

**Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Formação Profissional  
Coordenação-Geral de Especialização**

Giovana Rocha Veloso

**Exercício do Controle Social e Atuação dos  
Conselhos de Assistência Social: análise dos dados  
do Censo SUAS 2010**

Brasília – DF

2011

Giovana Rocha Veloso

Exercício do Controle Social e Atuação dos  
Conselhos de Assistência Social: análise dos dados  
do Censo SUAS 2010

Monografia apresentada à Escola Nacional de  
Administração Pública como requisito para  
obtenção do título de Especialista em Gestão  
de Políticas Públicas de Proteção e  
Desenvolvimento Social.

**Orientador:** Profº. Cilair Abreu

Brasília, novembro de 2011

Giovana Rocha Veloso

# Exercício do Controle Social e Atuação dos Conselhos de Assistência Social: análise dos dados do Censo SUAS 2010

Monografia apresentada à Escola Nacional de  
Administração Pública como requisito para  
obtenção do título de Especialista em Gestão  
de Políticas Públicas de Proteção e  
Desenvolvimento Social.

Data de aprovação: \_\_\_\_/ \_\_\_\_/ \_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof. Ms. Cilair Rodrigues de Abreu

---

Prof. Dr. Trajano Quinhões

Brasília, novembro de 2011

## RESUMO

VELOSO. Giovana. (2011). **Exercício do Controle Social e Atuação dos Conselhos de Assistência Social: análise dos dados do Censo SUAS 2010**. 39 fls. Monografia (Especialização). Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, Brasília, 2011.

Este trabalho teve como objetivos: avaliar em que medida os arranjos institucionais (organizacionais) influenciam na capacidade deliberativa do conselho, bem como verificar o atual estado de estrutura e funcionamento dos conselhos, analisando em medida esses afetam o exercício do controle social da política de assistência social. Portanto, como forma de verificar a asserção acima exposto foi feito levantamento teórico sobre os conceitos aqui abordados e suas possíveis interações, bem como uma análise do Censo SUAS sobre os conselhos, realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2011, bem como alguns dos achados do Acórdão do TCU nº 2.809/2009.

**Palavras-chaves:** conselhos de assistência social, controle social, assistência social, Censo SUAS 2010.

## *SUMÁRIO*

<b>1 – Introdução .....</b>	<b>07</b>
<b>2 – Institucionalismo, Democracia e Participação.....</b>	<b>10</b>
2.1 – Para que servem as instituições?.....	10
2.2 – Conselhos: espaços institucionalizados de participação e controle de políticas públicas.....	13
<b>3 – Exercício do Controle Social e Estrutura e funcionamento dos Conselhos: Análise dos dados do Censo SUAS 2010.....</b>	<b>18</b>
3.1 – Metodologia.....	20
3.2 – Análise dos Dados .....	24
<b>4 – Considerações Finais.....</b>	<b>28</b>
<b>5 – Bibliografia.....</b>	<b>40</b>

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 .....	18
Tabela 2 .....	19
Tabela 3.....	21
Tabela 4 .....	22
Tabela 5.....	23
Tabela 6 .....	24
Tabela 7 .....	26
Tabela 8 .....	26
Tabela 9.....	27
Tabela 10 .....	28
Tabela 11.....	30
Tabela 12.....	30
Tabela 13.....	30
Tabela 14.....	33
Tabela 15.....	35
Gráfico 1 .....	29
Gráfico 2 .....	34
Gráfico 3 .....	35

## 1 - INTRODUÇÃO

No Brasil, é recorrente em sua historiografia política a caracterização de um sistema político-cultural altamente arraigado a práticas autoritárias e violentas, que contribuíram para a formação de um sistema político em que o exercício da democracia e da participação popular tivesse um caráter limitado.

Considerando esses pressupostos e a pressão por ampliar a democracia, a escolha política no Brasil, como forma de atender a essa nova demanda, foi integrar o modelo da democracia representativa com os princípios da democracia participativa. Assim, a Constituição de 1988 alarga o modelo de democracia, inserindo mecanismos de participação direta da sociedade civil organizada nos processos decisórios de políticas públicas, com a criação de conselhos de políticas públicas, conferências e fóruns em que o escopo da esfera pública amplia-se com a inserção de novos atores e novos espaços públicos de diálogo.

A consolidação dessa participação no Brasil concretizou-se por meio de diversos conselhos, cuja principal função é exercer o controle social das políticas públicas. Controle social é aqui entendido como a participação da população na gestão pública, possibilitando aos cidadãos meios e canais de fiscalização e controle das instituições e organizações governamentais, de modo a verificar a primazia do interesse público e coletivo nas decisões do governo e o respeito aos preceitos legais e constitucionais.

A participação da população na gestão das políticas públicas tende, portanto, a

promover a transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; a permitir maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, P. 375).

Algumas pesquisas apontam que à participação popular na gestão das políticas públicas, via conselhos e outros canais de deliberação, contribui para o bom funcionamento da gestão. Conforme aponta Robert Putnam (2002), ao estudar as causas do atraso da Itália do Sul frente à Itália do Norte, a riqueza e o desenvolvimento econômico não dão conta de explicar tudo e que a modernidade econômica está invariavelmente associada ao bom desempenho das instituições públicas.

Neste sentido, o autor aponta que as instituições apresentam um bom desempenho à medida que as estruturas sociais locais se tornam mais horizontais, ou seja, quanto maior for o

desenvolvimento de organização grupal, de solidariedade social e de participação cívica melhor é o desenvolvimento das instituições públicas. Isso porque, é via sistemas horizontais de participação cívica que as pessoas em grande número de casos resolvem dilemas de ação coletiva. Assim, para o autor, que quanto mais horizontal for a estrutura social melhor é o desempenho institucional.

A conclusão semelhante também chega Mário Spinelli (2008, p.103) ao estudar os conselhos de controle social do programa Bolsa Família. Para o autor

identificou-se que, em média, havia menos impropriedades na gestão do Programa pelas prefeituras dos municípios onde os conselhos atuavam de forma mais efetiva, mesmo ao se controlar uma série de diferentes fatores de ordem estrutural, humana e política.

Conforme o autor, em municípios onde os conselhos de controle social do Programa Bolsa Família (conforme a SENARC/MDS os Conselhos Municipais de Assistência Social representam 92% - 3.127) apresentam melhor funcionamento há um ganho de qualidade gerencial e uma redução das falhas em sua execução<sup>1</sup>.

O conceito de capital social, neste contexto, é importante na tentativa de explicar o maior ou menor nível de participação de uma população nos espaços institucionalizados de controle social de políticas públicas. Este termo, conforme Francis Fukuyama (2003) foi reincorporado ao léxico das ciências sociais por James Coleman (1990) nos anos oitenta e se refere à capacidade das pessoas de trabalhar em grupos e é empregado em “todas as situações em que as pessoas cooperam para alcançar determinados objetivos comuns, tendo por base um conjunto de normas e valores informais compartilhados” (FUKUYAMA: 2003, 33).

A capacidade para o associativismo cívico (capital social), portanto, depende das normas formais instituídas e dos valores e da cultura predominante na comunidade, território ou classe social. Desta forma, não é contraditório que exista em um mesmo país grupos sociais que tenham maior capacidade de articular organizações do que outros. Assim, capital social não é distribuído igualmente dentro da sociedade. Grupos que tenham maior capacidade de articulação, interesses comuns a serem defendidos, identidades compartilhadas, espaços públicos e valores comuns tendem a desenvolver maior capital social.

Desta forma, comunidades e estratos sociais que tenham maior capital social tendem a ter maior desenvolvimento econômico e cívico. Isso porque, são capazes de se organizar e

---

<sup>1</sup> O autor também chega à constatação de que nos municípios que possuem melhores condições para gerir políticas da área da assistência social, com maior volume de recursos financeiros, recursos humanos mais bem qualificados e melhor infra-estrutura tecnológica, há melhores condições favoráveis ao desempenho dos conselhos.



influenciar nas decisões importantes. Não é por outro motivo que conforme, dados da CEPAL (2003) o estrato social que possui maior capital social na América Latina é o empresariado.

Assim, o **problema** que se apresenta é como promover incentivos à população mais pobre a fomentar capital social e a participar nos espaços públicos? Ou seja, em uma comunidade em que o referencial de identidade comunitário não se é mais percebido, em que há uma grande fragmentação de interesses e de espaços dificultando o reconhecimento de pertencimento e de a organização cívica, em que a preocupação principal e quase única é com a sobrevivência diária, como promover incentivos ao fortalecimento do capital social e à participação social nos espaços públicos, sendo que os ganhos desta não são imediatos e nem tangíveis?

Outra preocupação é se, como constata as pesquisas, a participação da sociedade civil e dos usuários promove melhorias no desempenho da gestão, quais os arranjos institucionais que melhor fomentam e estimulam a participação destes nos conselhos, bem como influenciam na capacidade deliberativa e do exercício do controle social da política pública de assistência social na conformação do SUAS?

A **hipótese** que lanço, como forma de analisar este problema e apoiado no debate aqui exposto, é que quanto maiores os incentivos institucionalizados para a participação e de disponibilidade de ferramentas de accountability, maiores as chances do conselho ser melhor estruturado, e com isso maiores são as chances de um melhor desempenho de suas competências, bem como melhor é a gestão local destas políticas.

Para tanto, o trabalho tem como objetivos: avaliar em que medida os arranjos institucionais (organizacionais) influenciam na capacidade deliberativa do conselho, bem como verificar o atual estado de estrutura e funcionamento dos conselhos, analisando em medida esses afetam o exercício do controle social da política de assistência social

Assim, como forma de verificar a asserção acima exposto será feito levantamento teórico sobre os conceitos aqui abordados e suas possíveis interações, bem como uma análise do Censo SUAS sobre os conselhos, realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2011, bem como alguns dos achados do Acórdão do TCU nº 2.809/2009.

