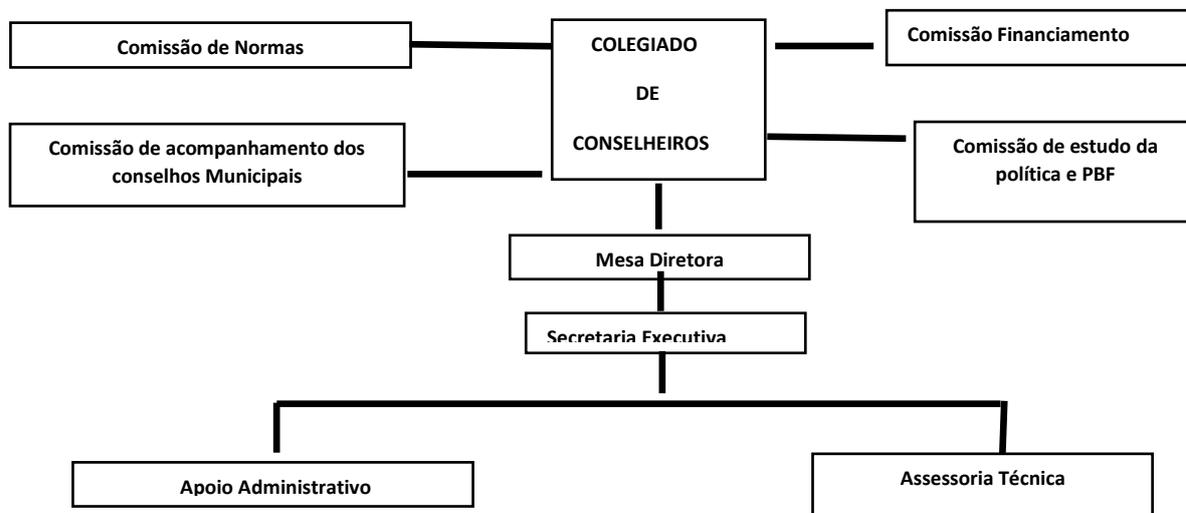
De acordo com os estudos de Maciel (2014, pg. 54), “em meados da década de 1990 o governo do Rio de Janeiro foi assumido por Marcelo Alencar (1995-1998)”. Foi um momento em que a economia do estado sofreu novo processo de mudança. Em 1993, o então governador, saiu do PDT e se filiou ao PSDB, mesmo partido do Presidente da República à época e, como àquela, também realizou amplo programa de privatizações inspirado no modelo neoliberal. É neste contexto político e econômico que é criado o CEAS/RJ, órgão superior de deliberação colegiada, de caráter permanente, vinculado à Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos - SEASDH, sendo garantida, em sua composição, a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil com direito a voto é instituído<sup>1</sup>.

De acordo com a Pires e Vaz (2010, pg. 254), “é a partir do arcabouço legal fornecido pela Constituição Federal de 1988 e as regulações subsequentes que estes colegiado se tornam fundamentais no processo de concepção e execução de políticas públicas (desde a decisão a sua implementação e seu monitoramento)”. Nesta direção, compete ao CEAS, segundo o artigo 2 da lei de criação: participar da formulação da política estadual de assistência social, coordenar a fiscalização da observância dos direitos e garantias atinentes à sua área de atuação; normatizar as ações e regular a prestação dos serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; garantir a efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social, atuando na formulação de políticas, apontando estratégias de controle e de execução das mesmas; convocar ordinariamente, a cada 2 (dois) anos, ou

---

<sup>1</sup> - Lei nº 2554 de 14 de maio de 1996.

extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a conferência estadual de assistência social, que terá atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; apreciar e aprovar critérios de transferência de recursos para os municípios, considerando para tanto indicadores que informem sua equitativa distribuição com base, preferencialmente, nos fatores inerentes à população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda; acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social prestados à população por órgãos e entidades públicas e privadas, a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais resultantes dos respectivos projetos, estabelecerem diretrizes e apreciar os programas anuais e plurianuais de gestão e desembolso do Fundo Estadual de Assistência Social; definir critérios de qualidade para a funcionamento dos serviços de assistência social de âmbito estadual; elaborar e aprovar seu regimento interno; divulgar no diário oficial do estado, o resumo das atas das reuniões, bem como as contas do FEAS; receber e encaminhar aos órgãos competentes denúncias formuladas por cidadãos e/ou entidades sobre a não realização de conferências municipais de assistência social e o não cumprimento da LOAS. O conselho possui caráter deliberativo, normativo, regulador, consultivo e fiscalizador da política estadual de assistência social e suas representações ocorrem de acordo as diretrizes da lei de criação do conselho e de seu regimento interno<sup>1</sup>. O CEAS está estruturado através do seguinte formato:



**Fonte: CEAS: Fortalecimento da Participação e do Controle Social para a Gestão Democrática e Transparente. (Pg.10).**

Observa – se no Cronograma uma estrutura para que o conselho responda pelo seu conjunto de competências, exigindo dos conselheiros disponibilidade para participar das comissões bem como uma estrutura técnica administrativa que assessorie os mesmos na qualificação das deliberações e no monitoramento das tomadas de decisões. Nesta direção, o CEAS/RJ é uma arena colegiada onde, a tomada de decisão está ancorada na dinâmica das reuniões, estas

<sup>1</sup> - Resolução 007/2001.

ocorrem mediante o calendário anual pactuado<sup>1</sup> e ao recebimento das pautas e atas via e-mail e posteriormente a realização das assembleias, onde ocorrem a aprovação das atas e outras pautas. É no interior do plenário que se configuram as tomadas de decisões através do voto.

### **3.1 – CARACTERIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEAS/RJ**

Além da estrutura organizativa já mencionada, o CEAS tem o processo deliberativo definido por: plenário, mesa diretora, comissões permanentes, comissões especiais e membros de apoio. O plenário possui diversas funções, dentre elas, eleger o presidente e o vice-presidente. As eleições para presidente e vice-presidente do CEAS são realizadas a partir das determinações do regimento interno do conselho. Segundo o artigo 7º, o CEAS elegerá dentre os seus membros titulares, por votação secreta e maioria simples, um presidente e um vice-presidente, em chapa conjunta e paritária. O mandato de presidente e vice-presidente tem por duração o período de 01(um) ano, permitida uma única recondução por igual período, através de eleição na assembleia subsequente ao fim do mandato da atual presidência.

Prevista no organograma de estruturação do conselho, a secretaria executiva deve ser ocupada por profissional de nível superior, que tem como função promover e praticar atos de gestão técnico - administrativa necessários ao desempenho das atividades do conselho e dos órgãos integrantes de sua estrutura, dar suporte técnico operacional ao conselho, visando subsidiar as realizações das reuniões do colegiado, dar suporte técnico operacional as comissões temáticas e grupos de trabalho, assessorar a presidência e vice presidência no cumprimento das funções específicas, coordenando as atividades, conforme determinado pela presidência, elaborar e submeter à presidência as pautas das reuniões, providenciar a publicação dos pareceres, resoluções e extrato de ata do conselho no diário oficial do estado, assessorar os trabalhos das comissões permanentes, coordenar a elaboração de relatórios sobre as atividades do conselho, encaminhar as datas das reuniões aos membros do conselho, controlar a correspondência recebida e expedida, registrar as deliberações do conselho e exercer outras atividades que lhe forem atribuídas, para tanto conta com assessoria técnica e administrativa para realizar tais ações. Com relação a infraestrutura das reuniões, a Lei 12.4345<sup>2</sup> no artigo 16, prevê que o órgão gestor deva providenciar a infraestrutura do conselho garantindo recursos materiais, humanos, financeiros e, inclusive, as despesas referentes a passagens e diárias dos conselheiros e representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições. Necessário destacar o Índice de Gestão Descentralizado do Sistema Único de Assistência Social - IGDSUAS, instituído pela Lei do SUAS,

---

<sup>1</sup> - Resolução nº 80 de 9 de dezembro de 2014 e Resolução CEAS nº 1 de fevereiro de 2015, dizem respeito ao calendário de 2015 e 2016 respectivamente.

