

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MANUEL FABRÍCIO DOS SANTOS NETO

O REORDENAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
PARANAGUÁ/PR E SEUS EFEITOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO
CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

MATINHOS

2019

MANUEL FABRICIO DOS SANTOS NETO

O REORDENAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
PARANAGUÁ/PR E SEUS EFEITOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO
CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Trabalho de pesquisa apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável (PPGDTS), da Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral (PPGDTS/UFPR Litoral).

Orientadora: Prof^a. Dr^a Daniela Resende Archanjo

MATINHOS

2019

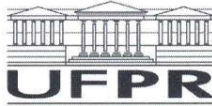
Dados Internacionais de Catalogação na Fonte
Biblioteca da Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral

S237 Santos Neto, Manuel Fabricio dos
O reordenamento da política de assistência social em Paranaguá/PR e seus efeitos sobre a participação social no conselho municipal de assistência social / Manuel Fabricio dos Santos Neto ; orientadora Daniela Resende Archanjo. – 2019. 78 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral, Matinhos/PR, 2019.

1. Assistência social (Paranaguá, PR). 2. Política de assistência social. 3. Litoral do Paraná. 5. Desenvolvimento territorial sustentável. I. Dissertação (Mestrado) – Programa do Mestrado em Desenvolvimento Territorial Sustentável. II. Título.

CDD – 361.6




MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR SETOR LITORAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL SUSTENTÁVEL - 40001016081P3

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **MANUEL FABRÍCIO DOS SANTOS NETO** intitulada: **O REORDENAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PARANAGUÁ, PR E SEUS EFEITOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

MATINHOS, 24 de Abril de 2019.


DANIELA RESENDE ARCHANJO
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

AUGUSTO JUNIOR CLEMENTE
Avaliador Externo (UFPR)


SILVANA MARTA TUMELERO
Avaliador Externo (UFPR)

Dedico este trabalho a todos os estudantes pobres que, como eu, buscam superar, por meio da educação, as suas fragilidades diante de um mundo injusto, apático e excludente. Estendo essa dedicação a todos aqueles que sonham em estudar, mas que não podem, porque estudar no país em que vivemos requer escolher a miséria que se vai viver, a intelectual ou a física, e alguns, por exemplo, não carregam apenas a responsabilidade sobre a sua fome, mas de seus pais, filhos, cônjuges etc.

AGRADECIMENTOS

Sou grato a D'us, pois se permaneci no mestrado foi porque ele está comigo, D'us é o fundamento da minha vida.

Agradeço à minha esposa, Fran, fiel companheira e primeira incentivadora.

Aos meus filhos, Sophia e Bernardo, pelos quais luto por um mundo melhor, mais justo e menos opressor, sendo o primeiro exemplo da mudança necessária.

A minha mãe, Dona Delma, que nos momentos de dificuldade, quando pensava em desistir, me fazia lembrar o quão cheio de obstáculos é a vida dos vencedores, animando-me sempre a continuar.

À minha mestre, prof. Daniela, que no percurso do mestrado compartilhou comigo não apenas conhecimentos e técnicas, mas me compreendeu enquanto um ser complexo e não me deixou desistir. A vida me deu ela como um presente, se não fosse ela, não haveria este trabalho.

Aos meus colegas da turma do PPGDTS que me acolheram com muito amor e empatia. Gratidão!

Ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável e a UFPR que me mostrou que meio ambiente é o ambiente da gente, e que essa é sim uma questão política em que todos nós precisamos militar.

Aos mestres do PPGDTS, quanta sapiência... com vocês eu aprendi que dádiva, reciprocidade, colaboração, confiança, empatia são categorias centrais da discussão científica que versa sobre a sustentabilidade da vida na “nave” Terra.

Agradeço a todos os conselheiros do CMAS, aos representantes das organizações da sociedade civil e aos atores governamentais pelo essencial apoio e contribuição para a realização desta pesquisa.

Agradeço também a todos aqueles que, invisivelmente, contribuíram para a minha formação, povo brasileiro, meu amado povo, pelo qual defendo o direito de participar e deliberar sobre a república (coisa do povo), exercendo nela o seu mais elevado grau de *demokratía* (o poder do povo).

RESUMO

A partir da Constituição Federal de 1988 e da LOAS (1993) a assistência social deixou de ser caracterizada pelo sentido de filantropia e benemerência que lhe era atribuído, para se afirmar como direito social de dever do Estado. Em razão disso, um conjunto de diretrizes foram estabelecidas, como: a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os municípios; a participação da população na formulação da política e controle das ações em todos os níveis e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. Dentre essas diretrizes, a participação da população foi viabilizada pela criação de espaços democráticos de deliberação sobre a política de assistência, dentre os quais se destacam os conselhos de assistência social. A participação no conselho de assistência social, além de ser uma das diretrizes previstas na LOAS, contribui para uma ampliação da tomada de consciência cívica e da cultura política dos sujeitos, tal como possibilita a inclusão das pautas da sociedade na deliberação sobre as prioridades da política de assistência social. A presente pesquisa, através de uma abordagem qualitativa, estudou o caso do Conselho de Assistência Social do município de Paranaguá/PR (CMAS-Paranaguá), tendo como objetivo analisar os fatores que contribuíram para a redução das organizações da sociedade civil inscritas no Conselho no período de 2013 a 2018. A pesquisa bibliográfica embasou a discussão das teorias e conceitos apresentados no trabalho, tendo sido complementada pela pesquisa documental, que teve como fontes: atas, leis, Regimento Interno do Conselho e atos publicados pelo CMAS-Paranaguá no Diário Oficial do Município no período de 04/2015 a 09/2018. A pesquisa de campo deu suporte à compreensão da visão dos sujeitos participantes e das interações e relações estabelecidas no espaço do CMAS-Paranaguá. Como resultados, evidenciou-se que o descredenciamento das organizações do Conselho ocorreu após a implementação da norma da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais no município. Outro achado da pesquisa foi a diminuição da participação dos usuários da política de assistência na composição representativa do CMAS-Paranaguá, passando de três para um representante, o que também evidenciou uma disparidade entre os segmentos representativos da ala não-governamental do conselho. A análise dos atos decisórios emitidos pelo CMAS-Paranaguá, que serviu para verificar o impacto da diminuição do trânsito das organizações da sociedade civil no Conselho, sobre sua produção deliberativa, demonstrou que 51% das decisões emitidas são em favor da definição geral da política de assistência social, mas destas, 75% são homologações de propostas e projetos do governo, evidenciando uma baixa capacidade propositiva dos membros da ala não governamental em seu favor, e uma alta conformidade com as proposições governamentais, corroborando às críticas feitas aos Conselhos no sentido de que os mesmos exercem um papel “cartorial”.

Palavras – chave: Assistência social. Conselho de política. Participação social. OSC.

ABSTRACT

From the Federal Constitution (1988) and LOAS (1993) a social assistance can be portrayed by the sense of philanthropy and benevolence that was granted, to become a social right of state duty. In relation to this, a set of guidelines were established, such as: the political-administrative decentralization for the States, the Federal District and the municipalities; The participation of the population in politics and actions at all levels and the primacy of the responsibility of the State in the policy of social assistance in each sphere of government. Among these guidelines, the participation of the population was facilitated by the creation of democratic spaces for deliberation on care policy, among which social assistance councils stand out. Participation in the social assistance council, in addition to being one of the guidelines foreseen in the LOAS, contributes to an increase in civic awareness and the political culture of the subjects, as it allows the inclusion of the guidelines of society in the deliberation on the priorities of the policy social assistance. The council of social assistance of the municipality of Paranaguá is composed of 22 members, of which 11 represent the government and 11 represent the civil society organizations, but in addition to these, there are other organizations registered in the council, are those that form the Social Assistance Network in the municipality. This research, which aimed to analyze the factors that contributed to the reduction of civil society organizations registered in the council, from 2013 to 2018, used a qualitative approach, and was developed through a case study of the Municipal Council of Social Assistance of Paranaguá - CMAS-Paranaguá. The bibliographical research based the discussion of the theories and concepts presented in the work. The documentary research had as sources: the minutes, the laws, the Internal Regulation of the council and the acts published by CMAS-Paranaguá in the Official Gazette of the Municipality in the period from 04/2015 to 09/2018. The field research supported the understanding of the participants' view and of the interactions and relationships established in the CMAS-Paranaguá space. As a result, it was evidenced that the accreditation of the council's organizations occurred after the implementation of the standard of the National Typification of Socio-Assisted Services in the municipality. Another finding of the research was the decrease in the participation of users of the assistance policy in the representative composition of CMAS-Paranaguá, from three to one representative, which also showed a disparity between the representative segments of the non-governmental wing of the council. An analysis of the decision-making acts issued by CMAS-Paranaguá, which served to verify if the needs of the civil society government, on its deliberative production, showed that social assistance, but these, 75% are homologations of government projects, evidencing a low proposing ability of non-governmental wing members in their favor, and high compliance with government propositions, rectifying the charter role of the council.

Keywords: Social Assistante. Policy Council. Social Participation. CSO.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	42
---	----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 -	CATEGORIAS DE PRODUÇÃO DECISÓRIA EM INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA	17
QUADRO 2 -	TIPOS DE ORGANIZAÇÕES ENTREVISTADAS	19
QUADRO 3-	SÍNTESE DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	22
QUADRO 4 -	PARTICIPAÇÃO DO SETOR NÃO GOVERNAMENTAL NO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PARANAGUÁ NO PERÍODO DE 2005 A 2019.....	55
QUADRO 5 -	ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL INSCRITAS NO CMAS-PARANAGUÁ (2013).....	62
QUADRO 6 -	RESULTADO DOS ATOS EMITIDOS PELO CMAS NO DIÁRIO OFICIAL DE 01/2015 A 09/2018	66

LISTA DE SIGLAS

ACAP	–	Associação de Crianças e Adolescentes de Paranaguá
APAE	–	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Paranaguá
ACEDA	–	Associação de Colaboradores da Escola de Deficientes Auditivos de Paranaguá
UNATI	–	Universidade Aberta à Terceira Idade
APROSES	–	Associação e Promoção Social Exército da Salvação
UMAMP	–	União Municipal das Associações de Moradores de Bairros de Paranaguá
SISMUP	–	Sindicato dos Servidores Municipais de Paranaguá
FUNSERV	–	Associação do Servidor Municipal de Paranaguá
CIEE	–	Centro de Integração Empresa Escola do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	METODOLOGIA	16
3	REVISÃO DA LITERATURA/FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	23
3.1	ASSISTÊNCIA SOCIAL: EMBATES ACERCA DA CONSTRUÇÃO DESTE CONCEITO	23
3.1.1	Breve resgate histórico da formação do sentido da assistência social no Brasil...	24
3.2	A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O DESAFIO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INCLUDENTE	29
3.3	ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	38
4	RESULTADOS	49
4.1	O REORDENAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEUS EFEITOS NO CMAS DE PARANAGUÁ	49
4.1.1	Caracterização do CMAS-Paranaguá.....	50
4.1.2	Impactos do descredenciamento das organizações do CMAS-Paranaguá.....	59
4.1.3	Produção decisória do CMAS-Paranaguá após o descredenciamento das organizações.....	64
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
	REFERÊNCIAS	72

1 INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira, de 1988, por meio dos princípios da participação popular e descentralização político-administrativa, estabeleceu novas relações entre o Estado e a sociedade civil e definiu a distribuição de responsabilidades entre os entes da Federação. Ela também promoveu a abertura de novos espaços participativos, onde os atores sociais passaram a participar da formulação de projetos direcionados ao atendimento de suas necessidades sociais, o que posicionou a participação da sociedade civil como instrumento ativador na formulação e gestão das políticas sociais (CALVI, 2007).

A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, regulamentou os dispositivos constitucionais que tornaram a assistência social uma política pública, fazendo dela componente da seguridade social, formada pelo tripé: saúde, previdência e assistência social. Esta Lei, dentre outras coisas, definiu a forma como ocorreria, no âmbito da assistência social, a participação popular e democrática, estabelecendo espaços de gestão colegiada e de deliberação coletiva sobre a política, como os Conselhos e as Conferências de Assistência Social.

A LOAS também instituiu como órgão superior de deliberação colegiada na área da assistência social, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social. Este conselho possui composição paritária entre o governo e a sociedade civil, sendo esta conformada por dezoito membros, dos quais, nove são representantes do governo e nove da sociedade civil.

Por meio da Resolução nº 130 de 2005, expedida pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), foi instituído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que contribuiu para a organização da gestão da política de assistência social. O SUAS se caracteriza como “um sistema público, não-contributivo, descentralizado e participativo, destinado à gestão da assistência social, através da integração das ações dos entes públicos responsáveis pela política socioassistencial e das entidades privadas de assistência social” (BRASIL, MDS, 2009, p. 10).

A partir do SUAS, a gestão da Política de Assistência Social passou a adotar critérios mais bem definidos para orientar a prestação de serviços socioassistenciais aos

seus usuários, o que resultou na implementação de diversas mudanças na política. Dentre as mudanças que ocorreram: como a descentralização, a territorialização dos serviços etc um ponto que passou a ganhar mais notoriedade foi a questão de como se daria a participação das organizações da sociedade civil, comumente chamadas na área como “entidades”, na prestação dos serviços socioassistenciais.

Esse embate ocorreu porque historicamente, a área de assistência foi marcada pelo ativismo da filantropia, expressa por atos de “bondade” e solidariedade dos abastados e da igreja aos carentes e pobres, o que desconfigurava a perspectiva de um direito público de dever do Estado, de enfrentamento da questão social¹, para se afirmar como um objeto de caridade de caráter restritivo, não universalizado.

Com o advento da estatização da Política, essa “filantropização” passou a ser substituída por uma ação protagonista, profissionalizada e de “primazia” do Estado frente ao trato das questões da área de assistência social. Porém, a LOAS não interrompeu a participação das organizações na oferta de serviços à comunidade, ao contrário, instituiu a ideia de rede socioassistencial, na qual a política de assistência social seria operada por um conjunto de organizações, públicas e privadas, na efetivação dos direitos socioassistenciais. A diferença entre a participação das organizações antes e após a demarcação da política de assistência social é que a ação das organizações passou a contemplar um rol de programas, serviços e benefícios socioassistenciais previamente estabelecido na Política, sendo submetida a um controle social e assumindo atuação complementar ao Estado.

A legislação que regulamentou o rol de ações e serviços no âmbito da política de assistência social foi expedida pelo CNAS, por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que instituiu a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. A Tipificação se aplica ao Estado, por meio de seus órgãos vinculados à política de Assistência e às organizações da sociedade civil que atuam na área da assistência social.

Esta normativa possibilitou a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais. Além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o

¹ Segundo Yamamoto (2000, p. 27), a Questão Social pode ser definida como: “O conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que têm uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada, monopolizada por uma parte da sociedade”.

impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais (BRASIL, MDS, 2013, p. 4).

Outro instrumento legal que concedeu mais clareza sobre o papel das organizações da assistência social no âmbito da política de assistência, foi o Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre as entidades e organizações da assistência social, regulamentando o art. 3º da LOAS. Conforme este Decreto, são consideradas de assistência social as organizações que em seus atos constitutivos definirem expressamente sua natureza, objetivo, missão e público-alvo de acordo com as disposições da LOAS, sendo caracterizadas em três tipos: Atendimento, Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos².

Além deste Decreto, outras normativas também exerceram papel preponderante na definição das organizações e atividades caracterizadas como de Assistência Social. Dentre elas estão: a Resolução nº 33/2011-CNAS que define como organizações de assistência social aquelas que atuam na promoção e integração ao mundo do trabalho e a Resolução nº 34/2011-CNAS, que também estabelece como de assistência social aquelas organizações que atuam na habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência e a Resolução nº 14/2014-CNAS, que definiu os parâmetros para a inscrição de organizações de assistência social, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos conselhos de assistência social, abrindo a possibilidade para que organizações que não têm ação preponderante na área de assistência social, mas que desenvolvem ações pontuais na área possam se inscrever no conselho.

No município de Paranaguá, no Litoral do Estado do Paraná, no ano de 2018, existiam 33 organizações classificadas como de assistência social pelo IPEA (2018), dentre as quais oito estavam inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social de Paranaguá (CMAS-Paranaguá). Verificou-se que uma das organizações inscritas no CMAS-Paranaguá estava classificada pelo IPEA (2018) como de “Desenvolvimento e Defesa de Direitos e Interesses” e não como de “Assistência Social”. Tal achado apontou para a viabilidade de inclusão de outros tipos de organizações no CMAS, o que amplia ainda mais a possibilidade de participação das organizações neste espaço.

Tomando por hipótese que as organizações catalogadas pelo IPEA (2018) como de “assistência social” e de “desenvolvimento e defesa de direitos” conseguem a inscrição

² A caracterização desses tipos de organizações de assistência social será evidenciada na seção deste trabalho que trata das organizações de assistência social.

como organização de assistência social, por desenvolverem atividades de acordo com a norma da Tipificação, isso abre precedente para que o universo de organizações classificadas nestas áreas possam também se inscrever para o CMAS. Isso quer dizer que, especificamente no município de Paranaguá, esse quantitativo equivale a 307 organizações (33 de Assistência Social e 274 de Desenvolvimento e Defesa de Direitos e Interesses).

Esta hipótese resulta em um relevante aumento no número de organizações que poderiam se inscrever no CMAS-Paranaguá; porém, objetivamente, não reflete a realidade. Vale registrar que esse quantitativo de inscrições não é presente nem nas grandes capitais da região sul do país. Curitiba, por exemplo, tem 196 organizações inscritas no CMAS, enquanto Florianópolis e Porto Alegre têm, respectivamente, 57 e 214 organizações inscritas em seus Conselhos de Assistência Social.

Porém, mesmo que o potencial não reflita a realidade objetiva, a baixa participação das organizações de assistência social no CMAS-Paranaguá é notória e gerou o questionamento sobre quais motivos estariam sendo responsáveis por tal situação.