## 2 – INSTITUCIONALISMO, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Pensar a política como força capaz de redirecionar, transformar, as forças do mundo capaz da inovação, sempre esteve presente no pensamento político desde a antigüidade. A questão que se levanta, e que é uma grande preocupação da teoria política contemporânea, é como fazê-lo, como implantar novos valores que possam dar nova dinâmica a ordem política e social já instalada sem o uso da violência?<sup>2</sup>

A construção da democracia e, principalmente de suas instituições, são uma resposta a essa pergunta. Contudo, a democracia não pode ser restrita, como quer Schumpeter (1984, 328), a “*um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor.*” O princípio democrático está para além de ser um mecanismo simplesmente de contagem de votos. O sentido de democracia deve ser entendido como estando intimamente ligado à edificação de instituições que possibilitem ao homem transpor o limiar que o separa da sociedade e passe a compô-la, investindo-o de direitos e deveres, tornando-o, enfim, um cidadão. Afinal, citando Willy Brandt, “*é preciso ousar mais democracia*” (BRANDT, citado por MARAVALL: 2003,10).

Desta forma, a democracia deve ser entendida em seu sentido mais amplo, em que busca fomentar a participação dos cidadãos nos negócios públicos. Para tanto, deve ser construída instituições e espaços que possibilitem e fomentem essa participação.

### 2.1 – Para que servem as instituições?

Instituições são, como define Douglass North (1990) teórico do neo-institucionalismo, as regras do jogo que organizam uma sociedade e que abrange tanto as regras formais quanto as informais. North afirma que as limitações informais (cultura) são importantes por si mesmas, não somente na definição das regras formais (leis). Pois, é recorrente a evidência de que as mesmas regras formais e/ou constitucionais impostas a diferentes sociedades produzem diferentes resultados. Todavia, se a cultura importa para explicar o desempenho de algumas instituições democráticas, o estudo destas instituições não pode restringir-se ao recorte do desenho das limitações, tanto formais quanto informais, impostas pelas regras do jogo aos atores. Mas, deve ater-se também, de forma substantiva, aos interesses em jogo.

---

<sup>2</sup> Pois, afinal como afirma Hannah Arendt, “*somente a violência é muda, e por este motivo a violência, por si só, jamais pode ter grandeza*” (ARENDR, 2000, p.35).

A teoria neo-institucionalista desenvolve-se a partir destas considerações, da importância das limitações informais para o desempenho das instituições formais. Na realidade, entende-se que estas limitações informais também se transmudam em instituições, na medida em que se tornam redes organizacionais que desempenham papéis mais autônomos, como o associativismo, os movimentos sociais, as redes sociais e na sua forma perversa o clientelismo e o familismo.

Nesta perspectiva, as instituições não são vistas como algo estático, inerte, mas sim como estruturas incluídas dentro de um processo social que, por si só, é algo mutável. A grande questão dos neo-institucionalistas é um problema já observado pelos ‘velhos’ institucionalistas: estruturas políticas definem comportamentos políticos e estes são por si mesmos personificados normativa e historicamente (LOWNDES, 2002).

Neste sentido, é que, para Margaret Levi (1991), as instituições solucionam problemas de ação coletiva quando incorporam ao sistema indivíduos que não se dispunham a cooperar ou não conseguiam participar. Esta incorporação dá-se quando um indivíduo ou um conjunto de indivíduos que detém o poder de coordenar, coagir ou mobilizar um grupo de pessoas consegue fazer com que este grupo passe a agir em conjunto, a ponto de este conjunto final deter características que lhes são próprias, diferentes das que se observam em seus participantes quando tomados individualmente.

As instituições não funcionam somente como mediadoras de conflitos, mas também agem para promover uma mudança institucional. Assim, cria-se uma nova instituição com o objetivo de que esta provoque um novo (re)arranjo de comportamento entre os participantes, a exemplo da Constituição de 1988. Foi Montesquieu um dos primeiros teóricos modernos a formular que o princípio normativo é capaz de injetar valores positivos na construção do Estado, para quem “de modo geral, a lei é a razão humana enquanto governa todos os povos da terra; e as leis políticas e civis de todas as nações não devem ser senão os casos particulares em que se aplica essa razão humana” (MONTESQUIEU, 1983: Livro I).

É neste sentido, da construção de instituições que fomentem valores cívicos e estruturas horizontais de participação (*accountability*), que se insere a discussão levantada por Robert Putnam (1993). O autor sustenta que a eficiência de um governo está relacionada com o capital social e de cultura cívicos aí desenvolvidos, sendo estes fatores considerados como instituições informais. Em seu livro, que se tornou referência na abordagem neoinstitucionalista, *Making Democracy Work* (1993)<sup>3</sup>, Putnam expõem os motivos que levaram o sul da Itália a ter ainda tão arraigados sistemas tradicionais de controle político

---

<sup>3</sup> Traduzido no Brasil como ‘Comunidade e Democracia: a experiência italiana’.

como o clientelismo, corrupção e as máfias, apresentando assim, rendimentos econômicos e de capital social inferiores aos do norte da Itália. Para Putnam, a história, as instituições políticas e a cultura cívica são capazes de explicar essas diferenças.

A partir desse ponto de vista, o desempenho das instituições depende do contexto social em que elas atuam. Assim, no sul da Itália, o capital social e o associativismo são menores do que no norte, bem como, o nível de confiança entre as pessoas. Além disso, há um traço histórico que se cristalizou nas relações políticas do sul: o familismo, o autoritarismo e a valorização das relações pessoais para se ter acesso aos recursos do governo. Putnam chega à conclusão de que “o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições” (op.cit: 189).

O que Putnam observou é que em regiões mais cívicas os cidadãos participam ativamente de vários tipos de associações, acompanham com interesse os assuntos políticos veiculados na mídia e nutrem opiniões políticas. Nas regiões menos cívicas os eleitores comparecem às urnas não para expressar suas convicções políticas, mas em razão das relações hierárquicas de clientelismo.

A construção de espaços horizontalizados de poder, em que as regras de reciprocidade e de participação cívica são respeitadas é posto, portanto, como saída para a superação dos dilemas de ação coletiva dentro de uma comunidade. Neste sentido,

capital social diz respeito às características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Portanto, a acumulação de capital social aumenta a propensão dos atores sociais para a colaboração e para o empreendimento de ações coletivas, favorecendo o fortalecimento da competitividade sistêmica, propiciando a consolidação de identidades regionais e contribuindo para o desenvolvimento local e regional (BECKER, 2008, p. 234).

A constatação de Putnam é que o desempenho das instituições políticas e de seus governos é fortemente determinado pelas tradições cívicas e pelo capital social. Assim sendo, em contextos como o Brasil (em que formas tradicionais de ‘fazer’ política, como autoritarismo e clientelismo, convivem de forma não anacrônica com instituições democráticas modernas), para que as instituições da democracia possam funcionar de forma eficiente, não basta somente estas serem percebidas como importantes pelos atores, antes, faz-se necessário a implantação de mecanismos que incentivem e valorizem estas instituições, além de promover o empoderamento (*empowerment*) daqueles que delas participem, fomentando, o que Putnam define como ‘virtude cívica’. Além destas questões, faz-se necessário que as regras do jogo sejam respeitadas por todos não importando o *status* político e social do agente.

A racionalidade e a impessoalidade da burocracia weberiana são fatores que importam para que haja uma maior eficiência institucional, todavia é necessário que também haja tanto incentivos formais quanto informais para a estabilidade das regras. O que torna a predição de Platão, em *A República*, de que os governos variam de acordo com a disposição de seus cidadãos correta ainda nos dias atuais.

Não é por outro motivo que, conforme José Antonio Ocampo (2003, 29),

a mobilização do capital social dos setores mais pobres deve ser complementada com um sistema econômico dinâmico e incluyente, (...) mas também com um sistema sociopolítico mais amplo que seja coerente com este objetivo de inclusão. Desta maneira, o desenho de instituições formais de associação e participação, e a capacitação dos supostos beneficiários em sua gestão, nunca alcançarão seus objetivos a menos que as instituições socioculturais informais de confiança, cooperação, liderança, prestígio e clientelismo sejam também temas da política pública\*.

Em consonância a essa perspectiva, Luciana Jaccoud (2009, p. 67) afirma que,

desenvolver o debate sobre o combate à pobreza e à desigualdade fora da referência a direitos e cidadania é abrir espaço para uma política social limitada a uma gestão da pobreza. Assim, o enfrentamento da questão social sob a ótica da cidadania e dos direitos sociais tende a se desenvolver em paralelo ao enfrentamento do tema da democracia política ou da consolidação do Estado nacional.

Desta forma, a política pública de assistência social no Brasil, ao se considerar o cenário intersetorial, carrega para si um duplo desafio: a inclusão social e política do indivíduo e do grupo que representa, tornando-o não só um cidadão mais autônomo social quanto politicamente.

## **2.2 – Conselhos: espaços institucionalizados de participação e controle de políticas públicas.**

No Brasil na década de 1980 com o esgotamento do projeto desenvolvimentista, que dava respaldo ao regime autoritário, cada vez mais se mostrava insustentável a permanência deste governo que tinha como principal justificativa de ser a ideologia do desenvolvimento econômico nacionalista. A saída visível para esta situação de crise apresentava-se com a implantação da democracia no Brasil. A democracia mostrava-se como a única forma de ‘acalmar’ tanto os setores sociais que reivindicavam maiores participações políticas, quanto para apresentar saídas ao momento de crise econômica.

---

\* (T.A)

Os movimentos sociais tiveram, naquele período, um papel preponderante ao pressionar o governo para a abertura política, como também ao colocar na pauta do cenário político as questões sociais. Assim, estes movimentos são uma parte importante na ‘construção da democracia’, como um propulsor de demandas. A democracia fica assim, revigorada no momento em que passa a atender e a ouvir as demandas que se faziam presentes em parte dos segmentos da sociedade. É abrindo espaço para o diálogo e a participação que se apóia a construção de uma política democrática.