<sup>2</sup> - Lei do SUAS que alterou a Lei nº 8.742/1993 - LOAS.

regulamentado pelo decreto nº 7.636/2011. É através deste índice que é avaliado a qualidade da gestão da PNAS nos territórios. Seu valor varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais perto de 1 (um), melhor seu desempenho na gestão e maior será o valor de apoio financeiro repassado pela União para que se invista em atividades voltadas para o aprimoramento da gestão do SUAS e do controle social.

Nesta direção, quais são os instrumentos para exercer o controle social? O controle social feito pelos conselhos acontece pela discussão, análise, acompanhamento e aprovação de dois instrumentos de planejamento da política pública: planos de assistência social e orçamento correspondente, tendo por base o artigo 30 da LOAS<sup>1</sup>.

Todo planejamento tem como característica principal a definição de objetivos que devem ser cumpridos dentro de um determinado período de tempo. Assim, planejar é uma tarefa que auxilia em termos de clareza dos objetivos que o conselho busca, o tempo para realizar e os recursos que vão ser usados para realizar o que foi previsto. Fazendo uma interlocução com o plano de ação de 2014 - 2016<sup>2</sup> do CEAS, o mesmo possui algumas metas a serem atingidas, no entanto, de acordo com a análise documental feita muitas ações planejadas acabam ficando de fora. A alteração da lei de criação do conselho e o regimento interno é uma delas, conforme pode-se verificar na ata 215 de setembro de 2014, onde a gestão 2012 – 2014, vinha discutindo a atualização da lei de criação do conselho, haviam encaminhado ao setor jurídico da SEASDH para as possíveis alterações, no entanto com fim da gestão, esta ação acabou se perdendo não recebendo continuidade pela nova gestão 2014 – 2016.

Outra meta do plano de ação diz respeito ao fortalecimento das comissões permanentes. Estas têm como objetivo estudar e aprofundar o tema discutido para subsidiar as tomadas de decisões, podem realizar visitas técnicas institucionais, com o apoio técnico do conselho e da SEASDH. As comissões permanentes são compostas pela comissão de financiamento, comissão de normas e legislações, comissão de acompanhamento dos conselhos municipais de assistência social, comissão de estudo da política e programa de transferência de renda.

Podem ser criadas, também, comissões especiais para contribuir para o exame de questões que, não sendo da competência das comissões permanentes, sejam consideradas relevantes para a política de assistência social ou para atender objetivos do próprio conselho, fato que pode ser observado na ata de 219 de fevereiro de 2015 através da resolução 83/2015 que instituiu a comissão organizadora da conferência estadual de assistência social de 2015.

Tendo em vista o conteúdo das discussões, a mesa diretora é composta pelo presidente, vice-presidente, um secretário geral e um secretário adjunto, eleitos através da indicação do

---

<sup>1</sup> - É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social - Plano de Assistência Social.

<sup>2</sup> - Resolução CEAS 082/2014.

presidente do conselho estadual. Possui papel relevante pois tem a responsabilidade de formular as pautas da reunião, de acordo com artigo 32 do regimento interno do conselho.

Na análise das atas uma insatisfação relevante aparece quanto a execução das atribuições da mesa diretora, ou seja, na ata nº 220 de abril de 2015, a conselheira da sociedade civil questiona a ausência da mesma nas assembleias e a não participação na construção das atas. Ações como esta podem direcionar a tomada de decisão de forma vertical de acordo com interesses governamentais já que a formulação da pauta nem sempre é resultado de reuniões da mesa diretora, sendo muitas vezes definida pelo poder público e encaminhada ao CEAS. As pautas devem ser encaminhadas previamente a todos os conselheiros, com antecedência mínima de 05 (cinco) dias consecutivos, para as reuniões ordinárias, e de 03 (três) dias consecutivos para as reuniões extraordinárias. Em caso de urgência ou de relevância, o plenário do conselho, por voto da maioria simples, poderá alterar a pauta.