Essa indagação levou a uma verificação dos processos de aproximação/distanciamento das organizações ao CMAS-Paranaguá. Por meio da consulta a documentos do Conselho, verificou-se um momento de esvaziamento/exclusão das organizações do Conselho, no ano de 2013. Conforme evidenciaram os dados, tal esvaziamento/exclusão ocorreu após o processo de reordenamento da Política de Assistência Social no município, com a implementação da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais e ocasionou a desabilitação de 39 organizações do CMAS.

Os documentos, tais como Regimento Interno, Atas e Resoluções, que tratam da forma de inscrição de organizações de assistência social no Conselho, não especificam mais nenhum detalhe ou exigência que fuja do que consta na legislação. Porém, no rol de organizações inscritas no Conselho (2018) constam apenas aquelas credenciadas para prestação de serviços socioassistenciais, o que sugere a possibilidade de apenas organizações de atendimento – também denominadas prestadoras de serviços socioassistenciais - estarem conseguindo se inscrever no CMAS-Paranaguá.

Considerando que a participação das organizações da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social pode contribuir para a pluralização das ideias, para a ampliação da tomada de consciência cívica e, nesse sentido, para a efetivação de um modelo de desenvolvimento incluyente e com mais bem-estar às pessoas e, em contrapartida, reconhecendo que houve um esvaziamento da participação das

organizações do Conselho após a implementação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o presente trabalho se propõe a responder à seguinte pergunta de pesquisa: quais fatores foram determinantes para a redução do número de organizações inscritas no CMAS-Paranaguá, no período de 2013 a 2018?

Essa pesquisa está dividida em quatro seções, às quais acrescentam-se esta introdução, a metodologia e as considerações finais.

A primeira seção realiza um resgate histórico sobre a política de assistência social no Brasil, evidenciando os conflitos que permearam a formação do sentido nesta área, até ela se consolidar como um direito público de dever do Estado.

A segunda seção discute a formação dos espaços participativos e de gestão democrática da política de assistência social, mais especificamente, trata dos conselhos de assistência social e como a participação nestes pode contribuir para um aprofundamento da consciência cidadã e, conseqüentemente, atuar em prol de um modo de desenvolvimento mais incluyente.

A terceira seção é importante para notar o papel das organizações de assistência social na política de assistência, demonstrando como ocorreu a conversão destas organizações de uma atuação exclusiva na filantropia, para uma nova atuação dentro da política de assistência social, inscrita sob a ótica do controle social.

A quarta seção apresenta os resultados da pesquisa no CMAS de Paranaguá, evidenciando quais foram os fatores que contribuíram para a redução do número de organizações credenciadas no Conselho. Também, apresenta os efeitos dessa diminuição da participação das organizações na produção decisória do CMAS.

2 METODOLOGIA

A pesquisa se apresenta como exploratória, que segundo Gil (2007) tem como objetivo familiarizar o pesquisador com o problema, tornando-o mais explícito ou facilitando a construção de hipóteses. As pesquisas deste tipo envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão. (GIL, 2007).

Como o objetivo deste trabalho é discutir os fatores que levaram a redução da participação das organizações no Conselho Municipal de Assistência Social de Paranaguá em um dado período, fatores como crenças, valores e atitudes dos membros do Conselho e das organizações interferiram neste processo, por isso, para dar conta de compreender esses fenômenos, a pesquisa se desenvolveu em uma abordagem qualitativa que, segundo Minayo (2009), é utilizada quando a quantificação não é apropriada, como, por exemplo, a observação de fenômenos que possuem mais especificidade e carecem de análise mais profunda como: crenças, atitudes e valores.

Como procedimento metodológico a pesquisa se apropriou do estudo de caso.

Um estudo de caso pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social. Visa conhecer em profundidade o como e o porquê de uma determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico. O pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como ele o percebe. O estudo de caso pode decorrer de acordo com uma perspectiva interpretativa, que procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, ou uma perspectiva pragmática, que visa simplesmente apresentar uma perspectiva global, tanto quanto possível completa e coerente, do objeto de estudo do ponto de vista do investigador (FONSECA, 2002, p. 33).

O estudo de caso foi a estratégia adotada para evidenciar as nuances específicas do CMAS-Paranaguá, isso porque este Conselho integra uma política altamente uniformizada e regulada que é a política de assistência social, mas mesmo assim apresenta especificidades dignas de nota. Dentre essas especificidades destacam-se: as decorrentes da influência da legislação local sobre o Conselho, que mesmo tendo como referência a legislação nacional possui construções próprias; da interpretação dos atores no processo de implementação local de normas nacionais, que pode gerar distorções; além da própria constituição das relações locais de poder inerentes aos espaços onde disputa-se por

hegemonias, como é o caso do CMAS, que visa estabelecer as “prioridades” para a política local de assistência social.

A pesquisa foi realizada a partir do uso de diferentes instrumentos. A pesquisa bibliográfica embasou a discussão das teorias e conceitos apresentados no trabalho, dentre eles: a participação social, a assistência social e as organizações de assistência social. A pesquisa documental, que teve como fontes as atas, leis e o Regimento Interno do CMAS-Paranaguá serviu para a análise dos dados da configuração institucional do CMAS, para o mapeamento das organizações de assistência social, para o resgate das memórias, dos processos vividos em decorrência de atualizações/ inovações legislativas e para a compilação da produção decisória exarada no Diário Oficial do Município.

No que diz respeito à análise da produção decisória do CMAS-Paranaguá, o trabalho se baseou em Lavallo, Voigt e Serafim (2016, p. 611), para os quais a produção decisória é “a capacidade, efetiva, do conselho para incidir sobre as políticas públicas”. Neste sentido, a análise da produção decisória do CMAS-Paranaguá buscou responder à seguinte questão: após o reordenamento do CMAS de Paranaguá, advindo do descredenciamento de 39 organizações, o segmento não-governamental conseguiu protagonizar a produção decisória do Conselho em favor das pautas das organizações da sociedade civil?

Para a realização desta análise, foram apropriadas as cinco categorias estabelecidas no estudo de Lavallo, Voigt e Serafim (2016), a saber:

QUADRO 1 - CATEGORIAS DE PRODUÇÃO DECISÓRIA EM INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA

1) DEFINIÇÃO GERAL DA POLÍTICA	Definição de diretrizes e/ou normas para orientá-la, estabelecimento de objetivos, metas e/ou resultados esperados da gestão, aprovação de programas e políticas e solicitação de mudanças a instâncias supramunicipais – responsáveis pelo financiamento de programas – nas metas e/ou critérios de atendimento. Trata-se de atos que visam incidir na política <i>ex ante</i> pela estipulação dos termos gerais de sua operação.
2) FISCALIZAÇÃO DA POLÍTICA	Contempla ações de vigilância, sanção e veto a órgãos da administração e a agentes executores da política mediante medidas que objetivam incrementar a transparência ou exprimem avaliação acerca da prestação de contas de tais órgãos ou agentes. Nesse caso, os atos se propõem a incidir na política posterior a sua efetivação.
3) GESTÃO ADMINISTRATIVA	Remete a atividades de operação regular ou a trâmites da política, como certificação e registro de entidades da sociedade civil, homologação de procedimentos e decisões ou simplesmente a publicação de informações de curso legal. Nesse caso, a discricionariedade do conselho é menor e

	trabalha na avaliação de casos e na aplicação dos critérios que regulam os trâmites pertinentes. A incidência na política ocorre de forma indireta, isto é, pelos efeitos que pode suscitar na política o exercício das atribuições de tramitação.
4) AUTORREGULAÇÃO E AUTOGESTÃO	Engloba decisões a respeito do funcionamento interno do conselho e da conduta de seus conselheiros, como determinação do calendário de funcionamento, criação de instâncias internas de divisão do trabalho, regulamentação e supervisão das eleições ou definição do regimento interno. Trata-se de decisões cuja matéria é a própria organização e o funcionamento interno do conselho. Por isso, remetem mais às disputas sobre o papel do conselho e do perfil dos atores facultados a pleitear cadeiras do que à incidência sobre a respectiva política setorial.
5) REGULAÇÃO DE OUTRAS INSTÂNCIAS	Compreende decisões de regulação e de supervisão sobre instâncias setoriais que envolvem participação da sociedade civil, notadamente conferências municipais – mas não só, também instâncias submunicipais de participação, como comitês de programas ou instâncias colegiadas <i>ad hoc</i> . Com mais precisão, o tipo remete à definição de critérios para a organização e o funcionamento de tais instâncias, à definição de representantes, à fiscalização de suas ações e à regulação de seus processos eleitorais. Também nesse caso a eventual incidência sobre a política é indireta.

FONTE: adaptado de LAVALLE E SERAFIM (2016)

Após a definição das categorias, foi realizada uma pesquisa nas publicações do Diário Oficial do município de Paranaguá, que disponibilizou informações entre os anos de 2015 e 2018. No Portal, inseriu-se no mecanismo de pesquisa “busca – título” a palavra “assistência social”, tendo sido encontrados 55 registros. Destes registros, dois tratavam de emissões não provenientes do Conselho Municipal de Assistência, sendo de origem da Secretaria municipal de assistência social. Os outros 53 registros foram decorrentes de despachos provenientes do CMAS, sendo um Parecer, duas Convocações, três Notas e 47 Resoluções.

Além das pesquisas bibliográfica e instrumental, foi também feita pesquisa de campo, que serviu para a percepção dos fenômenos mais aprofundados, como crenças, valores e atitudes, tendo envolvido a aplicação de questionários, a realização de entrevistas que juntos deram suporte à compreensão da visão dos sujeitos participantes e das interações e relações estabelecidas nestes espaços.

O questionário utilizado na pesquisa foi editado na plataforma “Formulários do Google” e teve, no total, 58 questões, divididas em três núcleos de perguntas: I) comum a todos os respondentes - caracterização da organização e do vínculo do respondente (13

questões); II) específico para o tipo de organização - questões relacionadas a cada tipo de organização, evidenciando o porquê do vínculo ou não com o CMAS (25 questões para o Tipo A; 4 questões para o Tipo B; 5 questões para o Tipo C; e 4 questões para o Tipo D); III) Comum a todos os respondentes - as formas de organização, integração e fortalecimento das organizações (7 questões).

Os quatro tipos de organizações às quais os questionários foram aplicados são:

QUADRO 2 - TIPOS DE ORGANIZAÇÕES ENTREVISTADAS

Tipo	Característica
A	Organizações inscritas no CMAS de Paranaguá
B	Organizações descredenciadas do CMAS-Paranaguá
C	Organizações que tiveram sua inscrição negada pelo CMAS
D	Organizações que nunca foram inscritas ou buscaram se inscrever no CMAS

FONTE: o autor

O questionamento para as organizações inscritas visou apurar as dificuldades/facilidades encontradas no processo de inscrição e manutenção da inscrição (permanência) no Conselho. Sobre essas entidades se buscava validar a relação entre as informações prestadas sobre os serviços ofertados e o formato organizacional e as normas da Tipificação.

Às organizações descredenciadas do CMAS foi questionado sobre como ocorreu este processo, visando identificar como foi realizada a condução pelos agentes implementadores da Tipificação, em que ano ocorreu e se houve a tentativa de nova inscrição no CMAS. Buscou-se com as informações prestadas por essas organizações, estabelecer o percurso que fizeram após o descredenciamento do Conselho e a percepção dos atores da organização sobre esse processo.

Para as organizações que tiveram sua inscrição negada pelo CMAS-Paranaguá se questionou sobre como foi a devolutiva dos representantes do Conselho em relação ao motivo para o indeferimento da inscrição. As questões desta seção do questionário visaram apurar a conformidade do conteúdo e da forma da resposta do Conselho ao que dispõe a legislação nesse caso, tal como também pretenderam apurar a percepção das organizações indeferidas sobre este processo.

Às organizações do tipo D, que nunca buscaram se inscrever no Conselho, indagou-se os motivos para esse distanciamento do conselho, buscando verificar se este possuía alguma relação com o processo de descredenciamento ocorrido no Conselho, criando uma “resistência” para as organizações se aproximarem ao CMAS-Paranaguá.

Os questionários foram disparados, via e-mail, para 40 organizações das quais o endereço eletrônico estava disponível nos arquivos digitais do CMAS-Paranaguá e do CMDCA Paranaguá. Além desses bancos de endereços, utilizou-se e-mails disponíveis na plataforma “Mapa das Organizações da Sociedade Civil” do LOPEZ (2018), acessível por meio de uma consulta avançada. Porém, percebeu-se na trajetória da pesquisa que as organizações não estavam respondendo por este canal, então, para viabilizar uma maior adesão ao questionário, adotou-se outra estratégia: o encaminhamento do “link” (endereço na WEB) do questionário via aplicativo de celular – WhatsApp, que possibilita o envio para indivíduos e/ou grupos.

A vantagem de encaminhar os questionários por esse aplicativo é que seu uso pelas pessoas tem sido diário, além de que é possível aproveitar os “grupos” que são conglomerados de contatos em um mesmo espaço digital, constituídos de diversos atores de interesse dessa pesquisa, como o “grupo do CMAS”. Pelo WhatsApp o questionário alcançou um conjunto de 30 organizações, dos quais houve um retorno de apenas 26% (8 respostas).

Das organizações do Tipo A, inscritas no Conselho, retornaram 50% (4 respostas) dos questionários; do conjunto dos questionários respondidos 12,5% (1 resposta) são originários das organizações descredenciadas no Conselho; 12,5% (1 resposta) das organizações que nunca procuraram aproximação com o CMAS e 25% (2 respostas) das organizações que tiveram sua inscrição negada pelo CMAS.

O universo quantitativo não reflete o objetivo do pesquisador, mas serve à discussão proposta nesta dissertação, que envolve descortinar os aspectos qualitativos inerentes ao processo de descredenciamento das organizações do CMAS-Paranaguá no período de 2013-2018.

Além dos questionários foram realizadas entrevistas em profundidade, que, segundo Sierra (1998), é um tipo de entrevista no qual o objeto de investigação está constituído pela vida – experiências, ideias, valores e estrutura simbólica do entrevistado. Essas entrevistas foram realizadas com duas assistentes sociais que acompanharam o processo de implementação da Tipificação no município de Paranaguá; três representantes de organizações, uma que permaneceu credenciada no Conselho após a tipificação e dois que não permaneceram, sendo que das últimas uma pleiteou novamente a inscrição no CMAS e a outra não; além de uma entrevista com o atual presidente do Conselho (mandato 2017 a 2019).

As entrevistas foram essenciais para desvendar processos que não estavam descritos nas atas e documentos consultados na pesquisa, além de contribuir para a análise do “sentimento” das organizações que foram descredenciadas, visto que as subjetividades expressas no diálogo são importantes para a apreensão dos (des)estímulos que permearam ou permeiam a ação dos sujeitos. Para estabelecer os entrevistados, foram observados os pontos que Triviños (1987) menciona: conhecimento amplo e detalhado das circunstâncias que têm envolvido o foco em análise; disponibilidade adequada de tempo para participar no desenrolar das entrevistas e encontros; capacidade para expressar especialmente o essencial do fenômeno e o detalhe vital que enriquece a compreensão do mesmo.

A pesquisa considerou os fenômenos ocorridos entre os anos de 2013 e 2018, isso porque neste período ocorreram dois episódios marcantes para o CMAS estudado: o primeiro foi o descredenciamento de 39 organizações, com o processo de implementação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e o outro, descoberto com a pesquisa em andamento e responsável por estender o período de estudo até o ano de 2018, foi o processo de reconfiguração institucional do Conselho que passou a privilegiar a participação das organizações prestadoras de serviço nas suas cadeiras representativas, em detrimento das organizações dos usuários, o que possibilitou que todas as organizações desse segmento inscritas no Conselho pudessem ter voz e voto nas questões tratadas e que os usuários fossem ainda mais invisibilizados.

Em razão de um conjunto de limitações para o estabelecimento de contato com a representante do segmento dos usuários no conselho, que não esteve presente em nenhuma das reuniões em que o pesquisador realizou a observação, nem tampouco dispunha de contato atualizado nos arquivos do CMAS para ser contatada pelo pesquisador, não foi possível considerar a fala dela neste trabalho, o que se considera como uma perda importante para a pesquisa.

A síntese das técnicas e procedimentos utilizados nesta pesquisa, evidenciando as suas respectivas contribuições estão disponíveis no QUADRO 2.

QUADRO 3 - SÍNTESE DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Procedimento	Ferramenta/Fonte	Finalidade
Pesquisa bibliográfica	- Revistas e livros da área da ciência política	- Caracterizar os tipos de participação
	- Revistas e livros da área de Assistência Social	- Discutir a assistência social enquanto política pública de direito social
	- Pesquisas sobre as organizações de assistência social no Brasil	- Analisar o estado da arte das organizações de assistência social no Brasil
Pesquisa documental	- Atas do Conselho de Assistência Social de Paranaguá no período entre (01/2013 a 12/2014)	- Verificar os processos de aproximação/distanciamento das Organizações ocorridos no Conselho no período estudado.
	- Regimento interno e legislação de criação do Conselho Municipal de Assistência	- Analisar a configuração institucional do Conselho
	- Diário Oficial de Paranaguá período: (01/2015 à 09/2018)	- Identificar o perfil decisório do CMAS no período
	- Dados secundários sobre as organizações de assistência do município de Paranaguá, disponibilizados pelo IPEA (2018)	- Analisar os dados sobre o quantitativo das organizações de assistência de Paranaguá
	- Legislação aplicada à área de Assistência social	- Compreender os limites e possibilidades da participação das organizações de assistência no SUAS.
	- Dados de Portais Públicos na área de assistência social	- Levantar o quantitativo de organizações de assistência social inscritas no CNEAS
Pesquisa de campo	- Entrevista com membros conselheiros do CMAS	- Levantar informações sob a percepção dos conselheiros nos processos participativos;
	- Entrevista com atores chaves do governo	- Verificar como os atores do governo conduziram os processos de inclusão/exclusão das OSCs do CMAS
	- Aplicação de questionários nas organizações de assistência	- Levantar o percurso de aproximação/distanciamento das organizações junto ao CMAS
	- Entrevista com dirigentes das organizações de assistência social	- Explicar os motivos que levam os dirigentes a decidir aproximar ou distanciar as suas organizações do CMAS

FONTE: o autor

3 REVISÃO DA LITERATURA/FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL: EMBATES ACERCA DA CONSTRUÇÃO DESTE CONCEITO

A implantação da assistência social, no Brasil, assumiu um conjunto de características específicas, provenientes da herança europeia e das conformações que vieram a se consolidar posteriormente no território brasileiro. Essas características contribuíram para que se instaurassem duas lógicas que se configuraram concorrentes no tempo e no espaço: a de assistência social como atividade filantrópica protagonizada por instituições privadas, e a de assistência social como um direito social de precedência do Estado na sua efetivação. A primeira vigorou desde os primeiros movimentos de implantação da assistência social no Brasil, passando por um processo de ressignificação que culminou no estabelecimento desta área como componente estruturante da política de seguridade social, na Constituição de 1988.