A reivindicação dos movimentos sociais por mais democracia foi incorporada a Constituição Federal de 1988, a qual institucionaliza a democracia participativa por meio dos conselhos gestores e de políticas públicas. Esse controle, por parte dos cidadãos na gestão dos negócios públicos, tem suas bases legais nos princípios e direitos constitucionais fundamentais, como o inciso LXXIII, art. 5º, da Constituição Federal que estabelece o mecanismo de ação popular e o § 2º, inciso IV, art. 74 que dispõe que qualquer cidadão é parte legítima para denunciar irregularidades ao TCU.

Na área da assistência social, em particular, o inciso II, art. 204 da Carta Maior estabelece que nesse campo as ações governamentais tenham como diretrizes, dentre outras, a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Assim, como forma de efetivar essa participação foram instituídos pela Lei 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social os Conselhos de Assistência enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Na conformação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, os espaços privilegiados onde se efetiva essa participação são os Conselhos e as Conferências.

A competência primeira dos conselhos é o exercício do controle social sobre as políticas públicas. Esse controle trata da capacidade da sociedade civil organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal. Esse mecanismo possibilita que a sociedade controle as atividades públicas para avaliar os objetivos, processos e os resultados das ações empreendidas ao longo de um determinado período<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Vale ressaltar que este conceito de controle social encontra aceitação entre os teóricos brasileiros. Para os teóricos políticos europeus e americanos o sentido deste conceito é outro e é entendido como limitação do agir individual na sociedade, por meio da ‘ordem social’ e outras formas de controle como os arranjos econômicos, sociais e jurídicos. Para essa corrente por controle social se entende como “o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos

O controle social da gestão pública pretende constituir-se como um espaço de co-gestão entre Estado e sociedade, trazendo formas inovadoras de gestão pública para o exercício da cidadania ativa, possibilitando à sociedade a definição de um plano de gestão das políticas setoriais, com uma maior transparência das alocações de recursos. Indubitavelmente, isso nos remete à inevitável existência de dois pressupostos básicos: o desenvolvimento da cidadania e a construção de um ambiente democrático. Portanto, o exercício do controle social é entendido como uma conquista da sociedade civil e se traduz como um instrumento e uma expressão da democracia participativa expressa na Carta Magna.

Os meios de controle social têm como pilar a fiscalização das ações públicas, mas o seu papel é muito mais amplo. Visam, sobretudo, a indicar caminhos, propor idéias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público. Os Conselhos são importantes espaços institucionais responsáveis pela intermediação entre Estado e sociedade civil, bem como mecanismos de expressão, representação e participação da população no controle social democrático.

Conforme Edval Bernadino (2009) o Controle Social possui três importantes dimensões:

a - A dimensão política relaciona-se à mobilização da sociedade para influenciar a agenda governamental e indicar prioridades;

b - A dimensão técnica diz respeito ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão de recursos e a apreciação dos trabalhos governamentais, inclusive sobre o grau de efetividade desse trabalho na vida dos destinatários;

c - A dimensão ética trata da construção de novos valores e de novas referências, fundadas nos ideais de solidariedade, da soberania e da justiça social. Essa dimensão está comprometida com a construção de uma sociedade voltada para o “atendimento das necessidades sociais sobre exigências da rentabilidade econômica”, como dispõe a LOAS.

Conforme se observa, o controle social não implica em única e exclusivamente em ‘participação’. Essa participação visa direcionar as políticas para o atendimento das necessidades prioritárias da população, melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Assim, controle social implica na participação da população na gestão pública, possibilitando aos cidadãos meios e canais de fiscalização e controle das instituições e

---

*contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo”. (GARELLI: 2004, 283). O conceito de controle social por nós empregado está mais próximo ao conceito de *accountability* utilizado pelos teóricos políticos americanos e europeus.*

organizações governamentais, de modo a verificar o bom andamento das decisões tomadas em seu nome.

A ampliação da esfera pública com a construção de espaços institucionalizados de participação da sociedade civil no ciclo de elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, em especial os conselhos, têm sido amplamente defendidos e ampliados (principalmente a partir da década de 2000). A democracia se amplia, promovendo o resgate da autonomia e civismo daquela comunidade fazendo com que esta seja protagonista de sua própria história.

A construção de espaços em que a população efetivamente delibera sobre assuntos que importam nos negócios públicos encontra eco no ideal deliberativo o qual “parte da premissa de que as preferências políticas entram em conflito e que a finalidade das instituições democráticas deve ser resolver esse conflito” (GIDDENS: 1996, 133). Desta forma, é necessário que os problemas possam ser resolvidos a partir de uma discussão e que os participantes cheguem a uma decisão com base no que ouviram e disseram. A abordagem deliberativa concorda que há muitas perguntas, mas que não há uma única resposta correta para estes questionamentos.

Como forma de proporcionar essa participação deliberativa foi, portanto, necessário a criação de um novo arranjo institucional que possibilitassem as discussões entre os atores sociais e os políticos. Cohen (1992), um dos teóricos da democracia deliberativa, sugere a criação de formas institucionalizadas de participação de cidadão em nível local para resolver diretamente problemas que dizem respeito às diferentes realidades que compõe o quadro social, cultural e político local de forma sistêmica.

A busca pelo “*empowered deliberative democracy*” tem como objetivo a construção de instituições que contribuam para solucionar os dilemas de organização que sofrem os atores sociais para tomar corpo e serem realmente capazes de pautar a agenda das políticas públicas, além de democratizar as estruturas do Estado ao incorporar novos atores e vozes para a construção de políticas mais inclusivas e com maior justiça social.

Assim, há a necessidade de construção de desenhos institucionais que impulsionem a criação de agenda política e de formas de interação mais democráticas e igualitárias entre os atores sociais e políticos. Essa construção representa a

busca por desenhos institucionais que ‘empoderem’ as unidades locais par tomar decisões de forma deliberativa, ou seja, decisões precedidas de debates, que permitam tanto a reversão de preferências e interesses dos cidadãos, como a justificação pública dos mesmos (COHEN, 1992 citado por FARIA, 2010, 61).



Após a apresentação destas discussões apreende-se que a democracia para se consolidar em um país precisa ser vivenciada. Democracia aprende-se fazer, fazendo. A institucionalização de seus valores (como igualdade, justiça, solidariedade, soberania popular), para além de seu aspecto formal, precisam ser apoiados, estimulados e valorizados pela comunidade, ou seja, precisa fazer parte do arcabouço cultural daquela sociedade.

### 3 – Exercício do controle social e estrutura e funcionamento dos: Análise dos dados do Censo SUAS 2010

O Brasil conta atualmente com 5.564 municípios. Destes 94,28% contam com conselho municipal de assistência social (CMAS) e 98,63% contam com órgãos gestores de assistência social, conforme tabelas 1 e 2 abaixo.

Tabela 1

Porte do Município	Total de Municípios Brasileiros	Total de CMAS no Censo SUAS 2010	%.
Pequenos I (até 20.000 hab)	4003	3722	92,98%
Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab)	996	963	96,69%
Médios (de 50.001 a 100.000 hab)	313	310	99,04%
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab)	237	236	99,58%
Metrópoles (mais de 900.000 hab)	15	15	100,00%
Total	5564	5246	94,28%

Fonte: Censo SUAS 2010

Tabela 2

Porte do Município	Total de Municípios Brasileiros	Total de Órgãos Gestores no Censo SUAS 2010	%.
Pequenos I (até 20.000 hab)	4003	3936	98,33%
Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab)	996	989	99,30%
Médios (de 50.001 a 100.000 hab)	313	310	99,04%
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab)	237	237	100,00%
Metrópoles (mais de 900.000 hab)	15	15	100,00%
Total	5564	5488	98,63%

Fonte: Censo SUAS 2010

A grande capilaridade dos CMAS no país é em grande parte devido à exigência expressa na lei 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) que em seu art. 30 dispõe como condição para o repasse de recursos federais, nesta área, para o ente a constituição de Conselho, Plano de Ação e de Fundo. Além disso, o ente federativo deve cumprir com o complemento de recursos do co-financiamento.

As tabelas também demonstram que a maior dificuldade de penetração desta política pública ainda são os municípios pequenos que representam 69,7% dos municípios brasileiros. Os motivos para essa situação são conhecidos, como dificuldades de implementação da política por parte do órgão gestor (em muitos casos verifica-se resistência em abandonar práticas assistencialistas e implementar a política pública de assistência social), dificuldade de acesso a internet, meios de transporte dentre outros.

Tabela 3

**CMAS que participaram do Censo SUAS 2010 segundo o Nível de Gestão (09/2010) e Porte do Município**

		Inicial	Básica	Plena	Desabilitados	Não habilitados	Total
Pequeno I	Qtde	526	3054	68	4	6	3658
	%	91,8%	71,4%	17,7%	100,0%	100,0%	69,7%
Pequeno II	Qtde	33	870	87	0	0	990
	%	5,8%	20,3%	22,6%	0,0%	0,0%	18,9%
Médio	Qtde	8	248	76	0	0	332
	%	1,4%	5,8%	19,7%	0,0%	0,0%	6,3%
Grande	Qtde	6	104	140	0	0	250
	%	1,0%	2,4%	36,4%	0,0%	0,0%	4,8%
Metrópole	Qtde	0	2	14	0	0	16
	%	0,0%	0,0%	3,6%	0,0%	0,0%	0,3%
Total	Qtde	573	4278	385	4	6	5246
	%	100%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Censo SUAS 2010

A tabela 3 demonstra que 91,8% dos municípios que estão habilitados no nível de gestão inicial são de porte pequeno I e que 71,4% dos municípios que estão habilitados no nível de gestão básica também são de porte pequeno I. O nível de gestão inicial implica menor grau de responsabilidade do município, devendo este manter atualizado o Cadastro Único (CadÚnico), os sistemas da Rede Suas e Preencher o plano de ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o relatório de gestão como forma de prestação de contas (Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS 2005).