Cabe ressaltar que as pautas do conselho nem sempre são discutidas com as entidades e nem sempre chega ao conhecimento das organizações pois chegam aos conselheiros com o prazo muito curto e nem sempre possibilitam que os conselheiros promovam discussões com suas bases. Pode – se identificar tensões relevantes que podem comprometer o caráter das decisões do CEAS, esta contradição aparece na pauta de prestação de contas do FEAS de 2013, ata nº 214 de agosto de 2014. A prestação de contas foi aprovada com ressalvas, em seguida reprovada, no entanto era um momento de transição das gestões do conselho, quando a pauta retornou ao conselho, a mesma foi aprovada conforme a ata 225 de setembro de 2105.

A tensão e a contradição relatada revelam a possível presença de interesses políticos por parte dos atores, revela também a fragilidade dos registros que não sustentaram deliberações anteriores que tinham dependência da memória dos conselheiros e os que permaneceram na nova gestão não souberam esclarecer os fatos que levaram a deliberação a ser aprovada. Portanto, revelam também, que os conselheiros não são tão preparados para assumir a missão, como deveriam. Outra questão que pode comprometer a continuidade das ações do conselho, diz respeito as constantes mudanças de gestores<sup>1</sup> e a ausência de conselheiros nas reuniões ordinárias que acabam por não acontecer por falta de quórum<sup>2</sup>, comprometendo a continuidade das ações que acabam não sendo retomadas.

### **3.2 - CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEAS/RJ: SUA COMPOSIÇÃO E SEUS DESAFIOS**

De acordo com regimento interno, no artigo 3º, o CEAS/RJ, é composto por 20 (vinte) conselheiros titulares e respectivos suplentes, distribuídos paritariamente entre os

---

<sup>1</sup> - Como consta na ata nº 219 de fevereiro de 2015, posse da Secretaria Estadual a Sra. Tereza Consentino e na ata de nº 228 de fevereiro de 2016, posse do ex. Deputado Paulo Mello.

<sup>2</sup> - Nesta gestão, não tivemos as assembleias de janeiro, julho e agosto de 2016.

representantes dos órgãos públicos, em número de 10 (dez), sendo 08 (oito) indicados pelo Estado e 02 (dois) representantes dos Municípios.

A paridade, segundo Tatagiba (2002, pg. 57), “foi considerada condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo, dessa forma, a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório”.

O artigo 4º propõe, que as representações governamentais e seus suplentes sejam nomeados pelo Governador do Estado, oriundos de órgãos públicos em cumprimento ao Decreto nº 25.496, de 10/08/1999, alterado pelo Decreto nº 27.796 de 23 de janeiro de 2001.

Sendo 01(um) representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, 01(um) representante da Defensoria Pública Geral do Estado - DPGE, 01(um) representante da Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária - SEAPEC, 01(um) representante da Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC, 01(um) representante da Secretaria de Estado de Cultura - SEC, 01(um) representante da Secretaria de Estado de Saúde - SES, 01(um) representante da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos - SEASDH, 01(um) representante da Secretaria de Estado de Trabalho – SETRAB.

Neste quesito de representação governamental, é importante destacar que o gestor estadual pode influenciar na tomada de decisão pois possui recursos políticos e de governo para implementar decisões. A posição do gestor possui um papel relevante uma vez que

À democratização da gestão pública pode ser um fator determinante do êxito de participação em conselhos. Dela depende, em grande parte, o sucesso do funcionamento dos fóruns, viabilizando ou obstaculizando pelo tipo de acesso dos participantes a infraestrutura de apoio e à pauta de questões a serem decididas no nível estadual da administração pública. (CÔRTEZ, 2004, pg. 253).