Após a previsão constitucional, surgiram novas legislações visando regulamentar os dispositivos constitucionais e consolidar o arcabouço jurídico-institucional da área, tendo como marco mais importante a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, pela Lei nº 8742 de 07/12/93. Essa Lei regulamentou a Assistência Social como Política Pública de Seguridade Social, de natureza compensatória, de caráter universal, independente de contribuição (ALVES, 2016, p. 22). Também a partir da LOAS, um novo modelo de relação entre o Estado e a sociedade civil regido pela padronização dos programas, serviços e benefícios ofertados aos usuários foi estabelecido.

A partir da Constituição e da LOAS é que a lógica de precedência do Estado na promoção e efetivação da política de assistência social entra em vigor, cabendo destacar que não foi uma questão estanque, mas fruto de um amplo processo de reivindicação dos movimentos sociais que buscavam “uma nova concepção de assistência social possível de superar o assistencialismo, o paternalismo/clientelismo, o primeiro-damismo e o tradicionalismo da filantropia caritativa da assistência aos “miseráveis” (VERONEZE, 2011, p. 195). Tendo em vista que essa lógica que se buscava superar estava dominando o sentido e a prática de assistência social no país, foi possível verificar embates entre as duas lógicas durante a transição para o modelo de assistência como direito, principalmente após a década de 1990.

Para apreender as tramas desse processo, marcado por lutas e reivindicações em prol do estabelecimento da assistência social como um direito público de dever do Estado, faz-se necessária uma consulta à história, evidenciando os principais fenômenos e momentos que contribuíram para se chegar à construção recente nesta área. Além disso, a observação do panorama atual da política corrobora para a compreensão de como se expressa a participação das organizações de assistência social, previstas na LOAS como coprodutoras do direito social de assistência social.

3.1.1 Breve resgate histórico da formação do sentido da assistência social no Brasil

Entre os anos de 1920 e 1930, o país passava por intensos conflitos, principalmente nas áreas econômica e política. A primeira, tendo como causa principal a crise no comércio internacional que culminou em 1929 com a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, a segunda, relacionada ao golpe de 1930 que pôs fim à República Velha, inaugurando no país o que se convencionou chamar de Estado Novo. Esses fatores resultaram na intensificação e evidenciação dos conflitos inerentes à questão social no país.

Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, um conjunto de medidas para o enfrentamento das expressões da questão social foram adotadas, com o objetivo de “amenizar os componentes revolucionários da massa trabalhadora que buscava conquistar sua cidadania social” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982, p. 128). Dentre as medidas aprovadas, destacam-se aquelas relativas à incorporação dos direitos sociais na Constituição de 1934, sendo estes vinculados a condicionalidade do emprego, tratando os direitos sociais não por uma perspectiva universal, mas restrita aos que possuíam trabalho formal. Os direitos previstos nesta Constituição foram: atendimento às famílias com prole numerosa; amparo aos desvalidados; amparo à maternidade e à infância. O que é mais controverso, segundo Couto (2006), é que o direito de proteção à infância esbarrava no condicionamento desta ao trabalho.

O Estado passou a incorporar o trato da questão da assistência social no ano de 1938, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS, pelo Decreto-Lei nº 525, de 1º/7/1938. Este conselho, segundo Mestriner (2005, p. 56), “foi a primeira grande regulamentação da assistência social no país”. A concepção que norteou sua constituição tem como base experiências francesas como o *L'Office Général de L'Assistance*, de proposição de Léon Lefébvre, que tinha como ideia a formação de um

órgão de abrangência nacional que controlasse as ações de assistência social e que associasse as iniciativas públicas e privadas “rompendo com o espontaneísmo da assistência esmolada e introduzindo uma organização racional e um saber no processo de ajuda” (SPOSATI, 1988, p. 107 apud MESTRINER, 2005, p. 57).

O precursor destes ideais no Brasil foi Ataulpho Nápoles de Paiva, que representava o Brasil no Congresso Internacional de Assistência Pública e Privada, em Paris. Na concepção de Ataulpho, o Estado deveria agir supletivamente à iniciativa privada, na provisão das necessidades de existência daqueles sujeitos delas privados. Este ator se configuraria, posteriormente, como o primeiro presidente do CNSS, posto que lhe foi atribuído pelo então ministro da educação e saúde pública do Governo de Getúlio Vargas, Gustavo Capanema.

O CNSS atuou na avaliação dos pedidos de subvenção apresentados pelas instituições privadas que praticavam ações de amparo, em virtude da conformação da questão social nas áreas urbanas do país naquele momento. A análise do CNSS se restringia apenas a questão documental, processo que depois era encaminhado para o Ministério da Educação e Saúde Pública para aprovação e, posteriormente, remetido à presidência da república para a designação do subsídio. Dentre as principais instituições que solicitaram subvenções ao Estado, analisadas pelo CNSS, estavam as Santas Casas de Misericórdia, hospitais, dispensários contra a lepra e tuberculose, escolas, asilos de menores, orfanatos, patronatos, asilos para velhos, asilos de mendicidade, Sociedades São Vicente de Paula, Associações de Damas de Caridade e ainda prelazias, círculos operários, sindicatos, cooperativas, caixas escolares etc.

Em 1942, inaugurando o atrelamento do social ao primeiro-damismo no país, foi criada pela então primeira dama Darcy Vargas a Legião Brasileira de Assistência – LBA, um órgão que servia aos interesses do Estado, tendo como objetivo atuar no amparo das famílias órfãs e dos “Pracinhas” recém-chegados da II Guerra Mundial. Superada a questão do trato dos egressos da guerra, a LBA passou a atuar na assistência à maternidade e à infância, como resposta do governo à questão da pobreza. Esta organização permaneceu servindo ao Estado até o golpe de 1964, tornando-se em 1969 parte do governo, como uma fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, responsável por catalisar recursos para a área de assistência social. A LBA foi extinta em 1995, para ser substituída pelo Conselho do “Comunidade Solidária”.

Comunidade Solidária foi um Programa do Governo Federal, criado pelo Decreto nº 1.366/1995, que tinha como objetivo “contribuir na articulação da sociedade brasileira,

mobilizando recursos humanos, técnicos e financeiros para o combate eficiente à pobreza e à exclusão social” (CARDOSO, 1997, p. 3).

Com a implantação deste programa, foram extintos: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, que tinha como função ordenar uma política de segurança alimentar, e a Fundação Legião Brasileira de Assistência - FLBA, que organizava a distribuição dos recursos na área de assistência social no país. Em relação ao CONSEA, o Comunidade Solidária se propôs a dar continuidade nas suas ações, articulando e coordenando as políticas de combate à fome e à miséria, fato que não se aplicou ao FLBA, cujo Programa quis romper totalmente com as suas práticas.

A estratégia adotada pelo Comunidade Solidária foi de romper com as políticas de cunho assistencialistas, sob a égide de três aspectos: pela integração e seletividade das ações na área social, com a concentração em áreas como educação, saneamento, geração de empregos, saúde, capacitação profissional, em contraposição às ações fragmentadas do passado; pela combinação de ações de natureza assistenciais, voltadas aquelas pessoas vítimas de extrema carência, com ações promotoras do desenvolvimento local; e, por último, pela intensa incorporação das organizações da sociedade, estabelecendo “freios institucionais de práticas clientelistas e fisiologistas” (PERES, 2005).

A literatura tem apresentado rígidas críticas a esse programa, atribuindo a ele um retrocesso em relação às lutas e demandas protagonizadas pelos atores sociais na época da sua vigência. Segundo alguns autores (SPOSATI, 2013; COUTO, 2006 e RAICHELIS, 2015) esse programa trazia consigo a ideia de que as organizações sociais sem fins lucrativos estariam mais preparadas para produzir atenções de assistência social com qualidade do que os agentes institucionais do Estado, o que ratificava a lógica de subsidiariedade do Estado, questão que remetia ao sentido de assistência enquanto ação, não como direito³.

O período de 1947 a 1967 foi marcado pela criação de instituições públicas que possuíam relação com a área de assistência social, observados os sentidos que lhe eram

³ Essa ideia de que as organizações sem fins lucrativos são vistas como mais preparadas para o exercício de atividades típicas do Estado é criticada por Montañó (2002), em que ele classifica como uma expressão do neoliberalismo de desresponsabilização do Estado: “[...] a gestão e a prestação de serviços sociais e assistenciais, a partir do processo de privatização e descentralização (publicização) se autonomizariam dos controles e mecanismos democráticos existentes no âmbito estatal: contratos temporários, inexistência de concursos públicos abertos e obrigatórios [...], inexistência de licitações públicas, inexistência de controles sociais sobre os gastos e recursos, garantia dos serviços [...]” (MONTAÑO, 2002, p. 46).

atribuídos à época, essa assistência era prestada na forma de assistência pré-natal e natal, reforço alimentar às crianças de 0 a 6 anos, assistência ao excepcional e amparo à velhice, dentre essas instituições, pode-se destacar: o Ministério da Previdência e Assistência Social, Fundação de Bem- Estar do Menor – FUNABEM, o Sistema Nacional de Assistência Social – SINPAS, O Instituto Nacional de Assistência Médica – INAMPS e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social – IAPAS.

Com a crise da ditadura brasileira, a abertura democrática que se instaurou a partir da década de 1980 e o movimento insurgente no serviço social em prol da cidadania e dos direitos sociais, inicia-se o rompimento da visão de assistência social tutelar e caritativa (SPOSATI, 2005). Como expressão deste rompimento se tem no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – I PND, em 1985, o reconhecimento da assistência social como política pública, reconhecendo o usuário desta política como um sujeito de direito, o qual deve ter ampliada a sua possibilidade de participação nos assuntos inerentes às políticas públicas (CORREIA, 2009).

Neste momento estavam dadas as condições para a qualificação da assistência social como política pública. Dentre estas condições destaca-se: o engajamento dos movimentos sociais em prol da assistência social como política pública, a necessidade de universalizar e democratizar o acesso à assistência social tornando-a um direito social, um conjunto de instituições que passaram a ratificar o papel do Estado como protagonista neste movimento.

A partir da Constituição, a universalização do acesso gratuito aos serviços estatais e direitos constituídos no campo da assistência social atuou no sentido de superar a lógica de eventualidade que era recorrente quando as ações eram promovidas pelas iniciativas privadas, no campo da filantropia e da caridade, que eram subsidiadas pelo Estado. Segundo Sposati (2009, p. 41) “esse apoio às entidades sociais sempre foi o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado”. Portanto, vale dizer que esta configuração da assistência social enquanto política pública, ou seja, de competência do Estado, passou a exigir a formulação do conjunto de competências, conteúdos e atividades inerentes ao seu raio de ação, questões que foram mais evidenciadas na promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, em 1993, mas que, segundo Sposati (2009), ainda permanece em construção.

Dentre as áreas da seguridade social (Saúde, Assistência social e Previdência social), a assistência social foi a última a ser regulada. A saúde teve a sua regulamentação

em 1990 com a instituição da sua Lei Orgânica, responsável pela criação do Sistema Único de Saúde. A previdência social teve o seu marco legal aprovado em 1991, com a Lei que instituiu os Planos de Custeios e Benefícios. A assistência teve sua regulamentação em 1993, com a LOAS.

Couto (2006) argumenta sobre dois fatores que podem ser considerados como influentes nesta regulação tardia. O primeiro, expresso pelo preconceito com a área e a densidade política e de debate conceitual que alimentavam as decisões sobre a mesma e a rearticulação das forças conservadoras que apontavam os gastos sociais como fator agravante da crise fiscal que o Estado atravessava. O segundo, pelo conturbado momento político, caracterizado pelas mobilizações populares em torno do impeachment de Fernando Collor. Contraditoriamente, o ambiente fez ressurgir as condições de pressão, contribuindo para que Itamar Franco encaminhasse o Projeto de Lei da LOAS ao Congresso.

A LOAS, Lei nº 8.742/1993, criou uma nova matriz para a política de assistência social, evidenciando, ainda que genericamente, os principais elementos norteadores da política. O texto da Lei, incluídas as alterações recentes decorrentes da Lei nº 12.435/2011, apresenta claramente o ponto de vista conceitual sobre a assistência:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos.

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993).

A LOAS, inegavelmente, introduziu um novo significado para a assistência social, marcando a diferença desta com o assistencialismo e tornando clara a sua posição dentro

da Seguridade como política voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados do Brasil. Além disso, apontou a centralidade do Estado na universalização e garantia dos direitos e de acesso a serviços sociais qualificados ao mesmo tempo que inaugurou um sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência social, sob princípios democráticos e de cidadania (YAZBEK, 1997).

Com o objetivo de efetivar o sistema descentralizado da assistência social, previsto na LOAS, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, segundo Boscari e Silva (2015), se conforma como um instrumento da gestão do sistema de proteção social do Brasil, sendo formado pelos serviços, projetos, programas e benefícios que são prestados pelas instituições públicas, nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal, ou, por meio de convênios, com organizações privadas. O SUAS adota o princípio da territorialização como porta de entrada dos sujeitos ao acesso dos serviços e benefícios socioassistenciais. Os autores argumentam que a ideia do processo de territorialização é que “cada indivíduo e cada família, seja atendida no seu bairro pelos técnicos que fazem o diagnóstico desta realidade para posterior encaminhamento” (BOSCARI E SILVA, 2015, p. 120).

Esta breve reconstituição histórica da trajetória da assistência social no Brasil, forneceu subsídios para compreender como ocorreu a definição desta área como uma política pública, decorrente da sua instituição como direito social em contraponto à lógica de filantropia instaurada que atribuía à assistência social o sentido de “ajuda”.

3.2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O DESAFIO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INCLUDENTE

No Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, um conjunto de canais de diálogo entre a sociedade e o Estado foram implementados, dentre os quais se destacam os referendos, os plebiscitos, a iniciativa popular de leis, as audiências públicas, os fóruns temáticos, os orçamentos participativos e os conselhos gestores de políticas públicas⁴.

⁴ O **Referendo** se traduz, em síntese, como uma consulta à população sobre questões constitucionais ou legais que tenham sido aprovadas pelo legislativo. O referendo não possui caráter deliberativo, apenas de ratificação ou não da matéria posta em análise. O **Plebiscito** é convocado pelo congresso nacional e serve para verificar a opinião pública sobre qualquer questão de interesse público. Os **Fóruns Temáticos** procuram, por meio de discussões, formar pareceres sobre determinados assuntos de interesse da coletividade, buscando constituir-se referência que influenciará na decisão da política pública, se revestindo, também, de um perfil consultivo. Os **Orçamentos Participativos** correspondem ao envolvimento direto dos cidadãos no direcionamento das prioridades orçamentárias de uma dada

Segundo Lavallo, Houtzager e Castelo (2006), estes canais se tornaram espaços que possibilitam o exercício da democracia direta e a pluralização da representação social, caracterizando-se pelo adensamento da participação dos cidadãos e das organizações nos processos decisórios dos governos.

No Poder Executivo, a participação tem se apresentado em elevado grau de desenvolvimento, comparando-se com os demais poderes da República – Legislativo e Judiciário, pelo ponto de vista da disseminação das suas Instituições Participativas (IPs). Isso porque, conforme destaca Avritzer (2011), no caso brasileiro, o crescimento das IPs se deve à associação entre participação e políticas públicas.

O termo Instituição Participativa tem sido mais recorrente na literatura para designar desenhos específicos de canais participativos, os quais atendem às seguintes características: 1) denotam relação estreita com as políticas públicas, dotados de competência jurídica para influenciar na sua produção ou manutenção; 2) possuem desenhos institucionais heterogêneos que incentivam a inclusão de diferentes perfis de indivíduos na participação, tendo isso garantido em textos de leis e em normas construídas no interior da própria IP; e 3) pela forma como se expandiram no território, tomando dimensões vultosas, em termos quantitativos. As IPs que expressam essas três características, no Brasil, são o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e podem, segundo Avritzer (2000), ser compreendidas como chaves para a democracia deliberativa no país. Democracia essa compreendida como aquela que coloca o debate e a argumentação coletiva como promotores das decisões públicas.

O orçamento participativo (OP) representou um avanço no processo de discussão e deliberação sobre o orçamento público, com a participação dos cidadãos na definição das prioridades orçamentárias, sobretudo entre a década de 1990 e os anos 2000. A primeira experiência do tipo surgiu em Porto Alegre, no ano de 1989, sob o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que combinou o seu crescimento eleitoral para disseminá-la em outras prefeituras que passou a governar, chegando a um quantitativo de 305 iniciativas em curso no país, conforme argumentam Fedozzi e Lima (2013). Como

localidade, assumindo, portanto, um perfil mais deliberativo. A **Iniciativa Popular** de lei assegura à população, mediante mobilização popular, o direito de incluir pautas para apreciação do legislativo nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). A **Audiência Pública** é uma reunião organizada para que a comunidade, por meio de discussões e debates, faça encaminhamentos de propostas à administração pública, ou ratifique as propostas apresentadas por ela. (SALLES, 2014).

este projeto esteve aliado ao programa político do PT, permaneceu em ascensão enquanto durou seu governo, passando, como argumenta Bezerra (2014), a entrar em declínio na medida em que novos constrangimentos institucionais, provenientes das mudanças da legislação fiscal e crises do governo começaram a surgir⁵.