Já no nível de gestão básica o município assume a gestão da proteção social básica na assistência social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Por isso tem que se responsabilizar pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários; que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território (idem).

Para tanto, o município deve ter como requisito, além do cumprimento com os critérios da gestão inicial, a) alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social, como Unidade Orçamentária; b) estruturar Centras de Referência de

Assistência Social – CRAS de acordo com o porte do município, em áreas de maior vulnerabilidade social; c) manter estrutura para orientação e acompanhamento dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e dos Benefícios Eventuais; d) apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC; e) realizar diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social; f) os conselhos devem estar em pleno funcionamento; g) ter como responsável, na secretaria executiva dos CMAS, profissional de nível superior.

Como se percebe o nível de gestão básica implica em maiores responsabilidades para o município ao mesmo tempo em que os recursos transferidos para esses municípios são maiores, acompanhando o grau de exigências para a gestão são maiores.

Os dados demonstram é que, após 6 (seis) anos de implantação do SUAS, a quase totalidade dos municípios que estão na gestão inicial são de porte pequeno I, o que pode-se aferir que para esses municípios não há incentivos e/ou não há estrutura suficiente para a gestão municipal assumir um maior número de responsabilidades. Assim, deve ser (re)avaliado novos mecanismos e incentivos para que o município possa se integrar de forma efetiva ao SUAS.

Por outro lado, os dados também demonstram que 71,4% dos municípios que estão habilitados no nível de gestão básica são de porte pequeno I, demonstrando que em uma quantidade considerável destes municípios a gestão é cumprida com os requisitos para ser habilitado neste nível.

### **3.1 – Metodologia.**

Assim, como forma de verificar os objetivos propostos neste trabalho foram selecionadas duas capitais de cada região considerando o Estado com número de habitantes e a de menor número. Destes foram escolhidas, além das capitais, uma cidade habilitada no SUAS em gestão inicial, básica e plena, correlacionadas por Porte I e II, médio e grande. Assim, para cada Estado analisado serão verificados os dados de 3 (três) cidades.

Ressalto que a necessidade de fazer esse recorte deve-se ao fato de que nos dados gerais do Censo SUAS não consta a variável porte do município e nível de gestão, apresentando somente a variável regional. Portanto, para poder trabalhar com essas variáveis optei por selecionar uma amostra.

Para a seleção dos Estados e as cidades foram considerados os dados do IBGE 2010:

a) Região Norte;

Maior número de habitantes: Pará com 7.443.904 hab/km<sup>2</sup>

Menor número de habitantes: Roraima com 425398 hab/km<sup>2</sup>

b) Região Nordeste:

Maior número de habitantes: Bahia com 13.633.969 hab/km<sup>2</sup>

Menor número de habitantes: Sergipe com 2.036.277 hab/km<sup>2</sup>

c) Região Centro-oeste:

Maior número de habitantes: Goiás com 5.849.105 hab/km<sup>2</sup>

Menor número de habitantes: Tocantins com 1.373.551 hab/km<sup>2</sup>

d) Região Sudeste:

Maior número de habitantes: São Paulo com 39.324.091 hab/km<sup>2</sup>

Menor número de habitantes: Espírito Santo com 3.392.775 hab/km<sup>2</sup>

e) Região Sul:

Maior número de habitantes: Rio Grande do Sul com 10.576.758 hab/km<sup>2</sup>

Menor número de habitantes: Santa Catarina com 6.178.603 hab/km<sup>2</sup>

As cidades selecionadas aleatoriamente foram:

Tabela 4

<b>Estado</b>	<b>Porte</b>	<b>Nível de Gestão</b>
<b>Bahia</b>		
Anagé	Pequeno II	Básica
Nova Viçosa	Pequeno II	Inicial
Salvador	Metrópole	Plena
<b>Espírito Santo</b>		
Marataízes	Pequeno II	Inicial
Viana	Médio	Básica
Vitória	Grande	Plena
<b>Goiás</b>		
Acreúna	Pequeno II	Básica
Goiânia	Metrópole	Plena

Niquelândia	Pequeno II	Plena
<b>Pará</b>		
Barcarena	Médio	Básica
Belém	Metrópole	Plena
Curuçá	Pequeno II	Básica
<b>Rio Grande do Sul</b>		
Marau	Pequeno II	Inicial
Porto Alegre	Metrópole	Plena
Sarapiranga	Médio	Básica
<b>Roraima</b>		
Amajari	Pequeno I	Básica
Boa Vista	Grande	Plena
Rorainópolis	Pequeno II	Básica
<b>São Paulo</b>		
Boituva	Pequeno II	Plena
Ibiúna	Médio	Inicial
São Paulo	Metrópole	Plena
<b>Sergipe</b>		
Aracaju	Grande	Plena
Capela	Pequeno II	Básica
Lagarto	Médio	Básica
<b>Santa Catarina</b>		
Florianópolis	Grande	Plena
Araranguá	Médio	Básica
Rodeio	Pequeno I	Inicial
<b>Tocantins</b>		
Filadélfia	Pequeno I	Inicial
Gurupi	Médio	Básica
Palmas	Grande	Plena

Categorizadas por porte e nível de gestão:

<b>Cidade – UF</b>	<b>Porte</b>	<b>Nível de Gestão</b>
Anagé – BA	Pequeno II	Básica
Acreúna – GO	Pequeno II	Básica
Curuçá – PA	Pequeno II	Básica
Rorainópolis – RR	Pequeno II	Básica
Capela – SE	Pequeno II	Básica
Nova Viçosa – BA	Pequeno II	Inicial
Marataízes – ES	Pequeno II	Inicial
Marau – RS	Pequeno II	Inicial
Rodeio – SC	Pequeno I	Inicial
Filadélfia – TO	Pequeno I	Inicial
Viana – ES	Médio	Básica
Barcarena - PA	Médio	Básica
Sarapiranga - RS	Médio	Básica
Ibiúna –SP	Médio	Inicial
Lagarto – SE	Médio	Básica
Araranguá – SC	Médio	Básica
Gurupi – TO	Médio	Básica
Vitória – ES	Grande	Plena
Boa Vista – RR	Grande	Plena
Aracaju – SE	Grande	Plena
Florianópolis – SC	Grande	Plena
Palmas – TO	Grande	Plena
Salvador	Metrópole	Plena
Goiânia	Metrópole	Plena
Belém	Metrópole	Plena
Porto Alegre	Metrópole	Plena
São Paulo	Metrópole	Plena

Tabela 5

Em relação ao controle social da política de assistência social foram verificados:

- Se há estímulo e participação em capacitações;

- Se os documento analisados são telegíveis;
- Se o conselho aprova o Relatório de Gestão;
- Se há Secretaria Executiva no conselho;
- Se a infraestrutura é adequada;
- Se há acompanhamento e fiscalização da qualidade dos serviços socioassistenciais prestados tanto por instituições públicas e privadas;
- Se a composição dos conselhos respeita a paridade entre os segmentos;
- Se o processo de eleição dos conselheiros da sociedade civil respeita as normas vigentes;
- Se o órgão gestor indica os representantes da sociedade civil que irá compor o conselho.

### 3.2 – Analise dos Dados.

A primeira pergunta selecionada para análise do Censo foi “há recursos específicos no orçamento do órgão [gestor da assistência social] destinados à manutenção do conselho”? Como é sabido sem recursos não há políticas públicas, assim, conforme dispõe a NOB/SUAS é requisito para habilitação ao SUAS que o conselho esteja em pleno funcionamento. A Resolução CNAS nº 237/2006 em seu artigo 20 define que os

Órgãos Públicos, aos quais os Conselhos de Assistência Social estão vinculados, devem prover a infra-estrutura necessária para o seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, e arcando com despesas, dentre outras, de passagens, traslados, alimentação, hospedagem dos/as conselheiros/as, tanto do governo quanto da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.

Essa disposição da resolução do CNAS foi incorporada à nova redação da Loas dada pela Lei 12.435/2011, aprovada em agosto do presente ano (2011), dando assim, maior respaldo jurídico e legal à responsabilidade do órgão gestor em manter o conselho estruturado e funcionando.

Tabela 6

<b>Há recursos específicos no orçamento do órgão destinados à manutenção do conselho?</b>				
	sim	não	total	% negativo
Pequeno I Inicial	0	2	2	100
Pequeno II Inicial	3	0	3	0
Pequeno II Básica	3	1	4	25



Médio Básica	5	2	7	28,57143
Grande Plena	4	1	5	20
Metrópole Plena	4	1	5	20

Como se observa as determinações da NOB/SUAS e do CNAS vem sendo cumpridas pela maioria dos conselhos pesquisados. Todavia, essa não reflete a qualidade deste funcionamento como constata o achado VII do Acórdão do TCU nº 2.809/2009 o qual verificou nos municípios pesquisados “Insuficiência de infra-estrutura para funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social”.<sup>5</sup> Essa constatação vai ao encontro dos dados gerais do Censo, no qual 54,1% dos conselhos brasileiros não contam com essa previsão. Vale ressaltar que os municípios que não contam com essa previsão, conforme observado na tabela 6, são aqueles de pequeno porte I na gestão inicial, demonstrando a fragilidades destas instâncias nessas localidades.

A segunda e terceira perguntas analisadas foram “há secretaria executiva no Conselho?” e a “secretária executiva trabalha exclusivamente no conselho?”. Conforme a Resolução CNAS nº 237/2006 a Secretaria Executiva “é a unidade de apoio para o seu funcionamento, tendo por objetivo assessorar as reuniões do colegiado e divulgar suas deliberações, devendo contar com pessoal de apoio técnico e administrativo”. A NOB/SUAS dispõe que a gestão deve ter como responsável na secretaria executiva do conselho, profissional de nível superior, sendo que para os municípios de pequenos portes I e II, esse profissional poderá ser compartilhado com o órgão gestor. Conforme orientações do CNAS<sup>6</sup>

A função da Secretaria Executiva - SE, porém, não se resume a organização das rotinas administrativas do conselho, mas principalmente na tarefa de subsidiar, assessorar, levantar e sistematizar as informações que permitam à Presidência, ao Colegiado, Comissões e Grupos de Trabalhos tomarem decisões. Além disto, compete à (ao) Secretária (o) Executiva coordenar, supervisionar, dirigir a equipe e estabelecer os planos de trabalho da Secretaria Executiva e relatórios de atividades do conselho.