Outra questão, que vem caracterizando a trajetória de participação governamental, é a baixa rotatividade dos conselheiros, muitos estiveram presentes em gestões passadas, fato que pode ser confirmado pela representação da SEPLAG, que esteve presente também na gestão de 2010 – 2012, podendo facilitar assim as tomadas de decisões no interior do conselho.

No que diz respeito as representações dos municípios, conforme o artigo 5º, na área de órgãos públicos, serão eleitos em fórum próprio, com divulgação e acompanhamento de todo o processo por parte do CEAS, no qual poderão fazer parte todos os municípios do Estado, mediante a convocação do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social – COEGEMAS.

A representação do COEGEMAS no interior do CEAS se configura com um protagonismo importante pois dependendo do projeto societário que defendam podem direcionar avanços democráticos, como consta na ata 223 de setembro de 2016, onde o colegiado se posicionou através de uma carta de repúdio, contrário ao decreto 8805/2016, que alterou a normativa do Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social - Decreto 6214/2007.

A representação não governamental, ou seja, da sociedade civil, mencionada na resolução CNAS nº 237/2006 e no artigo 6º do regimento interno do CEAS, diz respeito a eleição em fórum próprio, com ampla divulgação e acompanhamento de todo o processo de candidatura e eleição, por parte da comissão eleitoral do CEAS<sup>1</sup>, com o acompanhamento do Fórum Estadual de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro e fiscalização do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

O controle social é um componente importante na conformação de uma esfera pública cujo requisito central é a existência de sujeitos coletivos dotados de autonomia e representatividade legítima, permanentemente ativa pela democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo controle social exercido pelas bases que fundam essa representação. (RAICHELIS, 2000, pg. 85).

O desafio do conselho é trazer os usuários para dentro desta arena, em se tratando das organizações de usuários juridicamente constituídas, exige – se que estes sujeitos façam parte dessa estrutura organizacional, mediante a participação efetiva nos colegiados de origem.

Dessa forma, a resolução CNAS nº 24 de 16 de fevereiro de 2006 vem reforçar o protagonismo dos usuários, contribuindo, assim, para que sejam representados por quem conhece e vivencia suas necessidades e questões cotidianas. Na ata 225 de setembro de 2015, pode-se notar o esforço do CEAS em realizar reunião ampliada com os usuários no auditório da Central Única de Trabalhadores - CUT, buscando mobilização coletiva para inserção desses usuários no CEAS entre outras ações.

No entanto, mesmo após as inúmeras regulações e normatizações, observa – se a ausência do mesmo; fato que pode ser confirmado nesta gestão, onde as representações não são dos usuários da política e sim de representantes de instituições. Fato analisado por um autor que discute o tema:

O assistido na condição de beneficiário não se constitui como sujeito do seu destino ou como porta voz de seus direitos e reivindicações. A sua condição subalterna autoriza que outros – benfeitores – representem os seus interesses. A subalternidade é um nutriente do paternalismo autoritário (CAMPOS, 2006, pg. 109).

Com relação à democracia participativa, essa gestão do conselho consolidou suas representações por meio dos seguintes atores, conforme consta na Resolução 071/2014, Centro de Integração Empresa Escola – CIEE, Lar Fabiano de Cristo – LFC, Centro de Formação Profissional Alzira de Aleluia, Federação Estadual das Instituições de Reabilitação – FEBIEX, como representantes de entidades e organizações de assistência social de atendimento e assessoramento e defesa dos direitos; o Centro de Desenvolvimento da Qualidade de Vida, Instituto Geração da Hora, Centro Social Cultural Estrela do Amanhã, Movimento Mães da Cinelândia, como representantes de usuários e/ou organizações de usuários e o CRESS 7ª Região e a CUT, como representantes dos trabalhadores do SUAS<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> - Resolução nº 35 de 31 de julho de 2014, dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Estadual de Assistência Social na gestão 2014 – 2016.

<sup>2</sup> - Observa-se que nesta gestão, diferentemente das anteriores, a representação de usuários não contou com representantes de usuários de pessoa em situação de rua.