Diferentemente do orçamento participativo, que esteve atrelado a um projeto político específico, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas se consolidaram como um instrumento essencial na gestão participativa das políticas públicas, sendo disseminados em todo o território nacional, por meio de provisões normativas e legais, o que lhes favoreceu uma destacada posição nas discussões sobre as IPs brasileiras. Lavallo e Barone (2015) atribuem este crescimento ao amplo processo de indução federal⁶. De acordo com os autores:

Em 1991, apenas na Região Sul havia, em média, mais de um conselho por município. Nove anos depois, todas as regiões brasileiras possuíam mais de 1,5 conselho por município e, em 2010, essa cifra elevou-se para 3,9 no Nordeste, 4 no Norte e mais de 5 no Centro-Oeste (5,2), Sudeste (5,7) e Sul (5,7) (LAVALLO E BARONE, 2015, p. 613).

Os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais⁷ (MUNIC/IBGE, 2009) apontam para um quantitativo de 43.156 conselhos de políticas públicas e de direitos nos municípios do Brasil. A mesma pesquisa (MUNIC/IBGE, 2009) levantou, dentre os Conselhos municipais do país, a existência de 18 tipos diferentes de Conselhos, quais sejam:

- Conselho de Educação;

⁵ Ver texto de Bezerra (2014) – Por que o Orçamento participativo entrou em declínio?

⁶ A indução federal se caracterizou pelo amplo processo de criação de conselhos no Brasil, sob o impulso do Governo Federal, como requisito para a transferência de recursos para os governos locais, sob a justificativa da descentralização das políticas públicas. A discussão mais aprofundada sobre as intenções reais dessa indução e os efeitos disso para a participação e democratização da gestão pública, pode ser vista em Lavallo e Barone (2015). O Governo Federal induziu à criação dos Conselhos atrelando-os à transferência de recursos aos governos locais.

⁷ A **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC** efetua, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade. Como fruto do esforço permanente de atualização da pesquisa, inclusive com relação ao amplo escopo dos temas por ela tratados, desde sua primeira edição em 1999, os dados estatísticos e cadastrais que ora compõem sua base de informações constituem um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento do quadro institucional e administrativo das cidades brasileiras. Tais indicadores expressam, de forma clara e objetiva, não só a oferta e a qualidade dos serviços públicos locais como também a capacidade dos gestores municipais em atender às populações. (IBGE, 2018).

- Conselho de acompanhamento do Fundo da Educação Básica (FUNDEB);
- Conselho de alimentação escolar;
- Conselho de saúde;
- Conselho dos direitos da criança e do adolescente;
- Conselho do idoso;
- Conselho da pessoa com deficiência;
- Conselho da juventude;
- Conselho dos direitos humanos;
- Conselho da igualdade racial;
- Conselho dos direitos de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais;
- Conselho de segurança pública;
- Conselho de segurança alimentar;
- Conselho de cultura;
- Conselho de esporte;
- Conselho de habitação;
- Conselho de relações de gênero;
- Conselho de meio ambiente.

Os conselhos que apresentaram maior grau de institucionalização, ou seja, que se instalaram nos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) com maior expressividade, foram aqueles que Tatagiba (2002), num esforço de classificar os tipos de conselhos, denominou de Conselhos de Políticas e Conselhos temáticos. O primeiro é vinculado às políticas nacionais relacionadas aos direitos sociais, como as de saúde e de assistência social, presentes, respectivamente, em 94% e 99% dos municípios brasileiros (IBGE, 2009) e o segundo, se refere aos recortes temáticos, como, por exemplo, o conselho ligado aos direitos da criança e do adolescente, presente em 96% dos municípios (IBGE, 2009).

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são estruturas colegiadas que possuem um caráter mediador na relação sociedade/Estado, inscritos, após Constituição de 1988, como instrumentos de manifestação, representação e participação da população (GOHN, 2001). Nesse sentido, Oliveira, Pereira e Oliveira (2010, p. 23) afirmam que o conselho pode contribuir para “a democratização da gestão pública, a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, a condução coletiva de políticas sociais, a responsabilização de governantes (*accountability*), o controle social pró-ativo e para o intercâmbio de informações entre população e poder local”.

A contribuição que o conselho oferece à política pública está atrelada à sua natureza, que pode ser manifesta isolada ou cumulativamente, nas seguintes modalidades: em conselhos deliberativos, que se integram às rotinas públicas e condicionam a sua gestão; em conselhos consultivos, que emitem pareceres que podem, ou não, serem acatados pela gestão pública; e em conselhos fiscalizadores e normativos ocupam uma similaridade de atuações, exercendo atividades de controle, avaliação, monitoramento, exame de denúncias, auditorias, regulamentação, registros etc (OLIVEIRA, PEREIRA E OLIVIERA, 2010).

No que tange à abertura participativa para a composição dos conselhos, esta ocorre em distintos formatos: a) bipartites e paritários: formados com igualdade de número de assentos para cada segmento, governo e sociedade civil; b) bipartites e não paritários: formados por membros governamentais e da sociedade civil, sem equivalência entre ambos; c) tripartites e paritários: formados por membros do governo, dos trabalhadores e/ou usuários, prestadores de serviço, com equivalência de número de cadeiras de cada categoria; d) múltiplos e não paritários: compostos pelo segmento dos trabalhadores, governo, usuários, prestadores de serviço, ou por outros segmentos da sociedade civil, sem a previsão de equivalência entre as categorias (BUVINICH, 2014).

Os fatores da cobertura territorial dos conselhos, a sua legitimidade para influenciar nas políticas públicas e os diversos formatos participativos que eles adotam, se tornam um terreno fértil para viabilizar uma estratégia de mobilização participativa da sociedade, capaz de refletir e agir sobre um modelo de desenvolvimento mais incluyente, a partir da tomada de consciência cívica. Sachs (2008) argumenta que uma sociedade marcada por uma fraca participação na vida política das grandes massas sociais, ou até mesmo a abstenção dela, a suborganização, que é absorvida na luta diária pela sobrevivência de grandes setores da população, são características de um desenvolvimento excludente.

O desenvolvimento incluyente se difere do desenvolvimento excludente na medida em que o primeiro contém em seu projeto outras variáveis, além do crescimento econômico, como a igualdade, a equidade, a solidariedade, o ambiente, os recursos naturais etc, enquanto o segundo trata a degradação social e ambiental, produzida em razão de sua viabilidade, como externalidades. Para Sachs (2008), o desenvolvimento se efetiva a partir de um modelo que leve em consideração as necessidades das gerações atuais, sem comprometimento dos recursos necessários para a satisfação das necessidades das gerações futuras, a partir do que o autor inclui na agenda do desenvolvimento a ideia

de Ecodesenvolvimento ou Desenvolvimento Sustentável, que pode ser traduzido no conceito de um desenvolvimento incluyente, na perspectiva social, equilibrado, na perspectiva econômica e política, e sustentado na perspectiva ambiental e territorial.

Em busca de estabelecer uma estratégia que contemple o desenvolvimento social aliado à sustentabilidade ambiental, o autor estabelece os cinco pilares do desenvolvimento sustentável:

- a) Social – fundamental por motivos tanto intrínsecos, quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta;
- b) Ambiental - com as suas duas dimensões - os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para a disposição de resíduos;
- c) Territorial – relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades;
- d) Econômico – sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam;
- e) Político – a governança democrática é um valor fundamental e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem; a liberdade faz toda a diferença (SACHS, 2008, p. 15-16).

Ainda conforme Sachs (2008), os serviços sociais, dentre os quais estão a educação, a saúde e a assistência social, configuram-se como componentes essenciais para o desenvolvimento sustentável, porque contribuem diretamente com o bem-estar da população. Diante disso, considerada a ofensiva neoliberal de hipertrofia do Estado, a participação ativa dos cidadãos nos espaços de discussão de políticas públicas, como os conselhos de políticas, representa uma possibilidade de resistência contra a supressão das pautas e reivindicações sociais em virtude de uma redução do tamanho do Estado e perda de direitos (SANTOS E TORRES, 2015).

Dentre os direitos sociais, no Brasil, a área de assistência social é a que mais tardiamente se consolidou como parte do aparato público de proteção social. Até então, inexistia no país uma estrutura de política pública voltada para a assistência social, sendo esta realizada majoritariamente pelas organizações filantrópicas, por meio do subsídio oferecido pelo Estado, em caráter de caridade.

Mesmo com essa institucionalização tardia, de acordo com os dados já apresentados da pesquisa MUNIC (IBGE, 2009), a política de assistência social é a mais expressiva em termos de disseminação de conselhos no território brasileiro, com cobertura em 99% dos municípios, o que permite afirmar que o processo de mobilização social em torno desta política tornou-se mais efetivo no sentido de estabelecer seus espaços de gestão democrática.

Tendo sido reconhecida como política pública com a missão de aprofundar a participação democrática, a área de assistência social passou a enfrentar o desafio de “tornar aptos os sujeitos pertencentes a coletividades mais amplas (movimentos, organizações e entidades) a vocalizar demandas e estabelecer alianças que transformem necessidades sociais em propostas e definições políticas a serem incluídas na agenda das políticas públicas” (RAICHELIS, 2015. p. 55).

Os conselhos na área de assistência social, surgiram como espaços privilegiados de efetivação da participação depois da publicação da lei orgânica de assistência social (LOAS), Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que no seu art. 16 caracteriza estes espaços como sendo instâncias deliberativas da política.

Os Conselhos de Assistência Social, compostos por membros do governo e da sociedade civil, integram o Sistema Único de Assistência Social e estão vinculados aos órgãos gestores, devendo participar da formulação, avaliação, controle e fiscalização da política de assistência social. Os Conselhos são responsáveis pela aprovação do Plano de Assistência Social desenvolvido pelos órgãos gestores, pelo controle da parte orçamentária indicada nos fundos de assistência social, pela inscrição e monitoramento das organizações de assistência social, dentre outras funções. (BRASIL, 2019)

O Conselho Nacional de Assistência Social foi instituído pela LOAS como “órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão de Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social”, como disposto no seu artigo 17º. O conselho se tornou um dos principais mecanismos de democratização da política de assistência social, tendo como principais atribuições: a aprovação, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política de assistência, tal como dos recursos para a sua implantação por meio do Fundo Nacional de Assistência - FNAS. Para Raichelis (2015, p. 159) as tarefas do CNAS, situam-se em:

As principais tarefas do Conselho se situam na normatização das ações de natureza pública, sejam elas estatais ou privadas, incluindo também funções como: definição dos critérios de registros e certificados às entidades privadas sem fins lucrativos, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, aprovar critérios de transferência de recursos para outras esferas de governo, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos e a qualidade dos programas e projetos aprovados, aprovar e fiscalizar a execução dos programas do FNAS, dar publicidade de suas decisões, pareceres e das contas do fundo por intermédio do Diário Oficial da União, além de convocar, a cada dois anos (prazo alterado pela Medida Provisória nº 1473-30, de 16/4/97, para quatro anos), a Conferência Nacional de Assistência Social.

No que tange à composição do CNAS, é um órgão paritário composto por dezoito membros e seus respectivos suplentes, dos quais nove são representantes governamentais,

sendo um representante dos estados e um representante dos municípios; e nove representantes da sociedade civil, dentre estes, representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio (MESTRINER, 2005).

Diferentemente do CNSS, conselho anterior ao CNAS, extinto pela LOAS, onde a composição era proveniente de indicação do Presidente da República, que o fazia mediante a utilização de um critério de “notáveis”⁸, no CNAS a primeira escolha dos representantes da sociedade civil foi realizada mediante uma Assembleia convocada e presidida pelo Ministério Público, sendo que nos mandatos posteriores essa escolha seria realizada nas Conferências Nacionais. A escolha dos representantes governamentais permaneceu na lógica da indicação das respectivas pastas ministeriais.

A primeira composição do CNAS tomou posse em fevereiro de 1994, após a assembleia que elegeu os representantes da sociedade civil. Os indicados pelo Governo para compor o CNAS foram: Secretaria de Assistência Social, representando o Ministério do Bem-Estar Social, onde estava alocado o CNAS no Governo de Itamar Franco; Ministério da Educação e do Desporto; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho; Ministério da Fazenda; Secretaria do Planejamento e Orçamento da Presidência da República; um representante dos estados; e um dos municípios. Dentre os eleitos como representantes da sociedade civil constavam como titulares: Associação Nacional dos Servidores da LBA (Anasselba), Conselho Federal do Serviço Social (CFESS), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Associação Nacional de Gerontologia (ANG), Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (Onedef), Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), Instituto Brasileiro de Análises Sociais (Ibase), Federação Brasileira das Instituições de Excepcionais (Febiex) e como suplentes foram eleitos: Federação Brasileira de Patrulheirismo, Associação Brasileira de Autismo (Abra), Cáritas Brasileira, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e a Confederação Israelita do Brasil.

Desde a sua instituição o CNAS se deparou com desafios. O primeiro deles foi a tensão que havia entre o conselho e o Ministério ao qual era vinculado, visto que o titular da pasta se posicionava contra a sua constituição (RAICHELIS, 2015). Decorrente desta

⁸ O critério de “notáveis” era um critério utilizado pelo Presidente da República para escolha dos membros do CNSS que se baseava na “notável” (repercussão) da atuação das organizações nas causas sociais.

dificuldade, outras eram originadas como a falta de infraestrutura necessária para o exercício das atividades. Além destes, os novos conselheiros tiveram que lidar com um ambiente conflituoso no contexto do “escândalo do Orçamento” onde haviam críticas a conduta ética do antigo conselho, CNSS, “alvo de acusações de corrupção, apadrinhamento e clientelismo político no processo de concessão de registros e certificados de utilidade pública, isenções fiscais e subvenções às entidades prestadoras de serviço” (RAICHELIS, 2015, p. 164). Somando-se a estes, as dificuldades inerentes à falta de entrosamento e de clareza das funções dos conselheiros, pois as definidas pela LOAS eram genéricas.

Após a Constituição do CNAS e da sua organização diante dos complexos desafios que lhe eram concernentes, foram evidenciados alguns avanços no sentido da contribuição deste conselho à definição da política na área da assistência social, como os relativos à formulação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2003/2004 e da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS -2005) que promoveram um reordenamento à gestão das ações governamentais priorizando a plena execução dos Programas Sociais de enfrentamento à pobreza (VERONEZE, 2011, p. 199).

Efetivando o princípio da participação social e da descentralização político-administrativa da política de Assistência, previstos no art. 5º da LOAS, instalou-se no território nacional um conjunto de instâncias compreendidas como espaços privilegiados de participação, sendo estes os Conselhos e as Conferências. Os conselhos são espaços privilegiados de participação que, seguindo a lógica organizacional do CNAS, são compostos pelos segmentos da sociedade civil e do Estado atuando na deliberação e fiscalização da Política de Assistência Social. As conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, propondo diretrizes para a política e verificando os avanços ocorridos num determinado espaço de tempo (Artigo 18, IV, LOAS). As Conferências são também o espaço no qual são eleitos os conselheiros que comporão os conselhos de assistência nas três esferas de governo.

Esta configuração piramidal na qual é formatada a política de assistência, regida pelo SUAS, lhe fornece um caráter especial no trânsito das suas reivindicações. Isto ocorre porque nas conferências nacionais há um aproveitamento das discussões, levantamentos e deliberações realizadas nas conferências locais e estaduais. Por outro lado, por vezes, há o apontamento nacional dos temas a serem discutidos nas conferências locais e estaduais, assim como as decisões do CNAS são norteadoras das ações dos

conselhos locais e estaduais. Ou seja, percebe-se um fluxo contínuo de informações e deliberações que circulam de baixo para cima e vice-versa.

3.3 ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A partir do objetivo deste trabalho, de verificar a participação das organizações de assistência social na Política de Assistência social, faz-se necessário resgatar os tipos de organizações passíveis de serem consideradas neste levantamento.

O aparato legislativo brasileiro aponta para as seguintes tipos de organizações: as Organizações Sociais - OS, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPS, as Fundações Privadas, as Associações e, por último, as Organizações da Sociedade Civil – OSCs, categoria recém criada que mais se aproxima a uma nova designação para as organizações do que se concretiza como um outro formato organizacional. Malmegrin (2014) explicita os quatro primeiros tipos:

- As organizações sociais são entidades privadas sem fins lucrativos (associações, fundações ou sociedades civis) que exercem atividades de interesse público. E pela relevância destas atividades o Estado lhe atribui esta qualificação que favorece no recebimento de recursos orçamentários, na administração dos serviços, equipamentos e instalações do poder público após ser firmado um Contrato de Gestão. Esta qualificação tem como suporte legal a denominada Lei das OS, nº 9.637/1998.
- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPS é uma qualificação decorrente da Lei 9.790/1990, atribuída pelo Ministério da Justiça, que pelo interesse social que despertam, podem ter suas atividades financiadas pelo Estado, geralmente, são as Organizações Não Governamentais que atendem os requisitos para alcançar esta qualificação.
- As fundações privadas são organizações que possuem personalidade jurídica autônoma de direito privado, sendo de atividade pública ou beneficente. Este tipo de organização também obedece a um conjunto de especificações constantes no Código Civil, Lei 10.406/2002.
- As associações são resultantes da reunião entre duas ou mais pessoas, revestidas de personalidade jurídica para a consecução de uma finalidade comum. As associações são os tipos organizacionais mais comuns, dentre os que aqui foram citados, tendo sua regulamentação expressa a partir do art. 53 do Código Civil.