Vale ressaltar que a secretaria executiva tem um papel importantíssimo para os conselhos no momento em que assessora os conselheiros, principalmente aqueles da sociedade civil que, em sua grande maioria, não tem acesso à legislação, como portarias e

<sup>5</sup> Este Acórdão do TCU foi o primeiro a ter como objeto específico a Política de Assistência Social, corporificada pelo SUAS. Para sua elaboração foram auditados pelo TCU Brasília/DF e 40 municípios selecionados em nove estados: 9 estados: Acre, Amapá, Goiás, Pernambuco, Roraima, Rio Grande do Sul, Sergipe, Santa Catarina e São Paulo.

<sup>6</sup> Documento ‘Perguntas e respostas sobre estrutura e funcionamentos dos conselhos de assistência social’ disponível em: [www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas](http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas) .

normativas e a outras rotinas da gestão, no cotidiano de suas atividades profissionais, como os conselheiros governamentais, que por já estarem nessa posição têm acesso facilitado e rotineiro a essas informações bem como as ações executadas e planejadas pela gestão. Assim, a secretaria executiva tem uma função, também, de traduzir essas informações, ou seja, fazer com que cheguem de forma mais telegível aos conselheiros da sociedade civil, principalmente quando se refere aos usuários da política, como mães do Bolsa Família e usuários dos equipamentos como CRAS e CREAS.

Tabela 7

<b>Há Secretaria Executiva?</b>		
	sim	não
Pequeno I Inicial		2
Pequeno II Inicial	3	
Pequeno II Básica	4	
Médio Básica	7	
Grande Plena	5	
Metrópole Plena	5	

Tabela 8

<b>A Sec. Trabalha exclusivamente no conselho</b>				
	sim	não	Total	% negativo
Pequeno I Inicial	0	2	2	100
Pequeno II Inicial	0	3	3	100
Pequeno II Básica	1	3	4	75
Médio Básica	4	3	7	42,85714
Grande Plena	4	1	5	20
Metrópole Plena	4	1	5	20

As tabelas demonstram que, à exceção dos conselhos de Porte I, todos os outros contam com secretaria executiva. Já na síntese geral do Censo SUAS 59,7% contam com secretaria e 40,3% não contam. Esse último percentual apresentado é representativo e demonstra a necessidade de elaborar ações que estimulem o órgão gestor a disponibilizar um servidor para assessorar o conselho. Esses dados também demonstram outra perspectiva que é a notória falta de servidores disponíveis e capacitados para ocupar esses cargos nos municípios de menor porte, que representa a maioria dos municípios brasileiros.

Além disso, os dados gerais do Censo demonstram que a quase totalidade dos conselhos (82,9%) não contam com secretária executiva trabalhando exclusivamente no conselho. Observa-se ainda que a medida em aumenta o porte populacional, a não exclusividade do cargo de Secretário Executivo diminui. Conforme os dados gerais do Censo

90% dos conselhos de porte Pequeno I não possui o cargo de Secretário exclusivo ao passo que 87% são exclusivos em metrópoles.

Uma ação que contribui para a superação deste fato é a criação da ‘casa dos conselhos’ a qual reúne vários conselhos em uma mesma estrutura, facilitando que as informações possam ser mais bem distribuídas, bem como facilita para o gestor a disponibilidade de servidores para essa atividade. De fato, a criação da ‘casa dos conselhos’ é uma ação que o TCU recomenda em sua Publicação “Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social”.

A quarta pergunta é “O conselho aprovou o Plano de Assistência Social?”. Segundo a NOB/SUAS o Plano de Assistência Social (PAS) é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução CNAS nº 145/2004, na perspectiva do SUAS. Sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor que o submete à aprovação do conselho. O Plano estabelece as prioridades, as ações e estratégias correspondentes, os resultados e impactos esperados, os recursos materiais, financeiros e humanos disponíveis e necessários, as fontes de financiamento e os indicadores de monitoramento. O Plano, portanto, representa um grande instrumento para a gestão.

Tabela 9

<b>O Conselho aprovou o Plano de Assistência Social?</b>		
	<b>sim</b>	<b>não</b>
Pequeno I Inicial	1	1
Pequeno II Inicial	2	0
Pequeno II Básica	3	1
Médio Básica	5	2
Grande Plena	5	0
Metrópole Plena	4	1

Conforme o artigo 30 da Loas é condição para repasse de recursos federais a instituição e o pleno funcionamento do Conselho de Assistência Social, do Plano de Assistência Social (PAS) e do Fundo. Assim, é de se esperar que quase a totalidade dos municípios brasileiros conte com essas três instituições. Em relação ao Plano os dados gerais do Censo SUAS apontam neste sentido, sendo que 90,2% dos municípios possuem esse instrumento, sendo que somente 8,62%, representando 452 municípios, não possuem PAS.

Contudo, apesar de ser competência do conselho aprovar o Plano de Assistência Social em seu âmbito, era de se esperar que alguns dos municípios de pequeno porte pudessem não

ter submetido o PAS à aprovação do conselho. Todavia essa situação não era esperada em municípios de médio porte e tão pouco em uma metrópole em gestão Plena (município de Belém).

Esse fato pode representar duas situações: a) de desconhecimento do órgão gestor da necessidade de encaminhar o PAS ao conselho para aprovação, e por outro lado representa uma fragilidade do conselho de não exigir o cumprimento desta norma; b) apesar de conhecedor das normativas o órgão gestor não as cumpre por não perceber que há punições diretas, bem como não reconhece, de fato, a legitimidade do conselho. Felizmente esse não é o cenário que representa o *status* atual da política, já que uma apenas 1,8%, 62 conselhos, apresentados nos dados gerais do Censo não aprovaram o Plano.

A quinta pergunta se refere se o conselho fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS. Conforme o artigo 9º da Loas para que as entidades de assistência social possam funcionar regularmente devem se inscrever nos conselhos, sendo que cabe a esses a fiscalização de sua atuação, independente do repasse ou não de recursos públicos.

O objetivo é verificar a qualidade dos serviços, projetos e programas prestados pela rede socioassistencial, no sentido de aprimorá-los (art. 9º da Resolução CNAS nº 237/2006). Apesar de não inscreverem as instituições públicas que ofertam serviços socioassistenciais, também cabem a esses a fiscalização e o acompanhamento da oferta e da qualidade destes serviços, já que é de competência destes “regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social em seu âmbito (...) e os padrões de qualidade para a prestação dos serviços” (NOB/SUAS). A fiscalização e o acompanhamento dos padrões de qualidade de toda a rede e dos ganhos obtidos pelos usuários são, portanto, tarefas precípuas dos conselhos.

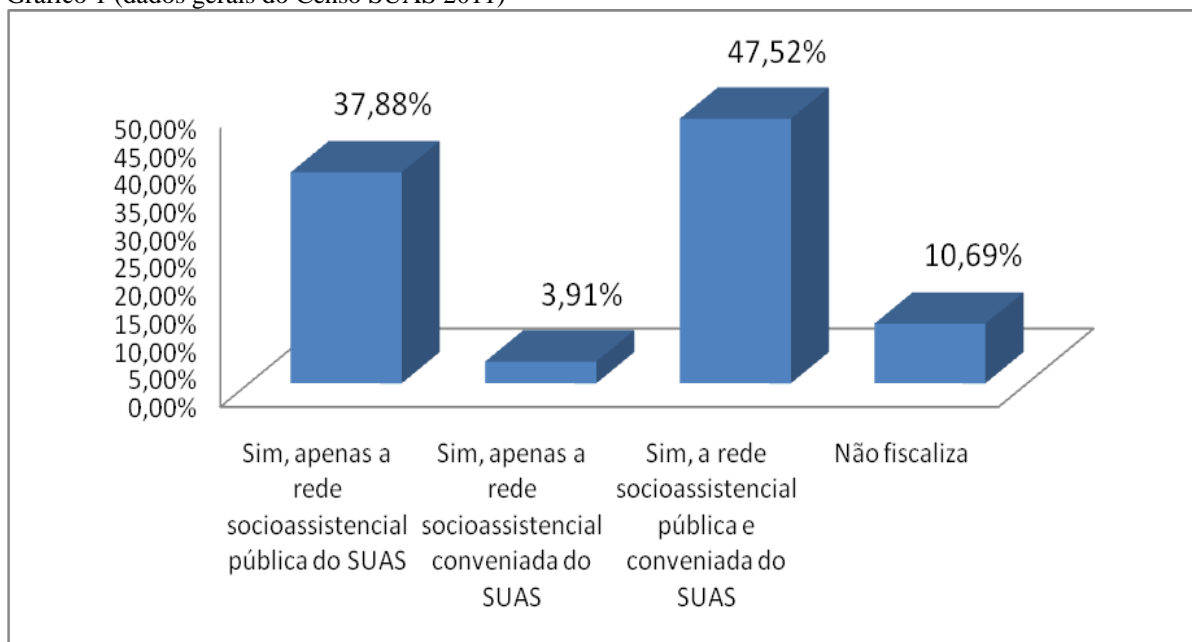
Tabela 10

<b>O Conselho Fiscaliza os serviços do SUAS?</b>				
	Apenas a rede pública	Apenas a rede privada	toda a rede	não fiscaliza
Pequeno I Inicial	1	---	1	---
Pequeno II Inicial	---	----	2	1
Pequeno II Básica	3	1	----	---
Médio Básica	---	---	7	---
Grande Plena	---	---	5	---
Metrópole Plena	1	---	4	---
Total	5	---	19	---

A tabela 10 demonstra que os conselhos vêm cumprindo com essas orientações. É de se esperar que alguns municípios de pequeno porte possam não cumprir com essa determinação, por vários fatores, deste não haver entidade atuando neste, bem como não ter disponibilidade de pessoal técnico (seja servidores da gestão e/ou conselheiros) e de transporte para essa tarefa. Contudo, essa situação não pode ocorrer em municípios maiores, tão pouco metrópole (Salvador) como demonstra a tabela, que fiscaliza apenas a rede pública. Isso demonstra, no mínimo, que o conselho pode não realizar a visita técnica, necessária para comprovar se as informações repassadas pela entidade no processo de inscrição correspondem com aquelas realmente praticadas.