Uma das questões que chama atenção, refere-se ao CRESS. Instituição que teve protagonismo juntamente com o Conselho Federal de Serviço Social – CFESS na luta pela implementação da política de assistência como um direito da população e dever do Estado, possui cadeira cativa<sup>1</sup> no CEAS conforme consta no inciso 6º, artigo 4º do regimento interno do conselho. O que reafirma o histórico protagonismo deste profissional na luta pela organização democrática e participativa da política de assistência social.

Dentre os diversos desafios que a sociedade civil possui, com certeza, a capacidade de mobilização em intervir na agenda governamental é uma das mais importantes, pois pode contribuir para a construção e implementação de políticas públicas mais igualitárias e menos desiguais. Outro desafio diz respeito a transparência das ações governamentais ou *accountability*<sup>2</sup> e finalizando como pano de fundo, novos valores de justiça social são fundamentais no contexto da assistência social, tendo em vista que suas práticas perpassam o campo dos valores morais e de culpabilização do indivíduo. Como confirma um dos autores que discute o tema:

O controle social pode ser visto em três dimensões distintas e indissociáveis: a dimensão política (relacionada à mobilização para influir na agenda do governo, indicando suas prioridades), a dimensão técnica (relacionada ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão pública); e a dimensão ética (relacionada a construção de novos valores e referências fundados nos ideais de solidariedade, de soberania e de justiça social (CAMPOS,2006, pg.25)

Estar atento ao conjunto dessas dimensões no processo de tomada de decisão no interior desta arena colegiada é o ápice do papel do CEAS, contribuindo de fato para a construção do sistema descentralizado e participativo através da formulação, implementação e monitoramento do SUAS.

#### **4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Faz-se muito importante e necessário continuar pensando o SUAS e discutir sobre as arenas decisórias nele presente. Essa proteção, que sempre esteve ligada a uma perspectiva de caridade e filantropia, hoje se tornou uma política nacional e um sistema único, porém até hoje convive com visões voluntaristas relacionadas ao senso comum, como pôde ser visto em alguns momentos da pesquisa. A pesquisa demonstra como os desenhos institucionais, dinâmicas de reuniões e regras influenciam nos direcionamentos de decisão do conselho, tendo os conselheiros baixa capacidade propositiva de influenciar, fato que confirma o pressuposto da pesquisa, onde é possível notar que o principal tema sobre o qual os

---

<sup>1</sup> Por ter uma visão mais progressista, defendendo um modelo de societário menos desigual e igualitário, o CRESS 7ª Região solicitou sua desvinculação como membro nato, através do ofício 296/2016, fato que consta na ata 233 de setembro de 2016, a demanda foi encaminhada a comissão de normas do conselho para apreciação e futuros encaminhamentos.

<sup>2</sup> - De acordo com Campos (1990, pg. 48), *accountability* está diretamente relacionada à democracia: a) organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; b) descentralização e transparência do aparato governamental; e c) substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes.

conselheiros se debruçam diz respeito a sua própria dinâmica interna, quanto os temas mais relacionados ao controle social, o desenho da política pública, a transparência e as prioridades de investimento público, apesar de importantes acabam ficando de fora conforme analisado nas atas e pautas do conselho.