As Organizações da Sociedade Civil – OSCs são as organizações privadas sem fins lucrativos que desenvolvem ações de interesse público e não têm o lucro como objetivo. Essas organizações, geralmente, atuam na promoção de direitos e de atividades nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia dentre outros. Segundo a publicação da Secretaria Geral da Presidência da República, sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade civil – MROSC (2014), o termo OSC tem sido utilizado para reforçar o protagonismo e a iniciativa da própria sociedade, acerca das ações já mencionadas.

Segundo Lopez (2018), as OSCs, são classificadas como associações privadas, organizações religiosas e fundações. Compõem essas organizações um quantitativo de 820 mil entidades privadas sem fins lucrativos no país, dessas 709 mil (86%) são associações privadas, 99 mil (12%) são organizações religiosas e 12 mil (2%) são fundações (LOPEZ, 2018). Essas configurações jurídicas são constituídas pela conjunção de pessoas que se organizam para determinados fins, que podem ser “voltados à coletividade, como as que promovem os direitos das pessoas com deficiência, ou ser de benefício mútuo e se restringir a um grupo seletivo e homogêneo de associados, destinados, por exemplo, à recreação, como é o caso dos clubes” (BRASIL, SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014, p. 46).

Os diversos tipos de organizações apresentadas possuem em comum o revestimento da formalidade e institucionalidade, com isso, se apresentam como organizações passíveis de vinculação com a política de assistência social. Contudo, de acordo com as legislações recentes da Política, além do revestimento formal, são adicionados às exigências para que uma organização se conforme como de assistência social, como é o caso do desenvolvimento de serviços de acordo com a norma da Tipificação.

Mesmo muito bem definido na legislação da área da assistência social, o conceito de “organizações de assistência social” não é consensual, isso porque não são chamadas de organizações de assistência social apenas aquelas vinculadas à política de assistência social. Atualmente, existem duas classificações: a primeira é adotada por Lopez (2018), em estudo patrocinado pelo IPEA, que está mais direcionada a estratificação das organizações em setores para a produção de dados sobre o universo das Organizações da Sociedade Civil no Brasil, e a segunda é a que é recebida pela organização no momento da inscrição em um conselho de assistência social, que lhe concede a condição de

pertencimento à política de assistência social e que a coloca no banco de dados do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS).

A metodologia utilizada por Lopez (2018) para classificar as organizações se baseia no tipo de atividade que ela executa, conforme indicação da própria organização no ato da sua inscrição/formalização perante a Receita Federal Brasileira⁹, portanto representa um “status”/“categoria” que se baseia na autodefinição da organização.

Na política de assistência social, para uma organização ser classificada como vinculada a política e, portanto, ser categorizada como uma organização de assistência social, é necessária uma análise do Conselho de Assistência social para verificar a aderência das atividades desenvolvidas pela organização à lista de serviços socioassistenciais disponíveis na Tipificação, o que se traduz em um conceito de organização assistencial outorgado.

O próprio texto constitucional adota diversas terminologias para se referir às organizações, evidenciando uma multiplicidade de conceitos que reforça a dubiedade na classificação destas organizações, das quais podem se destacar: entidade filantrópica, entidade beneficente, de assistência social, entidades não governamentais e instituições sem fins lucrativos (COLIN, 2012).

Essa divergência conceitual ocasiona um “erro de origem” às metodologias de estudos que, como o presente, visam apurar o universo das organizações de assistência social no Brasil tal como pode anunciar a ocorrência de duas lógicas no levantamento quantitativo de organizações da área de assistência social: a de filantropia, apurada por Lopez (2018), pois a ideia de assistência social como benemerência que ainda vigora no senso comum pode ser explicitada no ato da formalização perante o órgão de registro da organização; e a de política pública, evidenciada pela inscrição nos conselhos de políticas, que recebem esse título após análise da conformidade dos serviços prestados com a política de assistência social.

Essa variação em relação a definição do conceito de organização de assistência social já pode ser percebida em algumas pesquisas que têm discutido o universo quantitativo das organizações da sociedade civil com atuação na área de assistência social no Brasil. Uma delas é a Pesquisa sobre “As Entidades de Assistência Social Privadas

⁹ **Assistência social.** Este grupo compreende: 1) atividades de provisão de serviços residenciais combinados com serviços de enfermagem e assistência social. Na composição destas atividades, a infraestrutura fornecida é significativa, sendo os serviços prestados uma combinação de serviços de saúde e de serviços sociais. Os serviços de saúde compreendem, sobretudo, a prestação de serviços de enfermagem; 2) fornecimento de uma variedade de serviços de assistência social (LOPEZ, 2018, p. 164).

sem Fins Lucrativos no Brasil (PEAS)”, realizada pelo IBGE, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), publicada em 2013 e 2015, que se debruça sobre uma análise das organizações, considerando o conceito vigente na área de assistência, ou seja, a exigência da inscrição em um conselho de assistência e a adequação aos elementos da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. A outra é a pesquisa realizada Lopez (2018) denominada “Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil”, que discute esse universo das organizações da sociedade civil e apresenta dados sobre o recorte das organizações de assistência social.

Segundo a PEAS, de um universo de 36.782 organizações que estavam cadastradas junto ao Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), do IBGE, como organizações de assistência social, após uma atualização cadastral e verificação do vínculo com a política de assistência social, apenas 16.984 organizações estavam de acordo com o previsto nas normas de enquadramento como organização de assistência social, sendo que destas o IBGE conseguiu acessar 13.659 para participar da pesquisa.

O resultado desta pesquisa apontou para uma disparidade na distribuição das organizações de assistência social. De acordo com a pesquisa, a região sudeste concentra 52,5%, a região sul 25,9%, enquanto que a região norte, nordeste e centro-oeste juntas, concentram 21,6% das organizações de assistência social do país. Dentre os serviços socioassistenciais ofertados, a PEAS evidenciou que há pouca variação entre as regiões, por exemplo, em todas elas o serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é executado por 75% a 77% das organizações.

A Pesquisa realizada por Lopez (2018) considerou o universo de organizações cadastradas junto à Receita Federal, classificando estas em oito tipos (saúde, assistência social, educação e pesquisa, religiosas, associações patronais e profissionais e outras) de acordo com a atividade declarada pela organização no ato do cadastro junto ao órgão de inscrição na Receita Federal. Dentre as organizações levantadas nesta pesquisa, constatou-se um quantitativo de 27.383 organizações de assistência social. A TABELA 1 evidencia a distribuição regional destas organizações e marca a representatividade das organizações de assistência social em relação ao universo das organizações da sociedade civil no país, além de realizar um comparativo entre os dados da pesquisa do Lopez (2018) e da PEAS (2013; 2015).

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Organização	Total de organizações da Sociedade Civil Lopez (2018)		Organizações de assistência social – Lopez (2018)		Organizações de assistência social – PEAS (2013; 2015)	
Região Sudeste	325.376	40%	13.523	49%	7.170	52,5%
Região Sul	157.898	19%	4.915	18%	3.538	25,9%
Região Centro-oeste	64.242	8%	2.129	8%	929	6,8%
Região Norte	67.370	8%	1.132	4%	356	2,6%
Região Nordeste	205.300	25%	5.684	21%	1.666	12,2%
Total	820.186	100%	27.383	100%	13.659	100%

FONTE: elaborada pelo autor, a partir de dados extraídos do LOPEZ (2018) e PEAS (2013)

O artigo 6º da LOAS enuncia que a integração ao Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social - CNEAS é uma das condições para o reconhecimento da vinculação de uma organização de assistência ao SUAS, portanto esse cadastro reflete o quantitativo de organizações de assistência social existente no país. Com base nas informações disponíveis na base de dados do CNEAS (2018), verificou-se um total de 19.835 organizações cadastradas.

Os dados do CNEAS refletem o universo das organizações que tiveram que passar pelo crivo de um conselho, tendo sido ratificado por este a aderência das atividades desenvolvidas pela organização com o previsto na norma da Tipificação. Comparando os dados do CNEAS com a PEAS (2013), última pesquisa realizada com as organizações de assistência social no país em que os elementos da Tipificação foram observados, os dados apontam para um crescimento de 31% no quantitativo dessas organizações de assistência social no país nos últimos cinco anos.

Relacionando os dados do CNEAS (2018) com a pesquisa desenvolvida por Lopez (2018), que não considera os elementos da Tipificação na pesquisa, mas que evidencia um conjunto de organizações que se declaram representar a assistência social, o quantitativo de organizações que não estão vinculadas a área de assistência social equivale a 28%. Isso quer dizer que aproximadamente 30% das organizações apuradas pelo estudo de Lopez (2018), não ofertam serviços socioassistenciais regulamentados pela Política de Assistência Social, o que sugere o ativismo na filantropia.

A participação das organizações de assistência social na política de assistência social está atrelada a um novo paradigma, onde valoriza-se o controle social e a transparência no uso do fundo público.

Esta rede de entidades passa a ser submetida a um outro tipo de controle, porque no momento em que ela é considerada parte do sistema descentralizado e participativo de assistência social, ela está sujeita a fiscalização dos conselhos de assistência, ao controle público. Ela tem que ser convalidada como uma política pública, pelos gestores, pelos Conselhos e pelo nível do próprio Governo Federal porque essas relações são mediadas pelo acesso ao fundo público. No momento em que uma entidade privada acessa ao fundo público ela presta serviços programaticamente em nome da política maior onde ela está inserida. Passa a compor o sistema na medida em que ela se compromete com as diretrizes e aquilo que está previsto na legislação que regulamenta a assistência social no país (YAZBEK, 2015, p. 26).

Conforme o Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre as entidades e organizações da assistência social, regulamentando o art. 3º da LOAS, são consideradas de assistência social as organizações e entidades que em seus atos constitutivos definirem expressamente sua natureza, objetivo, missão e público-alvo de acordo com as disposições da LOAS. O decreto, no seu art. 2º, ainda regulamenta o que são as organizações de atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos definidas na Lei Orgânica.

Art. 2º: As entidades e organizações de assistência social podem ser, isolada ou cumulativamente:

I - de atendimento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela Lei;

II - de assessoramento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela Lei; e

III - de defesa e garantia de direitos: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela Lei.

Além da categorização das organizações/entidades de assistência social definida no decreto acima mencionado, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) deliberou sobre os serviços que são de competência da Política de Assistência Social indicando assim, tanto para o governo, quanto para as entidades, por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, a Tipificação Nacional dos Serviços

Socioassistenciais. Segundo a Cartilha do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (2013):

Esta normativa possibilitou a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais. Além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais (BRASIL, MDS, 2013, p. 4).

As organizações de assistência, sejam elas de atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos integram o SUAS como coprodutoras, juntamente com o Estado, de Programas, serviços e benefícios socioassistenciais para a população. As organizações atuam da seguinte maneira:

As organizações de atendimento atuam de acordo com os níveis de complexidade do SUAS, sendo expressos por: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade:

I - Serviços de Proteção Social Básica:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:
 - Abrigo institucional;
 - Casa-Lar;
 - Casa de Passagem;

- Residência Inclusiva.

b) Serviço de Acolhimento em República;

c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;

d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

As **organizações de assessoramento**, conforme a Resolução nº 16/2010 do CNAS, atuam na oferta dos seguintes serviços:

a) assessoria política, técnica, administrativa e financeira a movimentos sociais, organizações, grupos populares e de usuários, no fortalecimento de seu protagonismo e na capacitação para a intervenção nas esferas políticas, em particular na Política de Assistência Social; Sistematização e difusão de projetos inovadores de inclusão cidadã que possam apresentar soluções alternativas a serem incorporadas nas políticas públicas;

b) estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades e à geração de renda;

c) produção e socialização de estudos e pesquisas que ampliem o conhecimento da sociedade e dos cidadãos/ãs sobre os seus direitos de cidadania, bem como dos gestores públicos, subsidiando os na formulação e avaliação de impactos da Política de Assistência Social.

As **organizações de defesa e garantia de direitos**, conforme a resolução já mencionada, atuam nas seguintes ofertas:

a) promoção da defesa de direitos já estabelecidos através de distintas formas de ação e reivindicação na esfera política e no contexto da sociedade;

b) formação política-cidadã de grupos populares, nela incluindo capacitação de conselheiros/as e lideranças populares;

c) reivindicação da construção de novos direitos fundados em novos conhecimentos e padrões de atuação reconhecidos nacional e internacionalmente;

Instaurando a atuação em rede na assistência social, o artigo 2º da LOAS, posteriormente alterado pelo artigo 6-B da Lei 12.435/2011, argumenta que “as proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação”. No parágrafo 1º deste artigo consta que “a vinculação ao SUAS é o reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial”. Pela ótica da Política Nacional de Assistência Social e do SUAS, a Rede Socioassistencial é definida como “o conjunto integrado da oferta de

serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS” (NOB/SUAS, 2012, p. 5).

A rede socioassistencial tem características similares às diversas perspectivas de rede, tais como aquelas utilizadas na economia, nos estudos organizacionais, na perspectiva social, dentre outras. Porém, existe uma inclinação ao padrão gerencial do Estado, com o aumento da normatização e padronização da atuação no território. Reis (2016), alerta para os elementos que caracterizam uma rede socioassistencial tida como saudável, ou seja, que não reitera processos alienatórios:

Uma rede socioassistencial que não reproduza processos alienatórios, na medida em que os seus trabalhadores não se tornem burocratas, perdendo o horizonte crítico do trabalho social, e as Organizações da Sociedade Civil parceiras não limitem sua ação à execução de políticas públicas, vinculadas a interesses corporativistas. O objetivo é transformar este conceito de rede em uma rede socioassistencial “viva”, dinâmica, emancipatória, capaz de alterar-se a partir das necessidades dos atores e do território que a constituem, capaz de expandir-se de forma a incluir a heterogeneidade que é ocultada pelos processos de padronização. Uma rede que garanta legitimidade a experiências não demarcadas ainda na política de assistência, que não estão descritas na tipificação, mas que podem enriquecer o objetivo do SUAS, que é a defesa e a garantia dos direitos socioassistenciais (REIS, 2016, p. 236).

Boschetti (2003, p. 144) argumenta que “as entidades assistenciais devem atuar como colaboradoras e não como substitutas da ação governamental, sob o risco de ocorrer um retrocesso nos avanços conquistados, instituindo-se um processo de ‘refilantropização’ das políticas sociais de modo geral e da assistência social, mais especificamente”. Esta afirmação coaduna com a percepção de Martinelli (2016) que compreende que a prestação de serviços pelas entidades de assistência social privada são empecilhos para o SUAS se consolidar como um sistema de gestão estatal público. Nas palavras do autor:

A prestação de serviços por entidades privadas que caracterizou e ainda caracteriza o sistema protetivo brasileiro, principalmente na área da política de Assistência Social, tem assegurado às entidades de Assistência Social privadas sem fins lucrativos o acesso ao fundo público. Esse acesso, que anteriormente se estabeleceu sem controle do Estado e da sociedade, hoje é controlado por mecanismos gerenciais, por sistemas operacionais, sem que isso tenha conseguido alterar a política, que pode, assim, ser mais eficaz e eficiente, mas não garantindo os mecanismos de acesso universal e gratuito de seu atendimento. Contudo, as entidades de Assistência Social privadas sem fins lucrativos reproduzem a égide privatista do Estado brasileiro. Essa lógica privatista é empecilho para o SUAS confirmar-se enquanto um sistema de gestão estatal público. O Estado deve compor a rede estatal pública, pautado em princípios democráticos, na garantia de acesso aos direitos sociais, com participação efetiva dos usuários, estabelecendo padrões de prestação de serviços públicos em um movimento contra- hegemônico, para que possa rever sua relação com as entidades privadas (MARTINELLI, 2016, p. 262).

A participação destas organizações na política de assistência social não contribuí apenas para a expansão da oferta dos serviços socioassistenciais, mas, se observado pelo prisma da participação social, estas podem se apresentar como “promotores de ideais democráticos como a participação, a igualdade, a justiça, a legitimidade, a deliberação e a eficiência, estes, quando institucionalizados contribuem para o avanço do engajamento cívico e social, refletindo na sociedade como um todo” (LUCHMANN, 2012, p. 59)

Rennó (2003), a partir da análise do engajamento das organizações da sociedade civil, verificando a relação entre as oportunidades políticas e a participação na América Latina, percebeu que entre a participação engajada pelas pré-disposições psicológicas individuais (capital social) e a participação fruto das oportunidades políticas, ocasionadas por configurações institucionais, as últimas promovem mais abertura para a participação. A partir disso, o autor chama atenção para o fato de que “as instituições podem fomentar ação coletiva criando estruturas de oportunidade política para grupos sociais” (RENNÓ, 2003, p. 75).

Dentre os aspectos promissores da participação social das organizações da sociedade civil elencados por Luchmann (2012) e Rennó (2003), pode-se destacar as possibilidades de aprendizagem coletiva, de aprofundamento dos laços sociais e de abertura de janelas de oportunidades políticas que podem influenciar na configuração do poder político.

Nesse sentido, a presença das organizações em espaços participativos contribui para a ampliação da cultura política, em razão disso, Dagnino (2002) afirma que:

O impacto da existência desses espaços na cultura política é tomado como positivo, mesmo que o resultado imediato seja limitado. Esses espaços estariam contribuindo para minar o poder das concepções elitistas de democracia (seja ela em sua forma burocrática ou técnica), questionar o monopólio de definição do político e do público exercido pelo Estado, aumentar a transparência da atividade governamental, possuindo um caráter político pedagógico para o tratamento das divergências políticas, da existência de diversas vozes e para a construção de uma capacidade mais propositiva, e não apenas reivindicativa, por parte da sociedade (superando assim as culturas particularistas e corporativistas) (DAGNINO, 2002, p. 295).

Essas novas interações devem ser percebidas como resultado de contextos históricos e espaciais específicos em que emerge um grande número de novos atores e projetos políticos que negociam seus interesses. Estes espaços seriam uma das múltiplas arenas da construção de um projeto político alternativo. Ressalta-se que para que isso ocorra é preciso manter as articulações orgânicas dos movimentos, o sentido de público (plural) desses espaços e o sentido político (e não somente de gestão) da atividade (Dagnino, 2002).