Em relação aos dados gerais do Censo, gráfico 1, constata-se que há muito ainda que avançar, já que, para além dos que fiscalizam parcialmente a rede, há conselhos que não fazem essa atividade (10,69%). O CNAS orienta aos conselhos que estabeleçam um Plano de Acompanhamento e Fiscalização estabelecendo os critérios desta ação, bem como definindo a responsabilidade de elaboração do relatório de visita técnica, sendo essa do gestor e/ou de um conselheiro designado (Resolução CNAS nº 16/2010). Vale destacar que o Acórdão do TCU 2.809/2009 em seu Achado XI, apontou para “insuficiência de fiscalização das entidades e organizações de assistência social pelos conselhos municipais”, corroborando com os dados levantados pelo Censo.

Gráfico 1 (dados gerais do Censo SUAS 2011)



As tabelas 11, 12 e 13 referem-se aos assuntos sobre os quais o CMAS faz apreciação e emissão de parecer, sendo que os dois primeiros correspondem aos municípios estudados

neste trabalho e o último demonstra os dados gerais do Censo SUAS. Conforme determina a Loas em seu artigo 30-C os entes federados que receberam recurso do Fundo Nacional devem comprovar a utilização destes ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo conselho.

Essa determinação da Loas é reforçada pela NOB/SUAS que define como condições gerais para transferência de recursos federais a

comprovação do acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos, demonstrados através da aprovação do Relatório Anual de Gestão para os municípios e do Distrito Federal e do Relatório de execução do plano de assistência social, no caso dos Estados (NOB/SUAS).

O Relatório Anual de Gestão deve ser elaborado conforme modelo pactuado nas Comissões Intergetores e que se constitui do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-financeira e da apresentação de documentos que comprovem a gestão do SUAS no referido âmbito (Plano de Ação).

A prestação de contas se efetua mediante apresentação ao Conselho de relatório de gestão, o qual é constituído do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira e de informações que permitam identificar a capacidade de gestão e o alcance dos resultados. A prestação de contas acontece por meio eletrônico, via sistema SUASWEB, e deve ser analisada e deliberada pelo Conselho. Posteriormente, a prestação de contas é analisada pelo MDS.

Tabela 11

<b>O Conselho aprecia o demonstrativo (prestação de contas)</b>		
	sim	não
Pequeno I Inicial	2	0
Pequeno II Inicial	2	1
Pequeno II Básica	3	1
Médio Básica	6	1
Grande Plena	5	0
Metrópole Plena	5	0

Tabela 12

<b>O Conselho aprecia os relatórios de atividades e de realização financeira do Fundo</b>		
	sim	não
Pequeno I Inicial	1	1
Pequeno II Inicial	2	1
Pequeno II Básica	3	1
Médio Básica	6	1
Grande Plena	5	0
Metrópole Plena	5	0

Tabela 13

<b>Assuntos sobre os quais o CMAS faz apreciação e emissão de parecer</b>				
	NÃO		SIM	
	Qtde.	%	Qtde.	%
O Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeiro (prestação de contas).	259	4,94%	4987	95,06%
Os relatórios de atividades e de realização financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social.	1487	28,35%	3759	71,65%
O Plano de Ação Municipal (ou Estadual, no caso do SEAS, ou CAS/DF) de Assistência Social	399	7,61%	4847	92,39%

Assim, considerando que é condição para repasses de recursos a comprovação da apreciação da prestação de contas pelo Conselho é de se esperar que a quase totalidade dos conselhos apreciem e emitam parecer sobre essa (95,06%), conforme demonstra a tabela 14. Contudo, não há legislação clara sobre a apreciação do relatório de atividades e de realização financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social pelos conselhos, o que demonstrado pela menor apreciação deste (71,65%). Já o Plano de Ação por se constituir como uma parte da prestação de contas conta com uma alta adesão (92,39%).

Apesar destes dados o TCU apontou que há repasses de recursos do FNAS sem que o fundo municipal esteja efetivamente em funcionamento e sem que o município tenha elaborado o Plano de Assistência Social (Achado V), bem como ausência de prestação de contas de parcela de recursos repassados pelo FNAS para fundos municipais (Achado III)

Pode-se considerar que esta constatação representa a inobservância por parte do gestor federal das normativas legais que regulamentam o repasse de recursos, e da fragilidade do controle deste. Além disso, ao repassar recursos a municípios que não elaboraram o Plano significa, na prática, o não funcionamento dos conselhos, incorrendo, portanto, em irregularidades no repasse, na prestação de contas e no controle.

O TCU também apontou que não tem sido disponibilizado para os conselhos, com regularidade, as informações necessárias para que os conselheiros possam acompanhar a gestão do Fundo Municipal, tais como, proposta orçamentária da assistência social para apreciação e aprovação, plano de inserção e acompanhamento de beneficiários do BPC, plano de aplicação do Fundo Municipal, informações relativas ao volume de recursos transferidos para o Fundo Municipal oriundos do FNAS e do Fundo Estadual, informações relativas aos

recursos repassados pelo Fundo Municipal às entidades de assistência social e demonstrativos das contas bancárias sob gestão do Fundo Municipal.

Sobre essa questão, o Tribunal endereçou recomendação ao MDS, por meio do Acórdão 700/2004-Plenário, no sentido de articular ações juntos a estados e municípios para que o órgão da administração responsável pela coordenação da política de assistência social em sua respectiva jurisdição: "9.6.1. encaminhe ao conselho de assistência social, com regularidade, os relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos, consoante dispõe o art. 19, inciso VII, da LOAS".

Assim, faz-se necessário dotar os conselhos municipais de infra-estrutura adequada, de modo a possibilitar o exercício de suas atribuições, por meio da orientação e controle dos fundos de assistência social e da inscrição e fiscalização das entidades e organizações de assistência social.

Vale destacar que os membros dos Conselhos Municipais de Assistência Social não recebem treinamento suficiente para o exercício de suas atribuições, o que ocasiona dificuldades de atuação, sobretudo no que diz respeito ao controle da aplicação dos recursos que compõem os Fundos Municipais de Assistência Social e à fiscalização das entidades e organizações de assistência social.

Ressalta-se que considerando as competências dos conselhos de construção, avaliação e monitoramento das políticas sociais, exige-se dos seus membros algum grau de conhecimento técnico ou uma capacidade de tradução das questões técnicas, que por seu turno exige certo grau de escolaridade dos conselheiros. O que implica que,

a parcela mais pobre e menos escolarizada da população – em geral, o público-alvo das políticas públicas ligadas à área social – precisa exercer um enorme esforço para destinar parte de seu tempo para uma atividade de difícil compreensão, com uma complexa gama de atribuições legais e, nem sempre, bem aceita pelo Poder Público local. Fato que, em muitos casos, pode se constituir um obstáculo à participação, pois os cidadãos temem que, em decorrência de uma participação mais ativa, ocorram, por exemplo, represálias por parte do gestor público local (SPINELLI, 2008, p. 46).

Essa situação foi verificada, pela auditoria do TCU, que em grande parte dos municípios, os conselheiros demonstraram ou declararam encontrar dificuldades para entender o conteúdo do Plano de Assistência Social e do Plano de Ação, bem como dos documentos contábeis que embasam a prestação de contas de recursos federais repassados aos municípios. Em conseqüência ocorre, às vezes, omissão por parte dos conselheiros no acompanhamento da gestão dos recursos da área da assistência social, bem como na emissão



de parecer do conselho sobre a prestação de contas sem a devida análise da documentação pertinente.

Essa situação implica além da elaboração de documentos técnicos de fácil tradução, na necessidade de seja estruturada e de implantada uma política de capacitação e de educação permanente, não só para os conselheiros como também para os gestores, como forma de fortalecer e promover tanto uma gestão mais qualificada e democrática quanto ao exercício do controle social mais efetivo e transparente. Considerando essas assertivas, constata-se que

as especificidades técnicas e a qualificação requerida para o exercício das novas atribuições [relativas a fiscalização de aspectos gerenciais e financeiros], ao lado do peso excessivo das entidades assistenciais observado na composição dos conselhos, podem levar ao enfraquecimento daqueles que eram seus objetivos iniciais: a ampliação da presença dos usuários, a expressão das demandas sociais, o fortalecimento do debate público e a transparência e democratização do processo deliberativo (IPEA, 2009, p. 90).