Outra questão importante que aparece diz respeito ao planejamento do conselho, poucos são os recursos para a execução das atividades, apenas 3% do IGD, que não sendo monitorados pelos conselheiros acabam sendo utilizados com outras finalidades. Identifica-se pouca disponibilidade de tempo dos conselheiros para participar das reuniões, havendo muitas vezes falta de quórum nas planearias, já que grande parte dos conselheiros são trabalhadores e o horário das assembleias não favorece quem está inserido no mercado de trabalho, outra questão não menos importante diz respeito às capacitações permanentes, que são necessárias para melhor entendimento da representação, participação e do controle social e que não vem acontecendo. Nesta direção, pode – se concluir que o processo decisório se constrói a partir das determinações legais, das normas administrativas, nos padrões históricos de organização político administrativa e nas relações dos gestores públicos com diversos grupos sociais o que acaba direcionando o conteúdo das deliberações. Cabe ainda ressaltar, que a qualidade das atas não favorece uma análise mais próxima da realidade, visto que refletem superficialmente as discussões travadas em torno de assuntos, demonstrando inclusive pouca profundidade e possibilitando ao leitor um precário conhecimento de como se estabelecem as divergências e tomadas de decisões entre os atores envolvidos. O estudo mostrou que o CEAS/RJ tem investido grande parte de suas ações no desempenho de funções técnicas e burocráticas, mantendo sua agenda direcionada as demandas provenientes do executivo, enquanto o debate técnico político que envolve as decisões para consolidação do SUAS no Estado, acabam não sendo priorizados.

Para reverter esse quadro, é necessário rever as rotinas dos conselhos e diretrizes institucionais para mudanças necessárias na prática cotidiana dos conselhos que confirmam maior centralidade ao exercício da política, em lugar da rotina burocrática da gestão.

## **5 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênua. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC.

AVRITZER, L. **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. Editora Fundação Perseu Abramo Partido dos Trabalhadores 2013. In: Um balanço da participação social no Brasil Pós Constituição de 1988.

\_\_\_\_\_. **A dinâmica da participação social no Brasil**. Editora Cortez IPEA UFMG 2010. In: FARIA, C, F. RIBEIRO, U, C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis sobre os conselhos municipais de políticas públicas?

\_\_\_\_\_. In: PIRES, R, C. VAZ, A, C, N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros.

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993

\_\_\_\_\_. Lei do SUAS. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, 15 de outubro de 2004. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Cadernos de textos do MDS. VII Conferência Nacional de Assistência Social. Participação e controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Norma Operacional Básica Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS. Brasília, 2005.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p.138-172. Online: disponível em [www.ims.uerj.br/ccaps](http://www.ims.uerj.br/ccaps).

CAMPOS, Edval B. e Maciel, Carlos Alberto B. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática. In **Serviço Social e Sociedade nº. 55**. São Paulo: Cortez, novembro de 1997. pp.143-155.

\_\_\_\_\_. Assistência Social: do descontrole a controle social. In **Serviço Social e Sociedade nº 88**. São Paulo: Cortez, novembro de 2006. pp. 109.

DAGNINO. Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Editora Paz e Terra, 2002. In: TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002, p. 57.

DALVA, Elia S. A construção do SUAS: Análise do processo decisório em torno da elaboração da PNAS de 2004 e da NOBSUAS de 2005. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2013.

JUNIOR, Orlando, A. S. RIBEIRO, Luiz, C, Q. AZEVEDO, SERGIO. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Editora Revan, Fase,2004.

MACIEL, Heloísa H. M. **A participação na conformação da política de assistência social no estado do Rio de Janeiro (1980 – 2007)**. Tese de doutorado - Programa de Pós-graduação em Política Social - Universidade Federal Fluminense. Niterói, Rio de Janeiro, 2014.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO. **Normas para apresentação de teses e dissertações**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1980.

RODRIGUES, Mavi P. Balanço crítico do SUAS e o trabalho do assistente social. In **Seminário Nacional O trabalho do assistente social no SUAS**. Rio de Janeiro, UERJ: CFESS,2011.

SILVA, Ionara F. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no estado do Rio de Janeiro**. Dissertação de mestrado – Escola Nacional de Saúde Pública – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000.

TRIVIÑOS, A.N.S(1990). "Alguns temas no desenvolvimento de uma pesquisa". In: **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº6214/2014. Dispõe sobre o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social.

\_\_\_\_\_. Decreto nº7636/2011. Regulamenta o IGDSUAS.

\_\_\_\_\_. Decreto nº8805/2016. Altera a normativa do BPC/LOAS

\_\_\_\_\_. CEAS Fortalecimento da participação e do controle social para gestão democrática e transparente.2014.

SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva: Concepções Fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.**