Corroborando com a compreensão do estatuto político das organizações da sociedade civil e o projeto democratizador da categoria sociedade civil, Lavalle, Castelo e Bichir (2007) argumentam que:

Nas duas últimas décadas foram empenhados inúmeros esforços ao desbravamento do terreno analítico, de modo a conferir precisão conceitual à categoria Sociedade Civil, investindo-a a um só tempo, de estatuto político normativo capaz de centrá-la como peça-chave de novo projeto para democratizar a democracia (LAVALLE, CASTELO E BICHIR, 2007, p. 465).

Não se pode negligenciar o fato de que, mesmo com a rígida estratégia gerencial adotada pelo Estado para controlar a concessão de certificações para entidades assistenciais, aquelas, como as organizações religiosas que sempre difundiram práticas assistencialistas, permanecem realizando a manutenção de suas certificações nos Conselhos de Assistência Social, sejam eles de nível micro, nos municípios, ou macro, como no caso do CNAS. Além disso, estas mesmas organizações passam a disputar por espaços de poder nos Conselhos, principalmente no Nacional, por meio de assentos representativos, o que pode lhes favorecer acesso e influência na distribuição dos recursos administrados pelo fundo público de assistência social.

Portanto, o conhecimento sobre o funcionamento das organizações de assistência, a articulação destas com os outros setores representativos do conselho, como os trabalhadores do SUAS, as organizações dos usuários e os representantes governamentais e a operação/participação delas no espaço do conselho de assistência nos momentos decisórios fornecem importantes contribuições para a compreensão do papel destas organizações na coprodução e prestação dos serviços socioassistenciais num ambiente de alta regulação como o da Política de Assistência Social. Isso pode evidenciar, também, se as relações atuais corroboram para a reinserção da lógica da filantropia na prática da assistência ou se o modelo atual compartilha das tendências apontadas na área das políticas públicas, que se desdobram nos novos modelos de coprodução do bem público, ou governança pública, termo mais utilizado na literatura especializada.

4 RESULTADOS

4.1 O REORDENAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEUS EFEITOS NO CMAS DE PARANAGUÁ

No ano de 2013, a política de assistência social no município de Paranaguá passou pelo processo de implementação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, processo que passa a ser denominado neste trabalho de reordenamento. Esse processo ocasionou uma alteração profunda da participação das organizações de assistência social no CMAS-Paranaguá, ocasionando o descredenciamento de 39 organizações, das 45 que estavam inscritas na época.

Esse descredenciamento foi resultado de uma não adequação das organizações inscritas, conforme parecer da comissão do CMAS, que realizou a conformidade do plano de trabalho das organizações aos dispositivos da Norma da Tipificação. Mesmo a Tipificação evidenciando detalhadamente as atividades abrangidas pela política de assistência social, os atores, representantes das organizações, que vivenciaram este processo de descredenciamento argumentam que não perceberam esse episódio como transparente, com repetido destaque a fala de que as organizações foram “excluídas” do CMAS por um critério técnico que não foi bem explicado para as organizações e considerado por elas como “injusto”.

A fala de alguns atores entrevistados, tanto das organizações que foram descredenciadas, como daquelas que permaneceram, evidencia que na percepção destes a condução do processo de implementação foi equivocado, permeado por um tom “autoritário” daqueles que a realizaram. Conforme os resultados das entrevistas, a sugestão dos membros das organizações descredenciadas era que o Conselho oferecesse um suporte às organizações para que elas se enquadrassem na Tipificação e que não fossem meramente excluídas.

Esse processo não foi um processo claro, não foi claro, foi bem desgastante! Lembro que uma colega ficou muito revoltada, pois sabíamos que outros municípios não tinha sido feito dessa forma (sic.). Na época falei com uma assistente social, que fez parte deste processo, e perguntei se não tinha nada que desse para fazer, porque não tínhamos equipe para atender à exigência da Tipificação, nosso foco não era esse. Até fiz um projeto tentando adequar à Tipificação, mas não teve conversa. (Entrevistado 1).

O processo não foi tranquilo e nem as organizações da sociedade civil aceitaram. É claro que não podia ser tranquilo, visto que foi empurrado "goela" abaixo; ou seja: como sempre o “governo” dita lá em cima e depois faz de conta que contou com a participação popular. A liderança deste vil processo

foi feita pelo governo federal, estadual e municipal através de seus chamados técnicos. (Entrevistado 2).

De acordo com os técnicos entrevistados, o processo de implementação da tipificação foi amplamente debatido e explicitado para as organizações e apenas critérios técnicos provenientes da Norma foram levados em consideração para o credenciamento ou descredenciamento das organizações no CMAS-Paranaguá. Questionados sobre a disponibilização de apoio às organizações que não apresentavam os requisitos exigidos ao credenciamento, os técnicos concordaram que não foi dado apoio às organizações que não se enquadravam mais e justificaram tal falta alegando a indisponibilidade de recursos na época.

A par da problemática que circunda a questão da participação das organizações no CMAS-Paranaguá, o presente trabalho se dedicará a, nos próximos tópicos, caracterizar o CMAS-Paranaguá, descortinando a sua composição e a representação das organizações de assistência social; apresentar como ocorreu o processo de descredenciamento e os percursos realizados pelas organizações descredenciadas e; por último, evidenciar os impactos desse reordenamento na produção decisória do CMAS.

4.1.1 Caracterização do CMAS-Paranaguá

A pesquisa foi realizada no município de Paranaguá, que está situado na região do Litoral do Paraná, a 86 km de Curitiba, capital do estado. O município se destaca no cenário nacional pela atividade portuária. O Porto de Paranaguá é uma referência em termos de infra-estrutura portuária na América Latina, tendo como principais destinos de suas exportações a comunidade europeia (40,70%), seguido pelos Estados Unidos (25,50%) e Mercosul (14,89%) (APPA, 2018).

Conforme dados do IBGE (2015), o município se apresenta na 21ª posição em relação ao PIB per capita no Estado do Paraná e apresenta um IDH de 0,750, onde ocupa a 32ª posição em relação aos demais municípios do estado. Considerando os dados estaduais, os indicadores levariam a uma compreensão de que Paranaguá é uma cidade bem desenvolvida. Considerando o desenvolvimento apenas pela ótica da riqueza, esta é evidente nos indicadores econômicos e nas receitas municipais. Porém, conforme destaca Estados (2003), o município pertence a um conjunto de outros seis onde há conflitos entre a riqueza natural e a pobreza social. A riqueza econômica não tem conseguido amenizar os impactos da desigualdade social na região, tal como da degradação ambiental, caracterizada, principalmente, pela ocupação irregular de áreas de proteção ambiental,

tanto para o estabelecimento de políticas habitacionais, quanto para a instalação de empreendimentos econômicos, conforme argumenta Sezerino (2016).

Apesar de Paranaguá possuir um IDH próximo da média nacional de 0,755 (PNUD, 2013), convive com uma disparidade em relação a esse mesmo índice se comparado com os municípios da mesma região. Como exemplo, o município de Guaraqueçaba apresenta um índice de 0,587, considerado um dos piores índices do estado do Paraná, ocupando a 4ª posição na ordem inversa do ranking estadual. Fatores como a destacada atividade portuária do Porto de Paranaguá, que gera postos de trabalho, o alto índice de desenvolvimento humano do município e a atividade sazonal dos municípios vizinhos, dependentes do turismo de sol e mar, tal como as condições de vida e de trabalho, como é o caso de Guaraqueçaba, favorecem a migração populacional, seja para trabalho ou para residência, para o município de Paranaguá, impulsionando as ocupações em áreas irregulares.

Um dos indicadores que evidenciam os limites do município em relação ao enfrentamento das questões de vulnerabilidade econômica e social é a sua composição orçamentária, mais especificamente a do setor que trata destas questões, como o de assistência social. Segundo dados do IPARDES (2018), a destinação dos recursos para a área de assistência social no município, não ultrapassa 1% do orçamento. Evidenciado o papel desta área no processo de ativação dos direitos sociais para aqueles destituídos da seguridade social, ou atingidos por violações dos componentes que estabelecem a sua dignidade humana, a participação da área no orçamento público não tem tido a relevância necessária, o que sugere a importância de uma maior mobilização da população em torno da participação nos processos decisórios dessa área.

Sobre esse processo de participação na política de assistência social, a Lei Municipal nº 1922, de 02 de fevereiro de 1996, criou as instâncias participativas e deliberativas da área de assistência social no município de Paranaguá, sendo elas: a Conferência Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e o Conselho Municipal de Assistência Social.

A Conferência ficou estabelecida como uma instância deliberativa, no âmbito da Política de Assistência Social, onde, segundo a Lei, delegados representantes de instituições financeiras, organizações comunitárias, sindicais e profissionais, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, na proporção de um delegado por instituição, reúnem-se a cada dois anos para propor as diretrizes da política municipal de assistência social, tal como realizar a eleição para a ala não-governamental do Conselho Municipal de

Assistência Social. Para a participação nesta eleição, a Lei municipal assegura, no art. 6º parágrafo 2º, que apenas as instituições credenciadas no Conselho até 60 dias antes da Conferência, quando são realizadas as definições dos delegados, podem indicar delegados com direito de votar e serem votados para ocupar os assentos da sociedade civil no Conselho.

O Fundo Municipal de Assistência Social foi criado com o objetivo de receber os repasses via Fundo, dos conselhos, Nacional e Estadual, de Assistência Social, sendo de responsabilidade do Conselho Municipal a gestão, orientação e controle dos recursos.

O Conselho Municipal de Assistência Social, batizado na Lei com a sigla COMAS, mas que adota em sua comunicação, desde o ano de 2009, a nomenclatura de CMAS, é o órgão colegiado de caráter deliberativo e de composição paritária responsável por coordenar a política municipal de assistência social, sendo composto por 22 membros e seus respectivos suplentes, dos quais 11 representantes são da esfera governamental, indicados pelo prefeito, e 11 representantes provenientes das organizações da sociedade civil, eleitos na Conferência Municipal de Assistência Social. O texto original da Lei, vigente até o ano de 2010, estabelecia a seguinte composição para o Conselho:

A) 04 representantes de instituições prestadoras de serviços de assistência em funcionamento no município, e devidamente registrada no Conselho, sendo:

- 01 representante de entidade de atendimento a infância e a adolescência;
- 01 representante das escolas de educação especial;
- 01 representante das instituições de atendimento à terceira idade;
- 01 representante das instituições de atendimento da política de proteção especial à Criança e ao adolescente.

B) 04 representantes de profissionais das seguintes áreas:

- 01 assistente social;
- 01 psicologia;
- 01 Pedagogia;
- 01 direito.

C) 03 representantes de usuários dos serviços de assistência social, sendo:

- 01 representante das associações civis comunitárias;
- 01 representante dos sindicatos e entidades patronais com base no território do município;
- 01 representante de associações de defesa e/ou Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A Lei Municipal nº 3.110/2010, suprimiu a especificação dos segmentos das organizações da sociedade civil do Conselho, passando a operar com o seguinte texto legal: “[...] representantes não-governamentais, eleitos na Conferência Municipal de Assistência Social, dentre os segmentos das instituições prestadoras de serviço, dos profissionais da área e dos usuários dos serviços de assistência social”.

A norma nacional da Tipificação e a Lei municipal 3110/2010 não produziram efeito imediato sobre o Conselho, pois este permaneceu composto pelos mesmos segmentos representativos até o ano de 2013, contento quatro organizações prestadoras de serviços, quatro representantes dos profissionais e três representantes dos usuários, em consonância com o praticado no Conselho Nacional de Assistência Social, onde cada segmento é composto por três cadeiras. O período compreendido entre os anos de 2013 e 2015 não possui informações sobre a composição do Conselho, razão pela qual não há possibilidade de considerar este período para a análise. Sobre esse interstício temporal não há publicações, nem documentos, nem tão pouco as entrevistas deram conta de evidenciar a composição.

A partir do ano de 2015, a composição do CMAS se alterou drasticamente em relação aos anos anteriores, apresentando uma disparidade representativa entre os segmentos da ala não-governamental, estabelecendo a seguinte conformação: seis representantes das organizações prestadoras de serviço, quatro representantes dos profissionais e um representante dos usuários. Tal conformação, marcada pela reduzida participação dos usuários, confronta a diretriz prevista no artigo 5º, II, da LOAS, que dispõe sobre a participação popular, por meio de organizações representativas, no âmbito da formulação e controle da política de assistência social. A Lei municipal de Paranaguá nº 1.922/1996, no art. 2, conceitua as organizações representativas dos usuários como: “aquelas que congregam, representam e defendem os interesses dos segmentos previstos na LOAS, sendo usuários da assistência social a criança, o adolescente, o idoso, a família e a pessoa portadora de deficiência”.

Mesmo as normativas nacionais prevendo uma abertura para a participação das organizações dos usuários, a Lei de Paranaguá (artigo 6º, parágrafo 2º) vincula a indicação dos representantes/delegados das organizações da sociedade civil à prévia inscrição no Conselho. Com isso, é impossível a participação, por exemplo, de associações de moradores ou de clubes de mães, pois para a inscrição é necessária a comprovação da execução de algum tipo de serviço socioassistencial, o que não necessariamente é o objetivo das organizações representativas dos usuários. Tal situação foi evidenciada na

situação da Associação A que fez três tentativas de inscrição no Conselho, e todas foram negadas.

A nossa associação, AMIV, já tentou o cadastro no CMAS três vezes, todas sem sucesso. A resposta para a primeira solicitação demorou um ano e foi respondida pelo presidente do conselho. Não tivemos a possibilidade de um recurso contra a decisão, pelo menos não nos disseram. O motivo pelo qual a minha organização não conseguiu o cadastro foi por divergência política e de crenças entre os participantes do conselho e da organização (Entrevistado 3).

Conforme o Quadro 4, que apresenta a participação não governamental no CMAS-Paranaguá no período de 2005 a 2019, observa-se que além da mudança na representatividade dos segmentos no Conselho, houve uma ligeira alteração nos atores representativos. Os documentos consultados para a confecção do Quadro não apresentaram uniformidade, pois alguns apresentavam o nome da organização participante do Conselho e outros continham o nome da pessoa física que a representava, por isso não foi possível evidenciar apenas o nome das organizações. Ademais, salienta-se que o uso das letras “T” e “S” no Quadro quer designar os termos “titular” e “suplente”.

QUADRO 4 - PARTICIPAÇÃO DO SETOR NÃO GOVERNAMENTAL NO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PARANAGUÁ NO PERÍODO DE 2005 A 2019.

Tipos de entidades	Segmento das entidades	2005 a 2007 Decreto 747/2005	2007 a 2009 Decreto 2264/2008	2009 a 2011 Decreto 757/2009	2011 a 2013 Decreto 2229/2011	2015 a 2017 Resolução 07/2016	2017 a 2019 Resolução 24/2017
Entidades prestadoras de serviços	Atendimento à infância	T: ACAP S: Bom Pastor	T: Rainha da Paz S: Arcelina de Pina	T: Rainha da Paz S: Lina Franzoi	T: Rainha da Paz S: Projeto Social Ágape	1) Asilo São Vicente de Paulo; 2) Aproses;	1) APAAE 2) Comunidade Milagre Eucarístico
	Escolas de Educação especial	T: APAAE S: ACEDA	T: ACEDA S: APAAE	T: Liliana Kifouri S: Vilma Carvalho	T: APAAE S: ACEDA	3) APAAE 4) Instituto Palazzolo	3) Instituto Palazzolo 4) Aproses
	Atendimento à 3ª idade	T: Asilo São Vicente de Paulo S: Sociedade de Assist. aos necessitados	T: UNATI S: UNATI	T: Paulo Souza S: Tânia Cardoso	T: Sociedade de Assist. aos necessitados S: Asilo São Vicente de Paulo	5) Associação pró-obras sociais do Santuário Estadual de Nossa Senhora do Rocio 6) Comunidade Milagre Eucarístico	5) Associação pró-obras sociais do Santuário Estadual de Nossa Senhora do Rocio 6) Asilo São Vicente de Paulo
	Atendimento da política de proteção a Infância	T: Honorina Valente S: Voluntárias da Caridade	T: Honorina Valente S: Bom menino	T: Danielle da Silva S: Caterina Folli	T: Instituto Palazzolo S: Comunidade Milagre Eucarístico		

Representação profissional	Assistência social	Roseclei Vianna	Ivone Franco	Roseli Pires	Claudia Valéria	Alessandra Azevedo	Ana Perla Galvão
	Psicologia	Michele Farias	Michele Farias	Jocirene Mariano	Michele Farias	Michele Farias	Jocirene Floriano
Usuários dos serviços de assistência social.	Pedagogia	Nilza Bonaldi	Ariulda Bernarscki	Ariulda Bernarscki	Mercia Assanuma	Amanda Goldenstein	
	Direito		Josane Fanini	Rodolfo Bom	Alcindo Filho	Flávia Pinto	
	Trabalhadores do SUAS						Cleonice Coelho
	Trabalhadores do SUAS/Educadores Sociais						Luis Carlos Portaneri
	Trabalhadores do SUAS/ ensino médio						
Usuários dos serviços de assistência social.	Associações civis comunitárias	Lilian Picanço	Rosângela Rodrigues	Erisbelto dos Santos	T: Bom Pastor S: UMAMP		
	Sindicatos e entidades patronais	Raquel Martins	Ezequias Rederd	Ezequias Rederd	T: SISMUP S: FUNSERV		
	Associação/conselho dos direitos da criança e do adolescente.	Inajara Góis	Joaquim Guilherme Filho	Neuza Machado	T: CIEE	Carolina Evangelista	Caio Adriano Salvador

FONTE: elaboração do autor, com base nos decretos e resoluções de composição do CMAS-Paranaguá

4.1.2 Impactos do descredenciamento das organizações do CMAS-Paranaguá

Até a implementação da Tipificação no CMAS-Paranaguá, o Conselho contava com 45 organizações inscritas. Conforme já apontado, no processo de implementação da Tipificação ocorreu o descredenciamento de 39 organizações que estavam vinculadas ao Conselho. Apenas seis organizações conseguiram se adequar às normas da Tipificação e permaneceram inscritas.