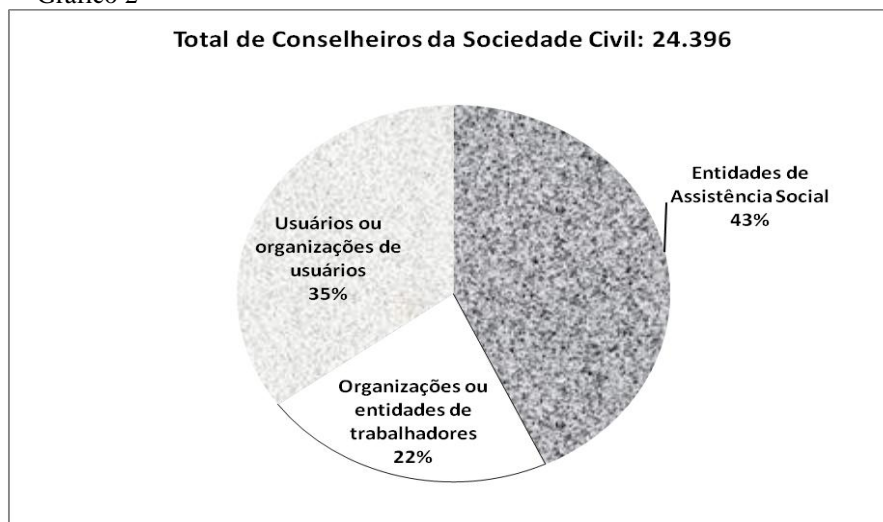
Desta forma, com o objetivo de fomentar não só a capacitação dos conselheiros, particularmente os usuários, mas também de fortalecer a articulação da sociedade civil, é importante investir na criação dos Fóruns de assistência social. Esses são espaços importantes para se exercer a representatividade, pois são espaços onde os conselheiros podem levar as informações a seus representados e participar de debates e busca de questões e demandas a serem encaminhadas aos conselhos. O Plano Decenal SUAS, sobre esse tema, estabelece como meta para 2010 investir em Fóruns da Sociedade Civil na perspectiva de construção de Planos Decenais.

As tabelas 14 e gráfico 2 referem-se à composição dos conselhos. Estes, como determina a Loas, devem ter composição paritária entre governo e sociedade civil. Além disso, a Loas define que, para o CNAS, a sociedade civil é composta por entidades de assistência social, usuários desta política e trabalhadores da área. Estes são regulamentados, respectivamente, pelo Decreto 6.308/2007, pela Resolução CNAS nº 24/2006 e Resolução CNAS nº 23/2006. Por analogia e respeitando esse princípio o CNAS reforça essa disposição em sua Resolução CNAS nº 237/2006.

Tabela 14

<b>Há paridade entre os três segmentos da sociedade civil?</b>	sim	não
Pequeno I Inicial	0	2
Pequeno II Inicial	1	2
Pequeno II Básica	1	3
Médio Básica	0	7
Grande Plena	1	4
Metrópole Plena	1	4

Gráfico 2



Apesar da quase totalidade dos conselhos terem composição paritária, 94,5% como demonstra os dados do Censo, é considerável o fato das entidades de assistência ter a maior representatividade (43%), bem como todos os municípios de pequeno porte analisados não contarem com paridade entre os segmentos. Todavia, não era esperado que os municípios de médio porte e metrópole não contasse com essa paridade.

É notória a dificuldade encontrada nos municípios de pequeno porte a constituição destes segmentos de forma organizada. As entidades, pela necessidade de constituição de pessoa jurídica, pela inscrição e pela maioria ter cunho religioso, são mais bem organizadas e nos municípios pequenos têm uma maior penetração.

Em relação ao segmento de usuários o dado apresentado na tabela 16, não corresponde ao fato deste ser composto realmente por usuários da assistência social organizados. Este segmento, na realidade, é composto por entidades de assistência social que apresentam como de usuários, por uma ambigüidade na legislação. A organização de usuários em associações é muito recente e a sua grande maioria não é organizada formalmente. Neste sentido, considerando esta situação, o CNAS define que para o seu processo eleitoral podem disputar vaga associações ou movimentos de usuários que não possuem pessoa jurídica, o que representa um avanço.

Conforme aponta Campos (2009, p.36),

Ainda persiste algumas representações de usuários por meio de delegação incondicional, caracterizada pela auto-delegação de representatividade política por parte de diretores de entidade cujo perfil e postura das lideranças as caracterizam bem mais, enquanto organizações prestadoras de assistência social.

Para o segmento de trabalhadores a sua não organização em instituições formais é mais representativo para os municípios de pequeno e médio porte, já que nos municípios de grande porte e metrópole possuem instituições representativas da classe, como psicólogos, assistentes sociais e pedagogos.

Vale destacar que o CNAS orienta aos conselhos que

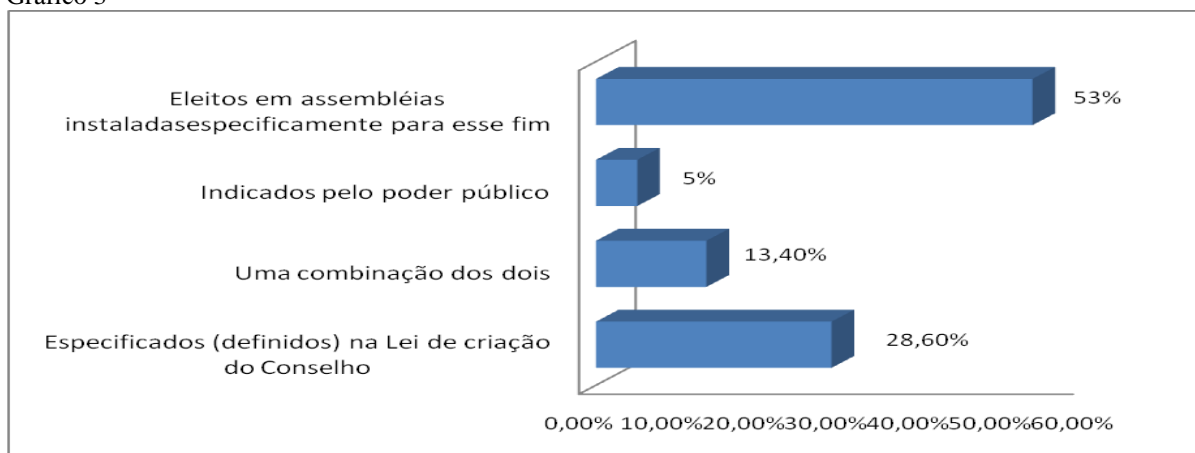
para os municípios onde não existam entidades representativas de trabalhadores, juridicamente constituídas, que os conselhos estimulem a criação de Fóruns dos Trabalhadores que integram o Sistema Único da Assistência Social - SUAS, passando essas formas de organização dos Trabalhadores a serem consideradas para a participação nos conselhos<sup>7</sup>.

Faz-se necessário ressaltar que o SUAS é recente, apenas seis anos, o que justifica o fato de ainda não contar com usuários e trabalhadores organizados formalmente. É importante, portanto, que os conselhos considerem esta questão e reformulem seus instrumentos legais possibilitando que estes dois segmentos, mesmo que não organizados formalmente, passem a compor o conselho, visando atender as peculiaridades locais.

Tabela 15

<b>No Processo eleitoral a sociedade civil é:</b>				
	Eleitos em assembleia	definidos na lei de criação	indicados pelo poder público	Total
Pequeno I Inicial	1	1	0	2
Pequeno II Inicial	1	2	0	3
Pequeno II Básica	3	1	0	4
Médio Básica	4	2	1	7
Grande Plena	5	0	0	5
Metrópole Plena	5	0	0	5
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>26</b>

Gráfico 3



<sup>7</sup> Documento publicado pelo CNAS sob o título “Orientações gerais para a adequação da lei de criação do conselho às normativas vigentes e ao exercício do controle social do SUAS”, disponível em: [www.mds.gov.br/cnas/capacitacoes-e-boas-praticas](http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacoes-e-boas-praticas).

A tabela 15 e gráfico 3 referem-se a forma de escolha da sociedade civil. Esta deve ser eleita em assembléia instalada especificamente para esse fim, cuja coordenação deste processo é da própria sociedade civil sob a supervisão do Ministério Público, garantindo a ampla participação de toda a sociedade, principalmente dos usuários da Política (Resolução CNAS nº 237). Assim, o conselho deve publicar um comunicado informando do processo eleitoral da sociedade civil, bem como os critérios para participar, buscando dar ampla divulgação. Neste comunicado, formalizado em resolução, deve estar dispostas as formas de participação, quem pode participar e os prazos. Para tanto, é importante que o conselho também observe os dispositivos de sua lei de criação e de seu regimento interno.

Ao analisar a tabela 15 e gráfico 3 constatou-se que na maioria dos conselhos a sociedade civil é eleita em assembléia, conforme os preceitos da Loas. Contudo, ainda há um percentual considerável de conselhos que estão com suas leis de criações desatualizadas e que especificam nestas as entidades que irão compô-lo. Sobre esse assunto o CNAS publicou um documento com orientações para a atualização destas.

Situação bastante irregular estão aqueles em que a sociedade civil é indicada pelo poder público, como demonstra a tabela 15, no município de Viana no Espírito Santo, e em outros 5% dos municípios apontados pelo Censo SUAS 2010, gráfico 3.

Nota-se, portanto, que há fragilidade no processo de escolha dos representantes da sociedade civil (conforme também apontou os achados do TCU), em que para além dos fatos aqui citados, é de conhecimento que em alguns municípios há interferência do órgão gestor neste processo, que há representantes do Poder Legislativo pleiteando vagas e que o secretário(a) de assistência social também é o presidente do conselho, fiscalizando a si próprio.

Os Conselhos são espaços de debates, negociações, regulação e deliberação da Política de Assistência Social, sendo assim, requer a participação dos vários atores envolvidos na Política de Assistência Social.

E conforme Paz (2009) a organização e funcionamento dos Conselhos

supõe escolha de organizações e de pessoas para exercerem um papel nos espaços públicos, dentro de determinados limites, com compromissos éticos e com uma determinada pauta e prática política.

O desempenho dessa função implica em representar neste espaço, interesses de grupos/segmentos específicos, seja da sociedade civil ou do governo. Esses grupos, por sua vez, devem ter autonomia e liberdade para se mobilizar e apresentar suas demandas, tendo em seu representante o seu porta-voz.