As organizações que foram descredenciadas, segundo dados da “Relação de Entidades Inscritas no CMAS”, atuavam em áreas diversas, dentre elas: educação, saúde, esporte, defesa e garantia de direitos, atividades comunitárias e religiosas e de assistência social.

Um dos efeitos que esse descredenciamento provocou para as organizações foi uma dispersão delas para outros espaços, participativos ou não, mais vinculados à área de atuação da organização, conforme expõe um dos entrevistados.

Quando a Tipificação foi trazida para o conselho de assistência pegou todos de surpresa, pois nossas entidades foram excluídas do conselho. Em algumas reuniões (antes da implementação) foi falado sobre a Tipificação, mas não imaginávamos que isso representaria a exclusão das nossas entidades do conselho. Depois que isso aconteceu muitas foram para a educação, outras para o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e algumas não foram para lugar nenhum. (Entrevistado 4).

Esta pesquisa levantou o percurso realizado pelas organizações após terem sido descredenciadas do CMAS. Tal levantamento foi feito a partir da análise dos documentos de organizações inscritas nos conselhos de Saúde, Educação e Direitos da Criança e do Adolescente, tidos como principais destinos das organizações após o processo de descredenciamento; consulta a atores chave como assessores dos conselhos e representantes de organizações descredenciadas. Como resultado deste levantamento, tem-se os seguintes percursos: migração para outros conselhos gestores com maior aderência a atuação da organização; perda do trânsito nos circuitos participativos pela condição exclusiva de entidade religiosa; encerramento das atividades das organizações; destituição do desejo de participar; permanência no CMAS pela adequação às normas da Tipificação.

Em relação a migração para outros conselhos, dez organizações realizaram este percurso, destacando-se como conselhos receptores os das áreas de educação, saúde e dos direitos da criança e do adolescente.

O Conselho de Educação recebeu, principalmente, as creches (60% destas organizações) que ofertavam educação infantil e que ainda estavam vinculadas ao conselho de assistência. Esse vínculo das creches a área de assistência representa uma questão já dirimida pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei das Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/1996), que estabelecem que a educação infantil é uma matéria de responsabilidade do Estado e não de cunho assistencial, com a conotação de ajuda aos pobres, como era vinculada até a instauração destes instrumentos legais.

O Conselho Municipal de Saúde recebeu uma organização que milita na área de doenças respiratórias, o Grupo de Apoio ao Programa de Educação Respiratória - GAPER.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) recebeu 90% das organizações que realizaram este percurso, sendo que deste percentual, cinco organizações são de cunho educacional, principalmente da educação infantil, o que pressupõe a atuação destas organizações no CMDCA e no Conselho de Educação concomitantemente. A legislação do CMDCA (Lei 3176/2011) no seu artigo 23 veta a inscrição de entidades de atendimento exclusivamente educacional no conselho, porém, mesmo com essa restrição legal, as organizações permanecem vinculadas ao conselho até a elaboração deste trabalho.

Historicamente, no município, o CMDCA e o CMAS tiveram muita aproximação, principalmente porque ambos sempre ocuparam os mesmos espaços de reuniões e basicamente tiveram a mesma representação das entidades, isso até o processo de implementação da Tipificação. O CMDCA, no processo de descredenciamento das organizações do CMAS, atuou como principal receptor das entidades, mesmo contrariando algumas normas internas, como o caso das organizações de educação infantil, para amenizar o impacto sofrido pelas organizações. O presidente do CMDCA (mandato 2018 e 2019), que também é presidente de uma organização que foi descredenciada do CMAS na época, relata:

As organizações perderam sua inscrição no CMAS de forma muito repentina, não tivemos nem como nos adaptar às novas normas, pois o prazo que nos deram foi muito curto, apenas 30 dias. Pensa rapaz...(sic) num prazo tão curto tínhamos que mudar toda nossa documentação e isso tem um custo muito elevado. Por isso, no CMDCA, nós conselheiros e a diretoria, sempre fomos mais tranquilos com as organizações, pois sabemos das dificuldades que elas enfrentam para continuarem seu trabalho, nosso intuito é ajudar. (Presidente do CMDCA).

Em relação ao percurso das organizações religiosas, nove organizações, perderam seu status participativo, por representar projetos com fulcro exclusivamente religioso. Segundo as normas do Conselho, com vistas a assegurar a laicidade do Estado, as organizações religiosas não podem registrar projetos de caráter estritamente religioso, por isso quando estas organizações participam dos conselhos estão representando os projetos sociais que executam. Como pode ser notado na composição recente do CMAS, das seis organizações prestadoras de serviço, cinco têm vínculo ou são originárias de organizações religiosas, porém executam serviços socioassistenciais de acordo com a Tipificação.

Nove organizações deixaram de desenvolver suas atividades permanentemente. Essa informação provém do cruzamento da base de dados do Lopez (2018), que disponibiliza as informações de todas as organizações inscritas na Receita Federal no município de Paranaguá, onde não consta o nome de tais organizações. Pela novidade do banco de dados que não possui levantamentos anteriores, não é possível o estabelecimento de uma série histórica, o que inviabiliza a precisão do momento em que essas organizações deixaram de funcionar. Por meio da análise da nomenclatura dessas organizações, estratégia também adotada pelo Lopez (2018) para classificar organizações que não possuem suas atividades claramente definidas, elas não possuíam estreita aproximação com a área de assistência social, permitindo inferir que a causa do fechamento não foi a exclusão do CMAS, que representa um espaço de acesso a recursos, mas por questões provavelmente de cunho organizacional.

Outras onze organizações descredenciadas do CMAS, perderam não apenas o vínculo participativo nas arenas participativas da área de assistência social, como também com as arenas das demais áreas que integram a rede de políticas públicas evidenciadas neste trabalho: educação, saúde e direitos da criança e do adolescente, tal como outros conselhos vinculados no município ao órgão gestor da política de assistência social também consultados como o de Segurança Alimentar, do Idoso e da Juventude.

O QUADRO 5 mostra as organizações que permaneceram no CMAS, as quais se adaptaram às exigências apresentadas no processo de implementação da Tipificação, estão: Asilo São Vicente de Paulo; Sociedade de Assistência aos Necessitados (ABRIGO DOS VELHOS); Assistência e Promoção Social Exército de Salvação (APROSES); APAE; Programa Voluntariado Paranaense (PROVOPAR) e Instituto Palazzolo.

QUADRO 5 - ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL INSCRITAS NO CMAS-
PARANAGUÁ (2013)

ORGANIZAÇÃO	MODALIDADE	ATENDIMENTO	DEFESA E GARANTIA DE DIREITOS
Sociedade de Assistência aos Necessitados – Abrigo dos Velhos	Serviço	Serviço de Acolhimento Institucional	Promoção da Defesa de Direitos já estabelecidos através de distintas formas de ação e reivindicação na esfera política e no contexto da sociedade, inclusive por meio da articulação com órgãos públicos e privados de defesa de direitos.
Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais de Paranaguá – APAE Paranaguá	Serviço	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	
	Programa	(Programa) Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.	
Asilo São Vicente de Paulo	Serviço	Serviço de Acolhimento Institucional	
Assistência e Promoção Social Exercito De Salvação – APROSES	Serviço	1) Serviço Especializado em Abordagem Social 2) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	
Instituto Palazzolo	Serviço	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	
Programa do Voluntariado Paranaense de Paranaguá Ação Social - PROVOPAR	Serviço	Benefícios Sociassistenciais (nos termos da Lei 8.742/1993 alterada pela Lei nº 12.435/2011)	

FONTE: Elaborado pelo autor a partir dos dados extraídos do CNEAS (2019)

O reordenamento da política de assistência social no município de Paranaguá, com a implementação da Tipificação, gerou inúmeras situações, conforme já apresentado, que, de acordo com os participantes da pesquisa, culminaram no enfraquecimento da participação das organizações da sociedade civil no CMAS. Segundo o relato dos conselheiros que vivenciaram esse processo, tal situação influenciou nos aspectos organizacionais do conselho e na legitimidade do mesmo perante a sociedade para pautar suas reivindicações.

Todo o conselho sentiu essa ausência das entidades, porque elas ajudavam demais... Inclusive para as Conferências (de assistência social). Naquela época o Órgão Gestor não ajudava muito, era mais as organizações. Uns arrumavam o espaço, outros imprimiam os convites, outros o carro, outros o som. As entidades eram muito unidas e engajadas. Depois deste processo o conselho não foi mais o mesmo...para você ver, os representantes governamentais não participam muito das reuniões, as entidades eram mais assíduas. A gente tem até dificuldade com a comissão de visitas, porque o CMAS tem que fiscalizar as entidades, mas sempre vem apenas duas pessoas eu e mais uma e veja bem,

a comissão é composta por quatro pessoas. Nós temos dificuldades de montar as comissões, não em número mas de gente comprometida” (Entrevistado 5).

O conteúdo das entrevistas demonstra que antes do esvaziamento do Conselho, pela exclusão das entidades, havia uma maior sinergia entre os conselheiros da parte não governamental, o senso de coletividade e de reciprocidade era maior. As organizações trabalhavam com maior afinidade e mantinham vínculos mais bem estabelecidos, com a realização de atividades em conjunto, inclusive, em outros espaços além do Conselho. Essa condição de reciprocidade e de confiança entre as organizações, conforme argumenta Putnam contribui “para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 1996, p. 177). Putnam discute que um ambiente mediado por relações de reciprocidade e confiança faz aumentar o estoque de capital social e este é o componente capaz de viabilizar o drible dos dilemas da ação coletiva.

A situação percebida no CMAS de Paranaguá potencialmente reflete a realidade de muitos conselhos de assistência do país, isso porque um estudo semelhante a este, desenvolvido no município de Duque de Caxias – RJ, menciona que após o processo de reordenamento da política de assistência social, também com a implementação da tipificação, 76 organizações perderam as suas inscrições no conselho. O estudo apontou que no município, no ano de 2011, as organizações da sociedade civil realizaram um fórum para discutir as dificuldades institucionais encontradas para a manutenção da inscrição no Conselho, abordando nos seus discursos o episódio de uma ampla desmobilização das entidades em razão da implementação das normas do SUAS (PONTES, 2016).

Independente do prisma que se observa, se pelo da assistência social se afirmando como política pública e que para isso passa a integrar em sua rede socioassistencial apenas as organizações que preenchem os requisitos estabelecidos nas suas normas, ou se pelo prisma da participação social, que significa que quanto mais atores participantes maior a pluralidade das ideias, maior o envolvimento cívico e mais dinâmica a esfera pública, o processo de reordenamento da política de assistência social no município de Paranaguá, provocou nas organizações excluídas um sentimento de rejeição, de perseguição, de incompreensão, de desmobilização.

4.1.3 Produção decisória do CMAS-Paranaguá após o descredenciamento das organizações.

O processo de descredenciamento das organizações do CMAS-Paranaguá alterou a sua composição, prevalecendo na ala não governamental deste espaço a representação das organizações prestadoras de serviços socioassistenciais e dos trabalhadores do SUAS, em detrimento do segmento dos usuários. Conforme relataram os entrevistados nesta pesquisa, esse processo entendido por eles como de “desmobilização das organizações”, resultou no enfraquecimento dos vínculos entre as organizações da sociedade civil e, com efeito, ampliou a abertura para a atuação da ala governamental na defesa dos interesses do Poder Executivo no Conselho.

A ala governamental dispõe de estrutura e de ferramentas mais robustas para a negociação de suas pautas no interior dos conselhos, como a capacidade técnica para a condução dos discursos e a legitimidade sobre proposições relativas à gestão dos recursos públicos. Luchmann (2008, p. 10) discute essa questão argumentando que há a sobreposição de alguns setores considerados mais legítimos, pelo porte de informações, sobre outros, como é o caso “dos profissionais de Serviço Social que acabam prevalecendo sobre outros setores sociais, da mesma forma que em outras áreas de políticas sociais.”

Esse desequilíbrio de forças entre representantes governamentais e não governamentais parece comprometer o objetivo que justifica a própria existência do Conselho, considerando que o mesmo foi previsto como espaço para participação e controle social, sendo então uma espécie de mecanismo de compartilhamento do poder estatal.

Buscando verificar os efeitos da diminuição do trânsito das organizações da sociedade civil no CMAS-Paranaguá (fruto do seu reordenamento) sobre a sua produção decisória, fez-se primeiramente a leitura das atas. No entanto, tal conjunto documental não forneceu subsídios concretos que permitissem ao pesquisador chegar a conclusões. Sendo assim, foi-se buscar as decisões publicadas no Diário Oficial, que, segundo Lavallo, Voigt e Serafim (2016), podem oferecer subsídios para o estabelecimento do padrão decisório de um determinado conselho ou grupo de conselhos.

Esses autores desenvolveram um estudo no município de Guarulhos – SP, buscando criar categorias passíveis de generalização, sobre o conteúdo deliberado pelos conselhos do município. Os autores buscaram no Diário Oficial do município emissões

deliberativas dos conselhos e aplicaram as cinco categorias apropriadas neste trabalho. Importante notar que no estudo de Lavalle, Voigt e Serafim (2016), o objetivo não era verificar o comportamento de um conselho específico, mas o conjunto de todos os conselhos do município de Guarulhos, um total de 33 conselhos que emitiram 1.283 atos publicados no Diário Oficial.

Outro estudo que também discute a produção decisória foi realizado por Fuks (2004) no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba – CMSC, na gestão de 1999 a 2001. Nele, o autor se utiliza da análise das atas como recurso metodológico e constata que o CMSC “é um conselho forte no debate, mas fraco em termos de deliberações” (FUKS, 2004, p. 35).

Segundo Fuks (2004) o debate no CMSC é iniciado por agentes externos (técnicos governamentais) em 28% dos casos e, após a introdução do assunto, o segmento dos usuários deste conselho é o que realiza mais intervenções, o que ocorre em 45% dos casos, superando o segmento dos prestadores, que se manifesta em apenas 6,7% das interlocuções.

Dentre as deliberações emitidas pelo CMSC-Curitiba no período analisado por Fuks (2004), 70,4% das ocorrências estão inscritas na categoria de “aprovações”, que o autor classifica como uma modalidade intermediária de deliberação. As resoluções e prestação de contas, tidas pelo autor como categorias fortes, representam 1% e 3,1% das deliberações do conselho.

A presente pesquisa se apropriou das cinco categorias estabelecidas no estudo de Lavalle, Voigt e Serafim (2016): 1) Definição Geral da Política; 2) Fiscalização da Política; 3) Gestão Administrativa; 4) Autorregulação e Autogestão; 5) Regulação de Outras Instâncias, para a análise da produção decisória do CMAS-Paranaguá, visando apurar o direcionamento da atuação dos conselheiros após o processo de reordenamento do Conselho, evidenciando, principalmente, se esteve voltado para a deliberação dos assuntos governamentais, ou para o beneficiamento das organizações que permaneceram no Conselho, ou para os usuários, ou, ainda, para o próprio Conselho. O QUADRO 6. Evidencia os atos do CMAS-Paranaguá publicados no Diário Oficial do município de Paranaguá, no período de Janeiro/2015 a Setembro/2018.

QUADRO 6 - RESULTADO DOS ATOS EMITIDOS PELO CMAS NO DIÁRIO OFICIAL DE 01/2015 A 09/2018

ANO	PARECER	CONVOCAÇÃO	NOTA	RESOLUÇÃO
2015		1		3
2016			2	7
2017			1	23
2018	1	1		14
TOTAL	1	2	3	47

FONTE: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa no Diário Oficial de Paranaguá

Para a aplicação das categorias foram consideradas apenas as resoluções, pois estas representam os atos administrativos do Conselho com caráter deliberativo. Os outros despachos, por se tratarem de um número reduzido, serão explicitados na sequência.

Um parecer - exarado pelo Conselho em 05/07/2018 se referiu a esclarecimentos sobre a organização da Conferência Municipal de Assistência Social que, conforme o conteúdo do parecer, apresentou momentos de ingerência do órgão gestor (Secretaria Municipal de Assistência) no processo de organização da conferência, cerceando a liberdade da comissão organizadora, proveniente do Conselho, responsável pela organização do evento.

Duas convocações - uma publicada em 10/04/2015, que teve como objetivo o chamamento da sociedade para a 10ª Conferência Municipal de Assistência Social. Outra convocação, publicada em 19/02/2018, teve como objeto o chamamento para uma reunião extraordinária. A publicação de convocações com a finalidade de chamamento para reuniões do CMAS não é recorrente, ficando restrita a esse achado.

Três Notas - que representaram movimentos contestatórios à ordem vigente da política nacional, sendo publicadas na mesma data (em 01/12/2016), tendo como conteúdo da primeira, uma moção de apoio aos trabalhadores do SUAS que na época realizaram um movimento em favor da continuidade e melhoria da política de assistência social; e da segunda um posicionamento contra a PEC 241/2016 do congelamento dos gastos que na época tramitava. A terceira nota emitida pelo Conselho, em 27/06/2017, tratava-se de informações sobre o credenciamento na Conferência Municipal de Assistência Social em 05/07/2018.

Em relação às Resoluções emitidas pelo CMAS, foram aplicadas sobre elas as cinco categorias já mencionadas.

Do total de Resoluções, 51% versaram sobre o tema relacionado à categoria 1) Definição Geral da Política, ou seja, atuaram no sentido de incidir sobre a política pública

de assistência. Porém, desse quantitativo 75% se refere à aprovação de programas, projetos e ações e serviços do Governo, principalmente da Secretaria de assistência social, o que se refere ao exercício cartorial de “carimbar” as ações do governo. Apenas 12% se referiram à aprovação de Planos, que são originários no Conselho, como o Plano de Assistência Social, que poderia evidenciar certo nível propositivo do Conselho.

Em relação à categoria 2) Fiscalização da Política, esta representou 21% do total das resoluções emitidas. Nessa categoria 100% dos resultados se referem a momentos de prestação de contas e apresentações de demonstrativos financeiros, que ocorram em virtude da função fiscalizadora do CMAS, sendo, outra vez, o “carimbo” do Conselho um requisito necessário para autorizar as ações do governo e ele continuar apto a receber as transferências decorrentes dos convênios intergovernamentais.

A categoria 3) Gestão Administrativa penúltima em termos de número de ocorrências, sendo expressa por 7% das resoluções emitidas. Essa categoria é considerada como uma das mais importantes, pelo ponto de vista do favorecimento e estímulo a participação, porque ela evidencia o trato de solicitações de inscrição de novas entidades no Conselho, a renovação do registro das que já estão vinculadas, tal como o encaminhamento de demandas decorrentes das reuniões do Conselho. Mas o que se percebe é uma baixa movimentação em torno desta categoria, o que reforça a ideia de que o CMAS não tem viabilizado uma abertura participativa.

A categoria 4) Autorregulação e Autogestão representa 17% das resoluções emitidas. Nesta categoria estão inscritas as ações do Conselho de organização interna, a distribuição de trabalhos etc, é por esta categoria que se pode evidenciar o nível de engajamento dos membros do Conselho com as atividades mais “burocráticas” decorrentes da participação. Pesquisas realizadas com o intuito de medir esse perfil decisório, como a desenvolvida por Lavallo, Voigt e Serafim (2016) nos conselhos de Guarulhos, região metropolitana de São Paulo, demonstram que essa categoria é a com maior incidência nos atos emitidos pelos conselhos daquela cidade, o que se difere da realidade do município de Paranaguá em que esta categoria se apresenta na 3ª posição.

Já na categoria 5) Regulação de Outras Instâncias o resultado da aplicação se evidenciou em 4%. Ou seja, esse dado demonstra a baixa capacidade que o CMAS possui em mobilizar estruturas de apoio (Conferências, Fóruns, Mesas de discussão etc) em favor da política de assistência social, novamente este dado reforça a percepção de que o CMAS está exercendo fraca ou quase nenhuma mobilização da sociedade.

Os dados apresentados tratam de validar a hipótese de que o Conselho Municipal de Assistência Social, no que tange ao processo de emissão de atos no Diário Oficial, tem exercido uma função meramente cartorial, visto que as categorias com maior incidência nos atos tiveram como expressão a validação de ações governamentais. A categoria 1 poderia ser promissora no que se refere a evidenciar propostas decorrentes das discussões e deliberações do Conselho, porém 75% se referiu apenas a aprovação de projetos apresentados pelo governo.

Em nenhum documento analisado foi mencionada a aprovação de programas, projetos ou repasses financeiros para as organizações da sociedade civil, nem a inscrição de novas organizações no Conselho. Esses fatores, aliados à alta produtividade do Conselho em favor da aprovação de projetos governamentais, apontam para a necessidade de investigar possível processo de subordinação do conselho frente ao órgão gestor, no caso a Secretaria governamental no qual o Conselho está vinculado administrativamente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo evidenciou os efeitos para a participação social quando alterações normativas, aqui denominadas de reordenamento, são impostas de cima para baixo nos conselhos de políticas públicas, em especial nos conselhos com regulação nacional, como os da área de assistência social.

Indo na contramão dos estudos que permeiam a participação social nos conselhos gestores de políticas, que, geralmente, analisam as possibilidades de ampliação da participação, por entender que esta pode alavancar a mobilização social em torno dos assuntos de interesse coletivo, como os direitos sociais, tal como contribuir para o aprofundamento da democracia e da formação cívica dos cidadãos, a experiência estudada neste trabalho evidenciou como os processos normativos podem desmobilizar os cidadãos e as organizações, afastando-os destes espaços.

Obviamente, não se ignora o percurso histórico da assistência social no Brasil, inclusive este foi abordado neste trabalho. Considera-se como uma conquista para a coletividade o estabelecimento da assistência social como uma política pública e um direito social, em contraponto às décadas em que esta área esteve atrelada a um sentido de benemerência e ajuda, vinculada as entidades assistenciais no país. A partir da LOAS o Estado assumiu a primazia da oferta dos serviços socioassistenciais, prevendo a oferta destes serviços pelas organizações da sociedade civil, desde que em perspectiva complementar.

Também na LOAS e posteriormente ratificado pelo SUAS, a participação popular, principalmente dos usuários é incentivada, estabelecendo-se como uma diretriz norteadora da política de assistência social. O espaço para a efetivação desta participação se desdobra em dois: nas Conferências de Assistência Social, que ocorrem a cada dois anos, e, de forma mais contínua, nos Conselhos de assistência social. No conselho, a participação popular atua na deliberação, fiscalização e acompanhamento da política, podendo o usuário intervir e propor soluções de acordo com as necessidades que percebe no seu dia-a-dia e de seus pares.

No município de Paranaguá, conforme apontou este estudo, até o ano de 2013 o CMAS era composto por 45 organizações, que atuavam em diversas áreas, dentre as quais a área de assistência social, pois até então, mesmo a norma da Tipificação tendo sido expedida em 2009, as organizações atuantes em outras áreas mantinham vínculo com o CMAS, algumas “entidades” já estavam a mais de 8 anos no Conselho. A partir de 2013,

iniciou-se um processo de descredenciamento que levou 39 organizações a perderem o vínculo com o Conselho. Este fato não foi bem aceito pelas organizações participantes, mas foi efetivado porque segundo fala dos entrevistados, o argumento técnico superou o das organizações que desconheciam esta normativa. Esse processo foi responsável por reduzir a participação das organizações no Conselho.

Este trabalho também evidenciou uma redução na participação dos usuários da política de assistência social no CMAS-Paranaguá, no período analisado, de três representantes para apenas um. Esse segmento, segundo as normativas já expressas aqui, deveria ser o segmento com a participação mais valorizada, porém o município analisado não tem possibilitado essa participação.

Implementada a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, o município conta, segundo dados do CNEAS, com oito organizações prestadoras de serviços socioassistenciais. Até a fase de apuração dos dados desta pesquisa, apenas estas organizações compunham o Conselho, sendo que destas apenas duas se inscreveram no CMAS –Paranaguá, após o processo de implementação da tipificação, em 2013. Ou seja, o Conselho permaneceu, quase que na totalidade, com os mesmos membros do segmento das organizações prestadoras de serviço durante os cinco anos subsequentes. Sendo o Conselho um espaço coletivo, de desconstrução da hegemonia do Estado sobre a produção de políticas públicas, poderia este Conselho se tornar um espaço de organizações hegemônicas? Esta pergunta é retórica, servindo para provocar a reflexão sobre a não inclusão de outras organizações ao longo dos últimos anos no CMAS-Paranaguá.

O IPEA, em 2018, lançou um conjunto de dados sobre as organizações da sociedade civil no país, no qual, pela extração dos microdados do município de Paranaguá, evidenciou-se um conjunto de mais de 300 organizações existentes, das quais 33 são caracterizadas como de assistência social e 270 organizações de defesa e garantia de direitos. A LOAS traz em seu texto legal que não apenas organizações exclusivas de assistência social podem prestar serviços socioassistenciais, como também organizações com atuação preponderante na área, isso quer dizer que são aceitas organizações que atuem em outras áreas, desde que executem algum tipo de programa ou serviço de acordo com a Tipificação. Diante disso, é possível questionar que dentre este conjunto de organizações existentes no município de Paranaguá não existam organizações com possibilidade de vinculação ao CMAS-Paranaguá.

Em relação a produção decisória do CMAS, notou-se que a diminuição no trânsito das organizações da sociedade civil no Conselho, após o descredenciamento, influenciou negativamente a produção decisória em favor do segmento não governamental. Mesmo a composição da ala não-governamental do Conselho ser formada majoritariamente por organizações prestadoras de serviços socioassistenciais, estas não conseguiram acumular recursos discursivos e de negociação para deliberar sobre as proposições deste setor. O CMAS de Paranaguá se concentrou basicamente em três questões: Definir a política, fiscalizar a política e autorregular-se. As duas primeiras atividades foram realizadas predominantemente na análise e aprovação de projetos, programas e ações de iniciativa do governo, com isso, denota-se uma função meramente cartorial, ou seja, marcada pela validação dos atos governamentais. A questão da autorregulação incide sobre a perspectiva de que o Conselho atuou no estabelecimento de regras mais rígidas de vínculo e manutenção da permanência das organizações em seu espaço.

Este estudo contribui para a compreensão de algumas das muitas entrelinhas que permeiam a questão da participação social e organizacional nos conselhos de políticas no país e, em especial, no Conselho de Assistência Social, onde a representação da sociedade civil tem especificações não presentes em outros conselhos. Ou seja, contribui para a melhor compreensão em relação ao desenho institucional dos conselhos de assistência do país, ressaltando como o CMAS de Paranaguá interpreta e molda a participação da sociedade. O trabalho revela a importância de analisar como a configuração dos Conselhos locais tem contribuído (ou não) para a implementação de uma política que se pretende ser construída com intensa participação popular.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. M. **Assistência Social**. In FERNANDES, Rosa MC; HELLMANN, Aline. Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil. **Porto Alegre: UFRGS Editora/CEGOV**, 2016.
- APPA. Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina. Disponível em: <http://www.portosdoparana.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=160>. Acesso em: 05/04/2018
- AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls**, v. 7, n. 05, 2000. Disponível em: bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/.../00gt1912.DOC. Acesso em 02/04/2018
- AVRITZER, L. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Vol. 7. Org. Roberto Rocha Pires: Lopez, 2011. p. 124-35. Disponível em: www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/livro_dialogosdesenvol07.pdf. Acesso em: 02/04/2018
- BEZERRA, C. P. **Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária**. Trabalho apresentado no VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política, São Paulo, maio de 2017. Disponível em: <http://www.conferencias.fflch.usp.br/sdpssp/VIIsemDCP/paper/view/1917/330>. Acesso em: 05/05/2018.
- BOSCARI, M.; DA SILVA, F. N. A trajetória da assistência social até se efetivar como política social pública. **Revista Interdisciplinar de Estudos em Saúde**, v. 4, n. 1, p. 108-127, 2015.
- BOSCHETTI, I. **A Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo**. 2. ed. Cortez:2003.
- BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS**. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm. Acesso em 03/04/2018.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2005.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica do SUAS –NOB/SUAS 2012**: aprovada na resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2012.
- BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS Anotada**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 1993/2009.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS:** aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução N° 145, de 15 de outubro de 2004 e publicado no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004 (reimpresso em março de 2010).

BRASIL. CNAS. **Resolução n° 109, de 11 de novembro de 2009:** Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n° 14, de 15 de Maio de 2014.** Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.

BRASIL. **Resolução N° 33, de 28 de novembro de 2011.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/arquivos2011/arquivos-2011/>. Acesso em: 08/09/2018.

BRASIL. **Resolução N° 34, de 28 de novembro de 2011.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/...2011/cnas.../download/>. Acesso em: 08/09/2018.

BRASIL. **Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm. Acesso em: 04/11/2018.

BRASIL. **Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm. Acesso em: 04/11/2018.

BRASIL. Código Civil. **Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 11, 2002.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lei n° 9394, 20 de dezembro de 1996.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Aceso em: 15/06/2018.

BRASIL. **Decreto n° 1.366, de 12 de janeiro de 1995.** Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm. Acesso em: 25/08/2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Decreto 6308 de 14 de Dezembro de 2007.** Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3o da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências

BRASIL, MDS. **Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social**. Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/cneas/publico/xhtml/consultapublica/pesquisar.jsf>. Acesso em 14/08/2018.

BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 48, n. 1, 2014.

CALVI, K. U. **Serviço social e conselhos de políticas e de direitos: contradição entre o projeto ético-político e a condição de assalariamento**. 2007, 329f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória. 2007.

CARDOSO, R. Carta da D. Ruth. In: Presidência da República Federativa do Brasil/Casa Civil/Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. **Construindo a agenda social: síntese preliminar das seis rodadas de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária**. 1996-1997. Brasília. Documento do Programa Comunidade Solidária, 1997. Internet: www.comunidadesolidaria.org.br. Acesso em 05/11/2018.

COLIN, D. R. A. **A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública**. In: Stuchi, C. G. Santos Paula, R. F. Oliveira da Paz, R. D. (Org.). *Assistência Social e Filantropia: cenário contemporâneo*. São Paulo: Veras Editora, 2012.

CORREIA, M.V.C. Controle Social, In: PEREIRA, I.B. e LIMA, J.C.F. (ORG). *Dicionário de Educação Profissional em Saúde*. 2. ed. **Rev. ampliada**. Rio de Janeiro, EPSJV, 2009.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DAGNINO, E. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades**. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301

ESTADES, N. P. O litoral do Paraná: entre a riqueza natural e a pobreza social. **Desenvolvimento e meio ambiente**, v. 8, 2003.

FEDOZZI, L.; LIMA, K. “**Os orçamentos Participativos no Brasil**”, in N. Dias (org.), *Esperança Democrática: 25 Anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. Portugal, In Loco, pp. 151-162, vol. 1. 2013.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (coleção questões da nossa época; vol. 84).

IAMAMOTO, M. V. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 13ª Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros 2009**. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>. Acesso em: 08/06/2018

IBGE. **As Entidades de assistência social privada sem fins lucrativos no Brasil: unidades de prestação de serviços socioassistenciais - Primeiros resultados – 2013**. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IBGE. **As Entidades de assistência social privada sem fins lucrativos no Brasil: 2014-2015: unidades de prestação de serviços socioassistenciais**. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Cadernos municipais: município de Paranaguá (PR)**, 2018. 45 p.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mapa das organizações da sociedade civil**. Disponível em: <https://mapaosc.Lopez.gov.br/> acesso em: 02/04/2018

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova, n. 67, 2006.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 3, 2007

LAVALLE, A. G.; BARONE, L. **Conselhos, associações e desigualdade**. In.: ARRETCHE, Marta (org). **Trajetórias das desigualdades: Quanto o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**, São Paulo, Editora Unesp, 2015.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

LOPEZ, Felix Garcia (org.). **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Lopez), 2018.

LÜCHMANN, L. H. H Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 59, 2012.

MALMEGRIN, M. L. **Redes públicas de cooperação local** – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

MARTINELLI, T. **Seguridade social**. In FERNANDES, Rosa MC; HELLMANN, Aline. Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil. **Porto Alegre: UFRGS Editora/CEGOV**, 2016.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e a Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, V. C. S.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. **Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil**. CADERNOS EBAPE. BR. V. 8, nº 3, artigo 3, Rio de Janeiro, Set. 2010.

PARANAGUÁ. **Lei nº 1922, de 02 de fevereiro de 1996**. Disponível em: <https://camara-municipal-da-paranagua.jusbrasil.com.br/legislacao/675525/lei-1922-96#par-1--art-11>. Acesso em 07/04/2018.

PARANAGUÁ. **Lei nº 3110, de 16 de agosto de 2010**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/paranagua/lei-ordinaria/2010/311/3110/lei-ordinaria-n-3110-2010-altera-dispositivos-da-lei-n-1922-02-de-fevereiro-de-1996-que-cria-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-a-conferencia-municipal-de-assistencia-social-e-o-fundo-municipal-de-assistencia-social>. Acesso em 07/04/2018.

PARANAGUÁ. **Lei nº 3176, de 15 de agosto de 2011**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/paranagua/lei-ordinaria/2011/317/3176/lei-ordinaria-n-3176-2011-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-atendimento-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-e-da-outras-providencias>. Acesso em 15/04/2018.

PERES, T. H. A. Comunidade Solidária A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, 2005.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2013.

Pontes, A. A. **Rede socioassistencial: um estudo sobre as entidades da sociedade civil e as perspectivas de reordenamento institucional com a implantação do SUAS no município de Duque de Caxias/RJ**. Rio de Janeiro, 2016. 220p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 7ª Ed. São Paulo: Cortez, 2015.

- REIS, P. L. A. Rede socioassistencial. In FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil. **Porto Alegre: UFRGS Editora/CEGOV**, 2016.
- RENNÓ, L. R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p. 71-82, nov. 2003.
- SACHS, I. (2008). **Desenvolvimento: Incluyente, Sustentável, Sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond (152 p.).
- SALLES, H. M. **Gestão democrática e participativa**. ed. rev. ampl. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.
- SANTOS, E. V.; TORRES, M. A. **Proteção Social sob a ofensiva neoliberal: estratégias políticas para a superação da pobreza no Brasil**. 2015.
- SEZERINO, F. de S. **Entre a floresta e a periferia: vulnerabilização humana, políticas públicas e projeção de cenários para o entorno de Unidades de Conservação da Mata Atlântica de Paranaguá**. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial Sustentável)–Universidade Federal do Paraná, Paraná.
- SIERRA, F. **Función y sentido de La entrevista cualitativa em investigación social**. In: CÁCERES, L. J. G. (Coord.). **Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación**. México: Prentice Hall, 1998.
- SIMÕES, G.L.; SIMÕES, J. M. **Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro**. Jornada Internacional Políticas Públicas, 7. 2015. São Luiz/MA. Anais. São Luiz: UFMA, 2015.
- SPOSATI, A. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo. Cortez, 1988.
- SPOSATI, A. O. **A Menina LOAS: um processo de construção da assistência Social**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- SPOSATI, A. Proteção social e seguridade social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade no Brasil. Pautas para o trabalho do assistente social Serv. Soc. Soc. São Paulo**, n. 116, p. 652-674, 2013.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas. no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.
- VERONEZE, R. T. **Assistência Social enquanto política pública: na luta da separação do assistencialismo e da filantropização**. **Revista de Trabajo Social–FCH–UNCPBA**, Tandil, ano 2011, v. 4, p. 6-16.

YAZBEK, M. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 50, 1997.

YAZBEK, M. Tendências da política de assistência social. **Serviço Social & Saúde**, 2015.