Contudo, a representação pode apresentar alguns problemas, dentre eles: a dificuldade de estabelecer mecanismos de controle institucionalizado pelo grupo sobre as ações do representante e a omissão de participação do grupo sobre as responsabilidades do representante. Conforme aponta Paz (2009, p. 44),

um dos problemas da representação ou do ato de delegar poderes é certa omissão na participação, como se só o representante tivesse responsabilidade. Representação é uma via de mão dupla. De um lado o coletivo de um determinado segmento que precisa discutir, mobilizar e, de outro, o representante escolhido que deve fomentar o debate e defender as propostas do segmento naquele espaço. Dessa forma, a representação política coloca no centro do debate a representatividade, ou seja, o maior ou menor grau de legitimidade do representante.

Portanto, deve-se considerar que a representação não pode ser dissociada da representatividade. Embora sejam diferentes, as duas caminham juntas no que tange ao exercício da democracia participativa. E, quanto maior for a sua legitimidade e maior for a sua capacidade de dar respostas ao grupo, maior é a sua representatividade. Para que se possa efetivar a representatividade é preciso ter transparência, não só nas ações do representado, mas também nos mecanismos de escolha desse representante. A legitimidade da representação só se torna efetiva quando concretizada em espaços públicos, ou seja, quando as pessoas reunidas de forma transparente afiançam a representação daquele indivíduo.

Para a efetiva representatividade nos conselhos é essencial que os representantes informem aos seus representados sobre as questões em pauta e as decisões, num movimento de prestação de contas de sua representação. E ainda, que busquem as questões que necessitam ser encaminhadas para o debate ou deliberação junto aos conselhos, considerando que esse foi eleito, dentre outros, para ser a “voz” de seus representados nesse espaço de decisão coletiva. Por outro lado, os “representados” devem se organizar e acompanhar o trabalho do seu representante.

Há que se considerar que o conselheiro é investido de compromissos éticos e políticos dentro daquele espaço público e por isso deve-se afastar da ação de se auto-representar ou representar os interesses exclusivos de sua entidade/organização, desconsiderando os interesses do segmento e da coletividade.

#### **4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho constitui uma análise exploratória do exercício do controle social da política de assistência social por meio da institucionalização da participação da sociedade civil nos conselhos que representam essa área.

A institucionalização desta participação constitui-se em uma busca para criar mecanismos para que a democracia participativa e deliberativa, tão almeçadas na década de 1980, possa atuar de forma não anacrônica e competitiva, mas sim complementar à democracia representativa.

Os conselhos de gestores e de políticas, no caso aqui em estudo os de assistência social, traduzem em mecanismos operacionais a democracia participativa. As deliberações tomadas neste espaço são levadas em consideração e incluídas no ciclo de elaboração, execução e avaliação de políticas públicas que se retroalimenta.

Desta forma, a avaliação destas políticas pelos usuários de seus serviços tende a promover maior efetivação do controle social à medida que o usuário participa do processo de construção e avaliação da política tornando a gestão da rede socioassistencial como um todo, mais democrática e participativa, ao passo que o usuário torna-se mais conhecedor de seus direitos alcançando maior autonomia.

Os conselhos contribuem para a construção da política na medida em que incorpora a essa, outras vozes e visões, bem como a percepção do seu público alvo. São, portanto, instituições, pois buscam solucionar problemas de ação coletiva quando incorporam ao sistema indivíduos que não se dispunham a cooperar ou não conseguiram participar. As decisões tomadas pelos conselhos, como na política, podem não ser as ideais, mas foram as possíveis de se obter um consenso mínimo dentro de determinado cenário.

Assim, este trabalho teve como objetivos: avaliar em que medida os arranjos institucionais (organizacionais) influenciam na capacidade deliberativa do conselho, bem como verificar o atual estado de estrutura e funcionamento dos conselhos, analisando em medida esses afetam o exercício do controle social da política de assistência social.

Portanto, como forma de verificar a asserção acima exposto foi feito levantamento teórico sobre os conceitos aqui abordados e suas possíveis interações, bem como uma análise do Censo SUAS sobre os conselhos, realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2011, bem como alguns dos achados do Acórdão do TCU nº 2.809/2009.

Como demonstram os dados apresentados os conselhos de assistência social encontram-se com estrutura organizacional fragilizados, sendo que apenas 59,7% dos

conselhos possuem Secretária Executiva e que mesmo em municípios de grande porte, com população entre 100mil e 900mil habitantes, mais da metade dos conselhos possui um ou nenhum funcionário para as atividades administrativas. Todavia, os dados também demonstram que quanto maior é o nível populacional do município melhor estruturado é conselho, sendo que a grande maioria destes, mesmo em municípios de porte pequeno, contam com computador ligado a internet e sala de reuniões.

Outro fato é que apesar de quase a totalidade dos conselhos (85%) possuírem Regimento Interno a sua maioria não regulamenta sobre atividades e competências importantes como a periodicidade de suas reuniões, a forma de publicidade de suas deliberações, o processo eleitoral, a forma de escolha da Mesa Diretora e da Presidência, as competências da Secretaria Executiva, a criação das comissões e grupos de trabalho.

Os dados também demonstram a dificuldade de uma grande parcela dos conselhos em exercer suas competências de fiscalização e monitoramento da política, sendo que quanto menor é o município menor capacidade deliberativa apresenta. Os fatores para esse quadro, como já apresentados no decorrer deste trabalho, são vários. Esse fator coloca em questão a competência primeira dos conselhos que é exercer o controle social da política de assistência.

Assim, apreende-se que mesmo sendo instituições formalmente constituídas, os conselhos encontram entraves para exercer outras funções precípuas das instituições, como capacidade de mediar conflitos e promover consensos pactuados e ter poder de agenda na política. Em realidade observa-se que há limitações formais, informais e organizacionais para o exercício de suas funções como lei de criação desatualizada, regimento interno incompleto, falta de secretaria executiva estruturada, dificuldade por parte dos conselheiros em compreender os mecanismos de controle e fiscalização da política, principalmente em relação à prestação de contas, além de gestores públicos que desconsideram a legitimidade do conselho e não os consideram como atores importantes.

Todavia, apesar das várias dificuldades encontradas pelos conselhos esses são atores importantes quando agem como atores que evitam retrocessos na construção e na condução da política. Neste momento atuam como atores capazes de promover mudanças institucionais na medida em que é exigido que o gestor apresente ao conselho, e neste sentido, à sociedade relatório de gestão e prestação de contas, Plano de Ação. Assim, conforme aponta Margaret Levi (1991) incorpora ao sistema indivíduos que não se dispunham a cooperar ou não conseguiam participar.

Além disso, os conselhos agem enquanto instituições na medida em que empoderam aqueles que dele participam e dão voz e rosto àqueles que eram invisíveis na política, neste sentido contribui para a construção daquilo que Putnam define como ‘virtude cívica’.

A análise geral dos dados aponta que ainda há muitas ações e competências dos conselhos para avançar e ser mais bem desempenhados, principalmente no tocante quanto a sua estrutura e manutenção. Contudo, os dados evidenciam a importância que os conselhos possuem como instrumento de *accountability*, exercendo influência positiva não só no controle da aplicação dos gastos, mas também no direcionamento desta aplicação, bem como na verificação dos ganhos reais dos usuários.

## 5 - BIBLIOGRAFIA

ARENDT, Hannah. (2000). **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 10ª.

BEKER. Dinizar. (2008). Estudos Regionais Comparados: reflexões sobre o capital social. In: WITTMANN. Milton. **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul/SC – Brasil: EDUNISC, 2ª Ed.

BERNADINO. Edival. (2009). O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. In: CNAS/MDS. **Caderno de textos: subsídios para o debate**. VII Conferência Nacional de Assistência Social. MDS: Brasília – DF, pg. 22.



BRASIL (2009). Secretaria de Assuntos Estratégicos, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Política Sociais Acompanhamento e Análise: Assistência Social**. Brasília – DF.

\_\_\_\_\_. (2010). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). (2010). **Censo SUAS 2010**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/censo2010/auth/auth/index.php> .

\_\_\_\_\_. (2009). Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 2.809/2009**. Disponível em: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

FARIA, Cláudia; RIBEIRO, Uriella. (2010). Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez.

FUKUYAMA, Francis. Capital Social (2002). In: HUNTINGTON, S (org). **A Cultura Importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record.

\_\_\_\_\_. (2003). Capital social y desarrollo: la agenda venidera. In: CEPAL. **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago de Chile, enero.

GARELLI, Franco. (2004). Controle Social. In: BOBBIO, Norberto (org.). **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 12ª Ed.

GIDDENS, Anthony. (1996). **Para além da esquerda e da direita – o futuro da política radical**, trad. Alvaro Hattner, São Paulo: UNESP.

JACCOUD, Luciana. (2009). Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: BRASIL/MDS/UNESCO. **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília: Unesco.

LEVI, Margaret. (1991). “Uma Lógica da Mudança Institucional”. In: **Dados**, n. 34, pp. 79 – 99.

LOWNDES, V. (2002). Institutionalism. In: MARSH; STOKER (eds). **Theory and methods in political science**. London: Palgrave Macmillan, 2º ed.

MARAVALL, José Maria. (2003). **El Control de los Políticos**. Madrid: Taurus.

NORTH, Douglass. (1993). **Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico**. Ciudad del Mexico: Fondo de Cultura Económica.

OCAMPO, José. (2003). Capital social y agenda del desarrollo. In: CEPAL. **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago de Chile, enero.

PATEMAN, Carole. (1992). **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PAZ, Rosângela. (2009). **Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social**. In: Conselho Nacional de Assistência Social Brasília. Caderno de Textos: Subsídios para o Debate, Participação e Controle Social no SUAS. Brasília.

PUTNAM, Robert. (2002). **Comunidade e Democracia: a experiência italiana**. Rio de Janeiro: FGV, 3ª Ed.

RAICHELIS. Raquel. (2008) **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez.

SCHUMPETER. Joseph. (1984). **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

SILVA, Frederico; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. (2005). **Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias**. In: JACCOUD, Luciana(org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.

SPINELLI. Mário. (2008). **Participação, *Accountability* e Desempenho Institucional: o caso dos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte.