

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

LUDIMILA APARECIDA MARTINS BUENO

Entre o dito e o não dito:

Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II- A Comarca de Ivaiporã-PR

Maringá
2023

LUDIMILA APARECIDA MARTINS BUENO

Entre o dito e o não dito:

Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Sociedade e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. Carla Cecília Rodrigues Almeida

Maringá
2023

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

B928e

Bueno, Ludimila Aparecida Martins

Entre o dito e o não dito : retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II- A comarca de Ivaiporã-PR / Ludimila Aparecida Martins Bueno. -- Maringá, PR, 2023.

144 f.: il. color., tabs.

Orientadora: Profa. Dra. Carla Cecilia Rodrigues Almeida.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2023.

1. Assistência social. 2. Conselheiros governamentais. 3. Instituições participativas. 4. Municípios de pequeno porte - Paraná. I. Almeida, Carla Cecilia Rodrigues, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDD 23.ed. 306.2

Síntique Raquel Eleutério - CRB 9/1641

LUDIMILA APARECIDA MARTINS BUENO

Entre o dito e o não dito: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II – A Comarca de Ivaiporã-PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA



Profª. Drª. Carla Cecília Rodrigues Almeida
Universidade Estadual de Maringá – UEM
Presidente



Profª. Drª. Vanessa Rombola Machado
Universidade Estadual de Maringá – UEM



Prof. Dr. Eder Rodrigo Gimenes
Universidade Estadual de Maringá – UEM



Profª. Drª. Claudiana Tavares da Silva Sgorlon
Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA

Aprovada em 30 de maio de 2023
Realizada de forma remota

Dedicatória

*À Deus
por ser a minha fortaleza.*

*Aos meus pais, Luzia e José e toda a minha família
pelo amor, compreensão, apoio, dedicação e paciência.*

*Aos meus amigos,
pela compreensão nos momentos de ausência, apoio e companheirismo.*

AGRADECIMENTOS

Chegando ao final de mais de dois anos de luta e muito trabalho, venho manifestar meus agradecimentos às várias pessoas, que de alguma forma, me apoiaram e ajudaram na conclusão deste trabalho.

Agradeço primeiramente à **Deus**, por ter me dado tanta força e determinação para a construção deste trabalho, pois não foi nada fácil chegar até aqui. Foram dias de angústias, ansiedades, apreensão e de muitos desafios, principalmente, devido a contaminação pelo COVID-19, que afetou a minha saúde física e mental, limitando minhas atividades por diversos momentos. Obrigada Deus por ser meu alicerce, por toda proteção, sabedoria, discernimento e cuidado. Obrigada por se fazer presente em cada detalhe, e ser o meu guia.

Aos **meus pais**, Luzia e José, que são o meu motivo para buscar evoluir sempre, especialmente a minha mãe, por sempre estar comigo, ser minha amiga, companheira e me apoiar nos meus sonhos e objetivos. Obrigada por tanto amor e cuidado.

Aos **meus irmãos**, Uilton e Bruna, meus sobrinhos, João Victor, Felipe e Emanuel (minhas paixões) e, minha cunhada, Elaine, pelo apoio e o amor de sempre, por tornarem meus dias melhores e mais felizes.

À **minha orientadora**, professora Carla, por toda dedicação, paciência, compreensão e comprometimento, não medindo esforços para realizar as orientações e me dar todo o suporte necessário para o desenvolvimento e conclusão deste trabalho e a **todos os professores** do programa pela competência, responsabilidade e respeito.

Aos **meus amigos**, por todo o apoio e motivação para que eu pudesse alcançar mais esse objetivo na minha vida. E às minhas companheiras do mestrado, Janayne Luane de Andrade e Sara Alencar de Lima pelos momentos compartilhados, pela parceria e apoio mútuo durante este processo que nos ajudou a chegar até aqui e conquistar o tão sonhado título de mestras. Vocês são especiais e espero continuarmos com nossa amizade.

Aos **municípios** que compõem a Comarca de Ivaiporã-PR, por ter permitido o desenvolvimento da pesquisa e aos **profissionais da assistência social**, pelo apoio e auxílio para o contato com os conselheiros participantes e no acesso aos documentos dos conselhos, especialmente, às assistentes sociais, Karina Cardoso Kurten Oening e Solange Maia que não mediram esforços para me dar suporte e auxílio.

À **todos/as os/as conselheiros/as governamentais** da política de assistência social dos municípios pesquisados, que aceitaram participar e contribuir com a minha pesquisa, respondendo ao questionário aplicado.

"O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES)".

"O momento que vivemos é um momento pleno de desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o presente. É preciso resistir e sonhar. É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los dia a dia no horizonte de novos tempos mais humanos, mais justos, mais solidários".

Marilda Villela Iamamoto

BUENO, Ludimila Aparecida Martins. **Entre o dito e o não dito: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR.** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá. UEM. Maringá, 2023.

RESUMO

A partir da Constituição Federal de 1988, a assistência social passou por diversas transformações ao longo dos anos que promoveram avanços na garantia dos direitos, embora eles não tenham ocorrido de forma linear, mas entre avanços e retrocessos. O Conselho Nacional de Assistência Social teve papel fundamental na construção dos debates e mobilizações junto à sociedade civil, que contribuíram para estruturar a assistência social enquanto política pública de direito e de responsabilidade estatal. Já temos muitos estudos sobre esse tema, bem como sobre a atuação dos conselhos nos subníveis governamentais. Entretanto, poucos deles focaram na atuação dos burocratas nos conselhos gestores, ao passo que esses atores estão envolvidos com a política pública e influenciam nos processos decisórios. Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar como se dá a atuação dos conselheiros governamentais nos conselhos municipais de assistência social em municípios de pequeno porte I e II, tendo como objetivos específicos identificar suas atitudes e opiniões sobre o funcionamento dessas instâncias, bem como caracterizar como ocorre nelas, sua efetiva participação. As bibliografias mobilizadas para a realização deste estudo foram sobre a política de assistência social, de burocracia de nível de rua e médio escalão e de instituições participativas (IP's). O estudo utilizou-se da pesquisa quali-quantitativa e exploratória, tendo como instrumental de coleta de dados a aplicação de questionários e análise documental. A referência empírica são os 5 municípios da comarca de Ivaiporã-PR sendo Arapuã; Ariranha do Ivaí; Ivaiporã; Jardim Alegre e Lidianópolis. A partir da pesquisa, verificou-se que nos municípios de pequeno porte pesquisados há especificidades que podem estar relacionadas às capacidades estatais reduzidas destes territórios, que trazem impactos na atuação e organização dos CMAS's. Espera-se que esta pesquisa possa contribuir com a literatura sobre políticas públicas e instituições participativas, assim como, sirva para o desenvolvimento de novos estudos sobre estes burocratas nos municípios de pequeno porte.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência social. Burocratas. Conselheiros Governamentais. Instituições Participativas. Municípios de pequeno porte.

BUENO, Ludimila Aparecida Martins. **Between the said and the unsaid: Portraits of performance by social assistance policy governmental advisors in small size I and II municipalities - The Court of Ivaiporã -PR.** Dissertation (Master in Social Sciences) - State University of Maringá. UEM. Maringá, 2023.

ABSTRACT

As of the Federal Constitution of 1988, social assistance has gone through several changes over the years, which promoted advances in ensuring rights, although they have not occurred in a linear way, but among advances and setbacks. The National Social Assistance Council played a key role in building debates and mobilizations with the civil society, which contributed to structuring social assistance as a public policy of law and state responsibility. There are many studies on this topic, as well as on the performance of councils at government sublevels. However, few of them have focused on the bureaucrats' performance in management councils, whereas such actors are involved with public policy and influence decision-making processes. In view of the foregoing, the present work aims to analyze government advisors' performance in municipal social assistance councils in small municipalities of sizes I and II, with the specific objectives to identify their attitudes and opinions on these bodies' activities, as well as to characterize the way their participation effectively takes place in them. The bibliographies used to carry out this study were about policy of social assistance, of street-level and middle-level bureaucracy and of participatory institutions (IP's). The study utilized qualitative, quantitative and exploratory research, and the data collection tools were application of questionnaires and analysis of documents. The empirical reference are the 5 municipalities under the court of Ivaiporã-PR, namely Arapuã; Ariranha do Ivaí; Ivaiporã; Jardim Alegre and Lidianópolis. Based on the research, it was verified that in the small municipalities surveyed there are specificities that may be related to the reduced state capacities of these territories, which impacts on the performance and organization of the Municipal Social Assistance Councils (CMAS's). This research is expected to contribute to the literature on public policies and participatory institutions, as well to be used in the development of new studies about these bureaucrats in small municipalities.

KEYWORDS: Social assistance. Bureaucrats. Government Advisors. Participatory Institutions. Small municipalities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Localização espacial da Comarca de Ivaiporã- PR	51
Figura 2 -	Imagem Aérea do município de Arapuã- PR	53
Figura 3 -	Imagem Aérea do município de Ariranha do Ivaí- PR	55
Figura 4 -	Imagem Aérea do município de Ivaiporã- PR	57
Figura 5 -	Imagem Aérea do município de Jardim Alegre- PR	59
Figura 6 -	Imagem Aérea do município de Lidianópolis- PR	61
Gráfico 1	Gênero dos conselheiros governamentais	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Síntese da Classificação da Pesquisa	50
Quadro 2 -	Comparativo das Leis municipais de Assistência Social e Composição dos CMAS's por área de representação governamental	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Síntese da cobertura da pesquisa	48
Tabela 2 -	Distribuição populacional e IDH-M dos municípios pesquisados	52
Tabela 3 -	Classificação etária dos conselheiros governamentais	69
Tabela 4 -	Conselheiros governamentais que residem no mesmo município que trabalham	70
Tabela 5 -	Tipos de vínculos de trabalho com a administração municipal	71
Tabela 6 -	Tempo de trabalho nas prefeituras	71
Tabela 7 -	Escolaridade dos conselheiros	73
Tabela 8 -	Categoria de Representação dos conselheiros	74
Tabela 9 -	Cargo ou função dos conselheiros	76
Tabela 10 -	Tempo de conselheiro do CMAS (tempo ininterrupto ou intercalado)	77
Tabela 11 -	Conselheiros do CMAS que também são ou foram membros de outros conselhos de políticas públicas	79
Tabela 12 -	Proporção de conselheiros governamentais envolvidos com algum movimento, associação, entidade social ou organização da sociedade civil	81
Tabela 13 -	Motivos que determinaram suas indicações para compor os CMAS's de acordo com os conselheiros	83
Tabela 14 -	Avaliação da liberação de carga-horária pelo setor do conselheiro para participação em eventos, capacitações e reuniões promovidas pelo CMAS	85
Tabela 15 -	Avaliação da própria autonomia do conselheiro nos processos decisórios no CMAS	86
Tabela 16 -	Frequência com que determinados assuntos foram tratados nas reuniões do CMAS	93
Tabela 17 -	Frequência com que os assuntos foram tratados nas reuniões a partir das atas do CMAS	95
Tabela 18 -	Avaliação se o calendário definido para as reuniões do CMAS facilita a participação	97

Tabela 19 –	Avaliação do grau de satisfação com a antecedência do envio das pautas de reuniões aos conselheiros	99
Tabela 20 –	Avaliação da participação dos segmentos/atores na condução e organização das reuniões do CMAS	102
Tabela 21 –	Frequência de participação nas conferências realizadas pelo setor que atua	105
Tabela 22 –	Frequência de participação nas conferências realizadas pelas demais políticas públicas	107
Tabela 23 –	Avaliação da oferta de capacitações promovidas atualmente para os conselheiros do CMAS nos municípios	108
Tabela 24 –	Três principais temas para serem abordados em capacitações aos conselheiros do CMAS nos municípios, considerando o seu grau de importância	109
Tabela 25 –	Grau de relevância das opiniões do conselheiro para determinados segmentos nas reuniões do CMAS	114
Tabela 26 –	Nível de contribuição do seu setor ou política pública para a melhoria da assistência social nos municípios	119
Tabela 27 –	Contribuição da política de assistência social para os usuários do setor ou política pública em que o conselheiro atua	120

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAAE	Certificado de apresentação para apreciação ética
CADSUAS	Cadastro do Sistema Único de Assistência Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	OS CONSELHOS GESTORES E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PAPEL DOS BUROCRATAS NO PROCESSO DE PRODUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	22
2.1	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS	22
2.2	OS CONSELHOS GESTORES E A PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	30
2.3	OS BUROCRATAS NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	38
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	47
3.1	CLASSIFICAÇÃO, CARACTERIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA: OS DILEMAS E DESAFIOS DE UMA PESQUISADORA	47
3.1.1	Breve Caracterização: O Município de Arapuã-Pr.....	52
3.1.2	O Município de Ariranha do Ivaí-PR	54
3.1.3	O Município de Ivaiporã- PR	56
3.1.4	O Município de Jardim Alegre- PR	58
3.1.5	O Município de Lidianópolis- PR	60
3.1.6	Considerações gerais sobre os municípios pesquisados e os desafios da pesquisadora	62
4	RETRATOS DA ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS GOVERNAMENTAIS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE DA COMARCA DE IVAIPORÃ-PR	66
4.1	CARACTERIZAÇÃO DOS (AS) ENTREVISTADOS (AS)	67
4.2	DA INDICAÇÃO À AUTONOMIA NOS CMAS's	82
4.3	A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS	91
4.4	AS INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS E AS INFLUÊNCIAS QUE PERPASSAM A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS GOVERNAMENTAIS NOS CMAS'S	112
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
	REFERÊNCIAS	127

APÊNDICE A - Questionário da pesquisa	135
APÊNDICE B- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido da pesquisa	143

1 INTRODUÇÃO

Essa pesquisa buscou analisar como se dá a atuação dos conselheiros governamentais nos conselhos municipais de assistência social em municípios de pequeno porte I e II, procurando identificar suas atitudes e opiniões sobre o funcionamento dessas instâncias, bem como caracterizar como ocorre nelas, sua efetiva participação. A pesquisa teve como referência empírica os 5 municípios que compõem a comarca de Ivaiporã-PR, sendo eles: Arapuã, Ariranha do Ivaí, Ivaiporã, Jardim Alegre e Lidianópolis.

O foco nos conselheiros governamentais considerou que são esses atores estatais que definem a política nos territórios e muitos dos quais não são da política de assistência social, sendo imprescindível saber como atuam nesta política pública e nos conselhos gestores, pois são nomeados para representar o poder público e participam dos processos de tomadas de decisões nos seus respectivos municípios. Além disso, como mostra a literatura, os burocratas têm um poder discricionário no momento de implementação das políticas públicas (LIPSKY (2019); GABRIELA LOTTA (2012; 2019); ROBERTO PIRES (2015; 2018)). Ou seja, nem sempre os formuladores do desenho da política são os seus implementadores e é nesse espaço que entra a discricionariedade. Soma-se a isso também o fato de que, nos municípios de pequeno porte, as capacidades estatais são reduzidas, o que por vezes, dificulta a prestação de serviços à população, a organização e articulação do controle social e, conseqüentemente, esse fator impacta na implementação das políticas nestes territórios. Como veremos, diante desses fatores, o poder discricionário diz respeito a uma autonomia relativa que os burocratas dispõem para fazer escolhas e tomar decisões no desempenho de suas atribuições.

Embora já tenhamos muitos estudos sobre os conselhos gestores, poucos deles trataram dos conselheiros governamentais. A maioria das pesquisas sobre conselhos priorizou compreender a atuação dos conselheiros da sociedade civil. Assim, nessa pesquisa, buscamos contribuir para cobrir essa lacuna, procurando compreender como os burocratas atuam nos conselhos municipais.

A escolha deste foco de investigação advém também do meu interesse pessoal e profissional. Pessoalmente, porque sempre tive interesse em discussões relacionadas a conselhos e políticas públicas. Profissionalmente, antes mesmo da minha formação de nível superior, fiz o curso de magistério que me possibilitou estagiar em um programa da política de assistência social, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no ano de 2012. Posteriormente, com a minha formação profissional em serviço social pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) no ano de 2017 e com o meu exercício profissional enquanto

assistente social há quase 6 anos no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do município de Lidianópolis, fiquei ainda mais interessada tanto pela política pública quanto por conselhos gestores.

Durante todos estes anos enquanto assistente social neste município, tenho atuado com orientações e assessorias em alguns conselhos na esfera municipal e já atuei como conselheira nestas instituições participativas (IP's). Já fui conselheira no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), em que tive o privilégio de ser delegada tanto na conferência estadual quanto na nacional, no ano de 2017, que me proporcionou uma experiência incrível de participação e resistências dos conselhos, reforçando ainda mais meu interesse por esta área. Também fui conselheira no Conselho Municipal de Habitação (CMH) e atualmente estou no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) desde o final do ano de 2022. Durante a minha trajetória enquanto assistente social, tenho buscado fortalecer estas IP's, especialmente, com a participação dos usuários da política de assistência social, mas ainda é um grande desafio.

A assistência social no Brasil foi marcada historicamente por ações assistencialistas, com caráter caritativo, sendo desenvolvida por setores da sociedade civil, com a predominância de organizações religiosas e do primeiro-damismo, que promoviam ações assistenciais aos desamparados de forma fragmentada (CORTES, 2015). Logo, o Estado fomentava as ações destas entidades com o repasse de recursos públicos através do estabelecimento de convênios, mas não havia uma definição de critérios ou normativas que condicionassem ou controlassem as ações das entidades para recebimento desses recursos (ALMEIDA, MARTELLI, COELHO, 2021).

Assim, diante de um contexto de mobilizações que reivindicavam a democratização do país, observou-se uma oportunidade favorável para a comunidade de política da assistência social implementar mudanças na área. O conceito de comunidade de política diz respeito a um conjunto de atores estatais e não estatais que são *experts* na área de uma determinada política pública e estão envolvidos no desenvolvimento da mesma (CAPELLA; BRASIL, 2015). Quanto ao conceito de oportunidade política, este refere-se a condições presentes no cenário político que podem favorecer as ações coletivas (TARROW, 2009). Sendo assim, a oportunidade política se apresenta como um contexto em que são favoráveis ao diálogo de determinados grupos e agendas na esfera pública, mediante a ampliação dos espaços de interação com o Estado.

Especialmente, a década de 1980 foi um período marcado pelo processo de redemocratização do país, com a inserção de atores que mobilizaram e organizaram as bases

para a renovação e criação de políticas públicas na perspectiva dos direitos, sendo um momento importante para os movimentos populares e atuação de uma comunidade de política que defendiam a democracia e a garantia de direitos (MARTELLI, ALMEIDA, COELHO, 2021). Esse período representou a luta e resistência dos diversos atores sociais em prol da participação popular e implementação de políticas públicas eficazes para o atendimento das necessidades da população.

Desta forma, esse momento culminou com a Constituição Federal de 1988, que se tornou um marco decisório para a política de assistência social e divisor de águas para a construção de uma participação social¹ nas decisões do Estado, pois estabeleceu que os entes federados devem garantir a participação da sociedade civil na formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas sociais. Além desta conquista importante, a C.F. de 1988 garantiu a assistência aos desamparados e a descentralização político-administrativa da política (CORTES, 2015).

Neste contexto, a referida Constituição instituiu o sistema de seguridade social, que passou a ser integrado pelas políticas de saúde, previdência e assistência social. A partir deste tripé, ampliou-se a cobertura destas políticas públicas, sendo a saúde de acesso universal, a previdência social de contribuição prévia e a assistência social para quem dela necessitar. Como veremos, a partir de um conjunto de legislações posteriores que regulamentaram a assistência social, é possível analisar que esta passou por um importante processo de desenvolvimento no País. Com diversas modificações, principalmente na forma de organização, a assistência social aos poucos passou a ser entendida enquanto política pública estruturada e organizada, sendo importante destacar que os artigos 203 e 204 da C.F. de 1988 tratam especialmente desta política e demonstram seus avanços.

No artigo 203, fica estabelecido que para acesso à política de assistência social não há necessidade de contribuição, sendo destinada para a quem dela necessitar tendo como alguns de seus objetivos, garantir “[...] a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; [...] um salário mínimo [...] mensal à pessoa portadora de deficiência² e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção [...]” (BRASIL, 1988, p.

¹ Participação social é compreendida neste trabalho enquanto o espaço para que os atores da sociedade civil tenham condições de participar ativamente de todo o processo de decisões do Estado, com o intuito de contribuir para que as ações sejam coerentes com as reais demandas da população e para que os recursos públicos sejam investidos com responsabilidade.

² É importante lembrar que este termo está contido na C.F. de 1988, sendo adequado nos referir à pessoa com deficiência e não portadora como disposto. Isso evidencia a necessidade de adequação e atualização da constituição.

115) e que sua família também não tenha condições de provê-la. Estes são apenas dois dos seis objetivos previstos neste artigo da constituição, mas que demonstram o avanço da política de assistência social rumo a proteção integral das famílias.

Já no artigo 204, fica determinado que as ações na área da assistência social deverão ser custeadas com os recursos previstos no orçamento da seguridade social, tendo como diretrizes norteadoras a “[...] I- descentralização político-administrativa, [...] II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” (BRASIL, 1988, p. 115). Isso demonstra uma grande conquista para a assistência social, que passou a contar com o orçamento da seguridade, tendo maior autonomia para que os estados e municípios executem a política na esfera local de acordo com suas reais necessidades, mas sem perder de vista as normativas e legislações nacionais e, principalmente, a garantia da participação da sociedade civil nos processos de formulação e no exercício do controle social em todos as esferas de governo.

Dentre tais legislações, a principal delas data de 1993, com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que estrutura a organização administrativa da política, criando o fundo de assistência social a nível municipal, estadual e nacional e critérios de repasses de recursos, aos estados e municípios (ALMEIDA, MARTELLI, COELHO, 2021). Além disso, a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 1994, foi fundamental para os avanços no processo de reformulação e institucionalização da política de assistência social no Brasil na perspectiva dos direitos.

Com a entrada do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal em 2003, verifica-se um novo papel do CNAS, considerando que foi a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada neste mesmo ano, com os intensos processos de discussões, que deliberou-se pela implantação do SUAS³ em todo território nacional. Essas deliberações foram publicadas e reafirmadas pelas resoluções do CNAS, sendo que foi por meio da Norma Operacional Básica do SUAS, em 2005, que este sistema único que estrutura a política de assistência social foi efetivado e posteriormente, passou por uma reformulação em 2012 (CORTES, 2015).

³ O Sistema Único de Assistência Social é o instrumento que dá materialidade aos princípios e diretrizes desta política pública, organizando a oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais, com um modelo de gestão participativa e de comando único, que articula esforços e recursos dos municípios, estados e a União, para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2019).

Observa-se, assim, que no período houve uma oportunidade política favorável para a assistência social, uma vez que os atores da comunidade de políticas⁴ que a defendiam como direito assumiram ocupações e o comando do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Com a ocupação destes atores no Ministério, foi oportunizado a concretização das bases para a instituição desta política fortalecida pelos princípios da LOAS, possibilitando a sua expansão e desenvolvimento em todo território nacional (MARTELLI, ALMEIDA, COELHO, 2021).

A partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ampliou-se a agenda acerca da participação popular e controle social nas políticas públicas. Ocorreram a criação de ministérios e secretarias específicas para tratar da agenda da política de assistência social, além da instituição de novos conselhos gestores de diversas outras políticas públicas e a realização de diversas conferências nacionais, especialmente nas áreas de políticas sociais. Com essas medidas, novas experiências participativas foram possibilitadas, com a inclusão de diversos atores da sociedade civil nestes espaços, visando a ampliação de direitos (MARTELLI, TONELLA, COELHO, 2021).

Em contrapartida, a partir do governo de Michel Temer inicia-se um processo de desmonte das políticas sociais, com a extinção do MDS que tem continuidade no governo de Jair Messias Bolsonaro que, aliado às bases conservadoras, impôs desmontes e ataques as instituições participativas e as políticas públicas. Nos primeiros anos de mandato, Bolsonaro, por meio do Decreto nº 9.759/2019, extinguiu diversos conselhos⁵ e IP's (MARTELLI; ALMEIDA; COELHO, 2021). Além disso, o governo Bolsonaro cerceou a participação da sociedade civil na medida em que não reconheceu a convocação da XII Conferência Nacional de Assistência Social⁶. Esta foi convocada unilateralmente pelos representantes da

⁴ Os atores fundamentais envolvidos no processo de desenvolvimento e reorganização da política de assistência social foram os representantes de entidades de profissionais e trabalhadores da área, principalmente assistentes sociais e psicólogos, que atuaram ativamente nos processos de discussões para a reformulação desta política pública (CORTES, 2015).

⁵ Os conselhos extintos foram aqueles que não haviam sido criados por lei, como o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCN/LGBT), o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), o dos Direitos do Idoso (CNDI), o de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), o das Cidades (CNC), e diversos outros conselhos e colegiados (IPEA, 2019).

⁶ A realização da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social realizada no ano de 2019, com a temática- Assistência Social: Direito do Povo com financiamento Público e Participação Social, representou um marco na mobilização da sociedade civil e para a agenda de lutas pela democracia e efetivação da política de assistência social em âmbito nacional. Conheça a carta aberta desta conferência em: <https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/11/agenda-de-lutas-2.pdf>. Acesso em: 16 de fev. 2023.

sociedade civil do CNAS e contou com a mobilização e adesão de diversos colegiados, fóruns e entidades. O referido governo ainda adotou medidas de congelamentos de recursos e ações que comprometeram a viabilização do acesso da população aos direitos socioassistenciais e o adequado funcionamento das instituições participativas.

O problema de investigação proposto neste trabalho é relevante, considerando que a política de assistência social viveu grandes mudanças e desafios em função dos diferentes contextos de governos mencionados.

Vale destacar que os conselhos são extremamente importantes para a política de assistência social, principalmente no processo de ruptura com o caráter assistencialista e construção de uma nova concepção para esta política pública. Conforme Cortes (2015), foram justamente os atores socioestatais conselheiros do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que concebiam e defendiam a política de assistência social enquanto direito do cidadão, que possibilitaram o desenvolvimento organizado da política de assistência social por meio do SUAS.

Todavia, ainda que o projeto reformador demonstre ter sido bem-sucedido na implementação da política de assistência social enquanto direito, fica evidente que a comunidade de política sempre esteve dividida acerca das visões deste projeto reformador, marcado por tensões e resistências às mudanças. Isso porque a visão assistencialista ainda se faz presente por alguns representantes de entidades filantrópicas e prestadoras de serviços sociais desta política pública, bem como, os atores governamentais e da sociedade civil (CORTES, 2015). Inclusive, as gestões da política de assistência social em muitos municípios ainda são conduzidas por primeiras-damas, especialmente naqueles de pequeno porte.

Assim sendo, considerando que o Brasil tem 5.570 municípios de acordo com o IBGE (2016)⁷ e o caráter de descentralização político-administrativa da assistência social, é imprescindível compreender de que forma os burocratas estão operando essa política pública nos territórios, especialmente os conselheiros governamentais dos conselhos municipais de assistência social (CMAS's), sobretudo, nos municípios de pequeno porte, buscando identificar as atitudes e opiniões desses atores sobre o funcionamento dessas IP's e sua efetiva participação.

Mediante o exposto, buscamos responder nessa pesquisa as seguintes perguntas: qual o perfil dos conselheiros governamentais dos CMAS's dos municípios de pequeno porte

⁷ Para mais informações sobre os indicadores do País, ver em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

pesquisados? Como estes conselheiros têm sido designados para compor estes conselhos? Eles dispõem de autonomia para participar e deliberar sobre pautas discutidas? O tipo de vínculo de trabalho influencia nas atitudes e opiniões dos conselheiros? Os conselheiros têm participado de outros conselhos além do CMAS? Como os CMAS's estão organizados e tem funcionado nos municípios? A falta de recursos humanos traz prejuízos para o desenvolvimento do controle social e da participação nos conselhos? Os conselheiros têm tido uma participação ativa e qualificada nos CMAS's? Que especificidades existem nestes municípios de pequeno porte?

Para responder essas perguntas, esse trabalho dialoga com os estudos sobre os conselhos gestores e sobre burocracia de rua e médio escalão. Os burocratas de nível de rua são aqueles servidores responsáveis pela implementação das políticas públicas nos territórios, enquanto os burocratas de médio escalão são aqueles que irão conduzir e direcionar as equipes nos municípios, ocupando cargos e funções de chefia, sendo que os conselheiros governamentais aqui estudados, são concebidos desta forma.

Este trabalho segue a seguinte estruturação: além desta introdução, no capítulo 2 será discutido brevemente sobre a política de assistência social para evidenciar os avanços obtidos por esta política ao longo do tempo e como ela está estruturada e organizada atualmente. Também será exposto sobre os conselhos gestores e a participação nas políticas públicas para evidenciar os caminhos trilhados por estas instituições participativas (IP's) no processo de participação social na produção e implementação de políticas públicas. Dando sequência, será discutido sobre os burocratas no processo de formulação e implementação de políticas públicas, abordando o que a bibliografia sobre burocracia de nível de rua e de médio escalão tem a dizer sobre a atuação e influências destes atores nos CMAS's e na própria política de assistência social. No capítulo 3, será exposto sobre a metodologia escolhida, caracterizando os municípios selecionados como referência empírica e também os desafios para a coleta de dados e redefinição de percursos que se fizeram necessários para atingir os objetivos e concluir a pesquisa. Nesse capítulo, detalhamos melhor as estratégias adotadas e as fontes utilizadas para responder as perguntas da pesquisa, que foram aplicação de questionários aos conselheiros governamentais e pesquisa documental. No capítulo 4, apresentamos os dados da pesquisa empírica desenvolvida na comarca de Ivaiporã-PR, buscando compreender a atuação e as opiniões dos conselheiros governamentais da política de assistência social e a própria organização destes conselhos em municípios de pequeno porte como os pesquisados. Por fim, nas considerações finais apresentamos sínteses sobre os aspectos positivos e negativos que

retratam a atuação dos conselheiros governamentais dos CMAS's a partir dos dados obtidos na pesquisa.

2 OS CONSELHOS GESTORES E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PAPEL DOS BUROCRATAS NO PROCESSO DE PRODUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo será explanado sobre a política de assistência social, os conselhos gestores e sua importância para as políticas públicas, por possibilitar a participação da sociedade civil nas decisões do Estado. Será abordada também a bibliografia que trata da burocracia de nível de rua e de médio escalão, considerando que os atores aqui pesquisados, os conselheiros governamentais, são caracterizados desta forma pela literatura. As bibliografias mobilizadas nortearão o desenvolvimento deste trabalho. Elas apresentam elementos que ajudarão na análise dos dados empíricos e demonstram a relevância de investigar os burocratas, que tendem a influenciar positivamente ou negativamente a implementação das políticas públicas, no caso aqui estudado, a política de assistência social.

2.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS

Como mencionado inicialmente neste trabalho, a assistência social passou por profundas transformações no decorrer dos anos para chegar aos moldes que apresenta atualmente. Anteriormente a C.F. de 1988, a assistência social era desenvolvida por ações caritativas de forma fragmentada aos mais necessitados, sendo desenvolvida principalmente por entidades religiosas e pelo primeiro-damismo.

A partir da C.F. de 1988, a assistência social baseou-se em um novo modelo, o do direito social, à medida que passou a ser definida como política pública; logo, política de Estado, devendo ser executada, independentemente de governos e partidos políticos. Esta política passou ao longo dos anos por diversas mudanças na sua oferta, considerando a necessidade de atender as demandas sociais, que também se transformam e se alteram, tendo como principais instrumentos a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (1993), a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004) e a Norma Operacional Básica que instituiu o Sistema Único de Assistência Social - SUAS (2005), que estabelecem as responsabilidades de cada ente federado e a execução desta política pública enquanto um sistema organizado, participativo, descentralizado e único.

Para Sposati (2004), a assistência social definida nas legislações é um dos instrumentos para acionar um novo contrato social na direção da inclusão social, parte essencial do sistema de proteção social brasileiro, na medida em que opera no sentido de ampliar e implementar direitos sociais, principalmente não contributivos, ou seja, aqueles que independem de contribuição para ter o seu acesso. Para a autora, a “[...] política social refere como dever de Estado e direito do cidadão as provisões que têm provisão pública, isto é, **aquelas que transitam da responsabilidade individual e privada para a responsabilidade social e pública.** (2007, p. 437, grifo nosso). Ela enfatiza que a necessidade de proteção social está relacionada ao modo de inserção, ou não, no sistema produtivo e nas formas de reprodução social neste cenário. Desta forma, o desenvolvimento de uma política social depende da organização do Estado, do modelo econômico, político e social adotado, da postura do governo frente às desigualdades econômicas e sociais produzidas neste contexto.

Mas Sposati (2007) também afirma que analisar a especificidade da política de assistência social no Brasil requer compreender que há uma dada relação de forças sociais, políticas e econômicas que ditam o seu formato no território. Essa relação de forças se transforma a partir das relações estabelecidas entre “[...] sociedade, mercado, governo, estado, executivo, legislativo, judiciário [...]” (p. 438), devendo ser analisado que, a depender da concepção e ação dos três poderes, a política de assistência social tende a ser mais ou menos efetiva para os cidadãos no que diz respeito ao acesso aos direitos.

As legislações que regulamentam a política de assistência social, como a Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), definem responsabilidades e a forma de organização da política, apresentando as diretrizes e princípios norteadores para a execução e desenvolvimento da assistência social, reafirmando os dispostos na C.F. de 1988. Dentre os dispostos pela lei, em seu artigo 16 dispõe quais são as instâncias deliberativas da política de assistência social, sendo “[...] I- o Conselho Nacional de Assistência Social; II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social; III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social [...]” (BRASIL, 1993, p.7), devendo ter caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Já no artigo 30, a LOAS (1993) estabelece a obrigatoriedade dos entes federados em instituir e garantir o regular funcionamento dos conselhos de assistência social de forma paritária, a elaboração do plano de assistência social e a criação do fundo específico desta política como condição para o recebimento de repasses do governo federal.

De acordo com a LOAS (1993), a política de assistência social deve ser descentralizada e participativa, cujas ações envolvam entidades, organizações da sociedade

civil, instâncias deliberativas e de controle social, que contemplem os mais variados setores envolvidos neste cenário, visando articular esforços e recursos para aprimorar o desenvolvimento desta política pública. A descentralização objetiva cooperar com a participação dos cidadãos nos espaços de discussão e deliberações sobre essa política, contribuindo para que sua execução seja autônoma, de forma que sejam observados as especificidades de cada território, considerando os diagnósticos sociais, estabelecendo planos de implementação, execução e monitoramento próprios, além de prever a responsabilidade de cada ente federado na execução e transferências de recursos para manter a oferta dos serviços socioassistenciais. Assim, é evidente o papel que a descentralização e a participação têm na estruturação dessa política, adicionando-se a outros princípios igualmente importantes, como o foco na matricialidade.

Na Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) verifica-se transformações na oferta da política de assistência social, na medida em que apresenta a centralidade das ações e implementação de programas e projetos voltados à família. Neste contexto, ela é compreendida enquanto grupo de indivíduos que independente de laços consanguíneos, são unidos por vínculos afetivos ou de solidariedade, com o compartilhamento de responsabilidades no intuito de garantir a sobrevivência de seus membros. O foco na matricialidade sociofamiliar para o desenvolvimento das ações no âmbito da política de assistência social, conforme a PNAS (2004), decorre por entendê-la como núcleo fundamental de desenvolvimento de qualquer indivíduo, considerando que este enfoque para as ações na política de assistência social tem como objetivo contemplar as questões demandadas pela sociedade, sendo, portanto, um caminho para a efetividade dos serviços ofertados. Este enfoque também tem uma intervenção política na medida em que prevê efetivar a política de assistência social enquanto direito a todo cidadão, compreendendo e estabelecendo as responsabilidades do Estado neste processo.

Mioto (2006) indica que:

[...] há a existência de um consenso sobre a diversidade de arranjos familiares, sobre o caráter temporário dos vínculos conjugais e sobre questões ligadas à reprodução humana e liberalização dos costumes, mas que apesar das mudanças na estrutura da família, a expectativa relacionada às suas tarefas e obrigações continua preservada. Espera-se um mesmo padrão de funcionalidade, independente do lugar em que estão localizadas na estratificação social calcada em postulações culturais tradicionais referentes aos papéis paterno e, principalmente, materno. (p. 53).

Ainda que a PNAS (2004) reconheça novos modelos de família, superando o modelo de família tradicional burguesa, as funções reconhecidas como próprias destes modelos ainda têm suas raízes ancoradas neste tipo de família nuclear. Isto é, existem papéis sociais que foram construídos a partir de uma cultura social dominante, entendida aqui como da alta burguesia, que estabelecem quais são as responsabilidades e formas de comportamentos que cada componente de um grupo familiar deve assumir para que a sua função seja efetiva na sociedade. Cabe às famílias viabilizar a proteção e integração dos seus membros, estabelecendo valores morais, afetivos e de sociabilidade, sendo referência para o indivíduo na sua construção identitária, “além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado” (BRASIL, 2005, p. 35).

Logo, deve-se ser reformulada as ações no sentido de efetivamente reconhecer os novos grupos familiares e intervir com o acesso aos direitos sociais, mediante sua real necessidade, ou seja, a demanda específica de cada família, rompendo com esses valores morais, culturais e afetivos próprios de uma classe social burguesa, que não condiz com a realidade das demais classes sociais e deixam à margem da sociedade aqueles que não se enquadram neste contexto, construindo assim, as mazelas sociais.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social- NOB-SUAS é o instrumento normativo que define o modo de operacionalização dos pressupostos da legislação do SUAS. Ela surgiu em um momento de grandes transformações e reestruturação da máquina pública brasileira, com investimentos na administração e nos seus servidores, com a admissão de novos funcionários no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) a partir do governo do PT na presidência. A norma se tornou um marco na estruturação da assistência social enquanto política pública, por possibilitar uma expansão em termos quantitativos na implantação dos serviços socioassistenciais no país, baseando-se em critérios de partilha das responsabilidades de forma transparente e objetiva “[...] adequados à distribuição territorial das populações vulneráveis, com a alocação equitativa do cofinanciamento federal e a possibilidade de superação das distorções regionais históricas. [...]” (BRASIL, 2012, p.13). Desta forma, foi um instrumento fundamental para a estruturação adequada da política que passa a ser um sistema com comando único, descentralizado e participativo, inaugurando um novo modelo de organização da gestão e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Posteriormente a NOB-SUAS (2005), a política de assistência social continuou a ser reformulada com o intuito de aprimorar a gestão e a oferta dos serviços socioassistenciais no país, sendo aprovada em 2009, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais “que

padronizou em nível nacional os objetivos, as provisões e as formas de oferta dos serviços socioassistenciais” (BRASIL, 2012, p. 14). Além disso, a NOB-SUAS também passou por uma revisão, onde foram identificadas as lacunas existentes nesta normativa que dificultavam a plena gestão da política de assistência social, sendo incorporadas na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS aprovada em 2012, contando com a participação da sociedade civil, dos conselhos de assistência social, técnicos, gestores e outras instâncias que contribuíram para o aprimoramento deste novo documento.

É fundamental destacar o papel do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e das Conferências realizadas para todos os avanços obtidos na política de assistência social desde a C.F. de 1988 (ALMEIDA, MARTELLI e COELHO, 2021). Através da sua atuação ativa e mobilizadora, o CNAS e as Conferências contribuíram com a efetivação das legislações e normativas desta política, com a elaboração de resoluções que reafirmaram os dispostos na LOAS (1993). Dentre as resoluções do CNAS⁸, destaca-se a resolução nº 27 de 24/02/2005, que definiu as diretrizes para os debates e pactuações sobre a aprovação da NOB (2005) e a de nº 130 de 15/07/2005 que efetivamente aprova a NOB-SUAS. O SUAS é fruto de intensas mobilizações e amplos debates realizados nas conferências municipais, estaduais e nacional, que evidenciou a urgência da criação deste sistema único. Foi a partir das deliberações⁹ na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no ano de 2003, que o SUAS passou a ser discutido e deliberou-se pela sua implantação em todo território nacional. Esse foi o passo fundamental para a aprovação deste sistema único de assistência social no ano de 2005, que materializa os princípios e diretrizes desta política, colocando em ação os dispostos na C.F. de 1988, que foram regulamentados na LOAS (1993).

Desta forma, com as legislações implementadas no âmbito da política de assistência social, buscou-se organizar sua execução no sentido de dar continuidade aos serviços ofertados, com o intuito de tornar os atendimentos das demandas sociais mais eficientes e eficazes, garantindo a proteção social. Neste sentido, a política de assistência social foi organizada para a oferta da proteção social básica e proteção social especial, sendo esta

⁸ Para conhecer o conteúdo de todas as resoluções publicadas pelo CNAS que contribuíram com o avanço da política de assistência social na perspectiva de direito e da proteção integral verificar em: <https://www.blogcnas.com/resolucoes-cnas>.

⁹ Para conhecer todas as deliberações e analisar os avanços promovidos pela IV conferência Nacional de Assistência Social, ler o relatório da referida conferência em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_IV/relatorio_regulamento_deliberacoes_4_conferencia_assistencia_social.pdf.

subdividida em dois níveis de complexidade: média e alta¹⁰. A proteção social básica objetiva prevenir ocorrências ou o agravamento de situações de riscos sociais, violações de direitos e vulnerabilidades que resultam na limitação ou o não acesso aos direitos sociais. Já a proteção social especial intervém com a proteção dos indivíduos ou famílias que já tiveram seus direitos violados ou se encontram em situações de riscos (BRASIL, 2005).

Diante disso, a centralidade das ações na família visa contemplar uma proteção social ampla, sendo possível através deste processo, compreender os fenômenos sociais e as situações que são reproduzidas no ambiente familiar, incorporados a partir de vivências geracionais, culturais e sociais considerando o contexto em que vivem, que por vezes, extrapolam para o contexto em sociedade, resultando em múltiplas expressões da questão social. Com isso, é possível, por meio do desvelar dessa realidade, entender as raízes das diversas questões que permeiam a vida familiar e comunitária, e a partir disso, potencializar ações mais globalizadas, efetivas e qualitativas no sentido de proporcionar maior acesso aos direitos civis, políticos e sociais, viabilizando a proteção social.

Embora reconheça a influência das relações de forças territoriais para sua implementação, Sposati (2007) expõe que a política de assistência social passa a ser um sistema de proteção que deve ser contínuo, não sendo um programa ou ação de governo específico, mas uma política pública organizada e estruturada que deve garantir a proteção aos cidadãos que dela necessitar¹¹, podendo aos governos complementar ou potencializar esse sistema de proteção com ações e programas próprios, mas sem perder de vista os objetivos dessa política.

¹⁰ De acordo com a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais (2014), a média complexidade diz respeito ao atendimento, acompanhamento e abordagem de famílias que estão com seus vínculos fragilizados. Para isso, existe uma série de serviços referenciados aos equipamentos de atendimentos, que são ofertados nos centros de referência especializados de assistência social (CREAS) ou na falta deste, pelos órgãos gestores que devem executar a proteção social especial nos municípios. A alta complexidade são os casos em que os vínculos familiares já se encontram rompidos e para a proteção social dos indivíduos, estes são encaminhados para os serviços de acolhimentos institucional, repúblicas e famílias acolhedoras.

¹¹ “A ação pública tradicional no campo da assistência social, mesmo ao acessar o financiamento pelo fundo público, sempre foi uma coletânea de experiências-piloto descontínuas, desarticuladas, sem especificar o resultado esperado e o padrão de atenção desejado para o cidadão que dela faz uso. Transitá-la para o âmbito de uma política pública enquanto proteção e provisão social exige regulamentações gerais mesmo que se mantenham graus de flexibilidade em sua aplicação. Ela deve responder a determinadas necessidades gerais, ainda que respeite subjetividades, isto é, deve buscar resultados determinados sob um dado padrão de qualidade. São todas essas pré-condições que definem o alcance de metodologias, aquisições, provisões e dos custos a serem providos pelo orçamento público para alcançar determinados indicadores de resultados entendidos como positivos e desejáveis. [...] A transformação da assistência social em política exige que as ações eventuais — genericamente nominadas como projetos — se transformem em serviços continuados. Isto significa que o orçamento público deve garantir continuidade, aprimoramento e expansão desses serviços face às características da demanda” (SPOSATI, 2007, p. 447-448).

Neste sentido, considerando a Proteção Social Básica e Especial, se constitui como público usuário da Política Nacional de Assistência Social:

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 31).

A partir destes avanços por meio das legislações e normativas, verifica-se que, diferente de algumas concepções equivocadas que entendem a política de assistência social somente para a população que se encontra na linha da pobreza e extrema pobreza, ainda que um número expressivo se dê neste contexto, diversas vulnerabilidades se apresentam em grupos de famílias de classe média e alta que detém um alto poder aquisitivo. As relações sociais e familiares, por vezes, se encontram fragilizadas e resultam em vulnerabilidades, tais como situações de violações de direitos, uso abusivo de substâncias psicoativas, dentre outras situações que impactam a vida familiar, ocasionando em conflitos e necessitando da intervenção desta política pública no intuito de buscar mecanismos para a resolução dos conflitos. É evidente que muitas vezes as situações envolvendo famílias com um poder aquisitivo maior ou, inclusive, a procura de suporte desta nos equipamentos de atendimentos da política de assistência social, tende a ser mais tardia ou são compreendidos enquanto o último recurso para sanar uma situação. Essa demora da família em procurar os equipamentos, por vezes, geram o agravamento de situações de vulnerabilidades, bem como, o surgimento de novas questões que necessitam de várias intervenções dos profissionais da política de assistência social, chegando em alguns momentos ao encaminhamento para a alta complexidade¹².

Além disso, nestes processos interventivos deve-se analisar as especificidades de cada situação, os recursos que o grupo familiar dispõe para enfrentamento e resolução dos problemas, sua inserção no contexto social, suas vulnerabilidades neste cenário e sua disponibilidade para buscar a superação, compreendendo sempre que as múltiplas expressões

¹² Compreendendo-se os serviços de acolhimentos.

da questão social advém de contextos muito mais amplos e que por vezes, está para além das possibilidades e vontades deste grupo familiar (BRASIL, 2004).

Diante do exposto, é evidente todos os avanços e conquistas promovidos na política de assistência social a partir da C.F. de 1988 e legislações posteriores. Porém, ainda se verifica resquícios de seu passado ancorado nas ações de tutela e primeiro-damismo, que dificultam a sua concretização enquanto política de Estado, diante da identificação de que em algumas localidades e níveis de governo, a gestão da política ainda tem ficado sob o comando da primeira-dama. Inclusive, elas podem vir a compor e presidir os conselhos municipais da assistência social, que tem o papel de exercer o controle social desta política pública (SPOSATI, 2007).

Sposati (2007) salienta que práticas individualizadas e fragmentadas ditas como de assistência social aos desamparados no passado, anterior aos ganhos da C.F. de 1988, dificultam e causam confusão na compreensão da assistência social enquanto uma política pública na perspectiva de direitos de cidadania, conforme previsão legal. Isso decorre do fato de que, historicamente, a política de assistência social é marcada pelo patrimonialismo, clientelismo e ao chamado primeiro- damismo (MARQUES, 2022). Com isso, observa-se no interior da assistência social que há uma disputa de projetos políticos, em que está presente uma visão conservadora que rejeita a expansão dos direitos sociais e outra que busca romper com essa versão patrimonialista e tutelar, transformando a política de assistência social enquanto dever do Estado e direito dos cidadãos que dela necessitar.

Assim, ainda que a política de assistência social tenha evoluído e se transformado ao longo do tempo, há muito ainda a se desenvolver e se reconstruir para que seus princípios e objetivos sejam efetivados no sentido de proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população. É por meio da viabilização dos direitos de todo cidadão que vier a necessitar da intervenção desta política pública, que será possível promover a proteção social em sua integralidade, principalmente, em um país que produz tanta desigualdade e segregação como o Brasil. O avanço desta política será possível mediante ao fortalecimento da participação ativa da sociedade civil, da contínua mobilização dos mecanismos de controle social nas ações do Estado e na compreensão da política de assistência social enquanto direito pelos burocratas que atuam em sua formulação e implementação nos territórios, conforme dispostos nas legislações.

Como já foi dito, na C.F. de 1988 está garantida a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas e exercício de controle social nas ações do estado e no caso da assistência social, está regulamentado na LOAS (1993) no artigo 5º, tendo como uma de

suas diretrizes de organização da política a “[...] **participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis** [...]” (BRASIL, 1993, p.2, grifo nosso). Considerando a diretriz, essa participação é mediada por organizações representativas da sociedade civil, através de eleições e/ou indicação de representantes nos espaços de controle social. Também, como já mencionamos, a participação, por meio de conselho e conferências, teve um papel muito importante nas mudanças pelas quais passou a assistência social.

2.2. OS CONSELHOS GESTORES E A PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

São muitas as formas de exercer o controle social no acompanhamento das ações do Estado, como conferências, orçamentos participativos e dos conselhos gestores. Estas formas de controle foram promovidas a partir de esforços dos atores socioestatais para a institucionalização da participação, com diversos movimentos que reivindicaram maior incidência social nas decisões do Estado. Com esses intensos e constantes movimentos, a partir dos anos 2000, o termo Instituições Participativas (IP's) foi criado para nomear esta participação via instituições, sendo os conselhos gestores uma destas instâncias, que passaram a deliberar sobre a condução das políticas públicas nos territórios (CORTES, 2011), foco deste trabalho.

Assim, os conselhos gestores são IP's importantes por se apresentarem como um dos principais espaços de participação, que oportuniza à sociedade civil o direito de participar nas decisões sobre as políticas públicas, o que favorece em certa medida, o exercício do controle social sobre as ações do Estado. Desta forma, os cidadãos ganham o poder de apresentar as reais demandas da população e, assim, contribuir para a formulação e implementação de políticas eficazes, evitando o desperdício ou aplicação de recursos públicos de forma incoerente e distintas ao interesse social.

Para Machado e Kruger (2019) os conselhos gestores se constituem em um espaço onde a sociedade civil e os gestores deveriam dividir a responsabilidade pelas decisões tomadas em determinada política pública. Além disso, são instituições participativas compostas por atores diversos e que, portanto, são permeadas por conflitos e disputas de interesses que podem também silenciar os atores que o compõem, ainda que haja uma legislação que determina o direito da participação efetiva e comunicação das demandas que

afetam a população. Os autores também argumentam que a participação nas instituições participativas não diz respeito apenas as relações individuais, mas sim envolvem a dinâmica de construção e desenvolvimento de políticas públicas e isso permeia as capacidades e condições que os conselheiros dispõem para a participação ativa nos processos de argumentação e convencimento como veremos adiante.

De acordo com Cunha (2019), os conselhos gestores passaram a ser obrigatórios em várias áreas de políticas mediante a indução federal¹³, que passou a exigir sua presença como condição para que governos estaduais e municipais pudessem continuar a receber repasses de recursos públicos, o que proporcionou grande expansão destes conselhos nos territórios. Diante disso, a partir da C.F. de 1988 a iniciativa federal de estabelecer a obrigatoriedade de criação dos conselhos para o repasse de recursos foi fundamental para que essas instâncias de controle e participação social obtivessem êxito em sua expansão nos municípios e estados brasileiros.

Como pontuado anteriormente, em muitas políticas públicas, como no caso da assistência social e saúde, não foi necessário apenas a criação dos conselhos gestores, mas as normativas passaram a exigir também a criação de planos e fundos municipais¹⁴, para que os entes federados pudessem acessar os recursos públicos. No caso da política de assistência social, a LOAS (1993) foi fundamental para garantir a obrigatoriedade da criação destes instrumentos de gestão e controle na política pública. Desta forma, no caso de algumas políticas públicas, os municípios precisam anualmente enviar documentos comprobatórios que demonstrem a regularidade destes conselhos, planos e fundos para que continuem recebendo o repasse de recursos tanto a nível federal quanto estadual. Mas, ainda que sejam preenchidos tais documentos, é importante compreender de que forma os conselhos têm desempenhado suas funções nas políticas públicas.

Esses conselhos, em sua maioria, dispõem de um poder deliberativo sobre as políticas públicas, compostos por uma participação equilibrada entre atores estatais e sociais que,

¹³ As ações e medidas legais adotadas pela União que obrigaram os Estados e municípios a se adequassem as exigências para a oferta de serviços públicos e continuidade de recebimento de repasses (ex: criação de conselhos, fundos, etc.).

¹⁴ A partir da NOB-SUAS 2012, os planos de assistência social se constituem enquanto um instrumento de planejamento estratégico de ações a serem realizadas, a partir de um diagnóstico socioterritorial que busca conhecer em profundidade a realidade do território e a partir disso, planejar ações que atendam às necessidades identificadas, devendo ser elaborados a cada 4 anos nos três níveis de governo. Já os fundos são instrumentos de gestão orçamentária e financeira que devem ser destinados as receitas e executado as despesas para o desenvolvimento de todas as ações, serviços programas, projetos e benefícios da política de assistência social a nível de União, Estado, Distrito Federal e municípios, sendo imprescindível estar em consonância com seus respectivos planos de assistência social.

considerando as legislações e normativas já estabelecidas, decidem sobre como as políticas devem funcionar, mas devem adequar às especificidades locais e a realidade territorial, considerando o princípio da descentralização político-administrativa.

Ainda que o caráter paritário contribua para o equilíbrio da participação no interior dos conselhos gestores por contar com a representação de diversos segmentos, como já mencionado, não se tem garantias de que se prevaleça os interesses da maioria, porque como Capella e Brasil (2015) mencionam, o processo de argumentação e convencimento também são processos fundamentais na disputa de ideias, o que pode contribuir para que interesses particulares se apresentem como coletivos e se sobressaiam nessas discussões.

Para Cunha (2010), é necessária a igualdade de condições entre os conselheiros para que ocorra um processo deliberativo efetivo. Essa igualdade diz respeito à oportunidade para que todos os conselheiros do CMAS, especialmente, os representantes da sociedade civil, tenham as mesmas condições de propor agendas, expor opiniões e deliberar sobre os assuntos que estão sendo discutidos nos conselhos. Este se constitui em um grande desafio para a afetividade deliberativa dos conselhos, pois ainda que se tenha em termos quantitativos a paridade de representação da sociedade civil e do governo, as condições e oportunidades nem sempre estão disponíveis para todos os conselheiros, pois envolvem uma série de variações neste processo, desde a capacidade de exposição de opiniões, dos interesses envolvidos ao poder de convencimento.

Neste sentido, Machado e Kruger (2019) argumentam que os conselhos paritários atuam não só no processo deliberativo das políticas públicas, mas na sua formulação, fiscalização e avaliação devendo se reunir mensalmente para discutir e tomar decisões que afetam o desenvolvimento da política. Todavia, estas instituições participativas estão permeadas “[...] por contradições e disputas de interesses particulares [...] que podem se constituir em espaços de legitimação do poder dominante em detrimento [...] do interesse público [...]” (p. 464). Diante disso, as autoras afirmam a existência de disputas de interesses e consequentemente, de ideias no interior dos conselhos gestores, sendo fundamental compreender que quanto mais conhecimento e poder argumentativo, maiores são as chances de convencimento para que as concepções de determinados atores prevaleçam sobre os demais.

Segundo Gohn (2006) os conselhos gestores são instrumentos de expressão, representação e participação da população nas políticas públicas. Se constituem enquanto um importante espaço de transformação, a partir do potencial efetivo que dispõe para a tomada de decisões e assim, podem imprimir novas configurações à política sob a qual exerce o controle

social. Ela argumenta que no âmbito municipal, os conselhos gestores tem caráter deliberativo e as áreas básicas de conselhos que são comuns a esses territórios são da “[...] educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes [...]” (p. 8). A participação emerge no intuito de fiscalizar e fazer com que o Estado cumpra com suas responsabilidades previstas na C.F. de 1988 e legislações que regem as políticas públicas.

No Brasil, temos diferentes fases de expansão dos conselhos de políticas públicas, alguns estão universalizados e outros ainda estão em busca de estratégias para se expandir territorialmente. Neste sentido, Gurza Lavalle e Barone (2015) expõem que a expansão dos conselhos é dividida em três grupos: os que obtiveram ampla expansão chegando a um processo de universalização territorial (caso da Saúde, Assistência Social); aqueles que tiveram uma expansão mediana (exemplo do Meio Ambiente, Habitação) e, finalmente, aqueles que apresentam baixa expansão (direito para as mulheres, população LGBT e Igualdade Racial). Todavia, mesmo para aquele grupo de conselho que obteve expansão universal, temos que considerar que os municípios possuem estruturas e recursos distintos nas suas capacidades estatais.

Conforme Januzzi *et.al* (2023) a capacidade estatal se traduz na habilidade do Estado em elaborar e implementar políticas públicas eficazes, produzindo um valor social a população na perspectiva dos direitos. Essa capacidade do Estado está ligada ao contexto político, econômico, social e as estruturas organizacionais e institucionais disponíveis para a oferta de bens e serviços públicos. Considerando que esses contextos se alteram ao longo do tempo, é possível analisar que a depender da postura do governo que está no poder, a capacidade de expansão da política de assistência social se desenvolverá em maior ou menor grau.

Segundo Almeida, Martelli e Coelho (2021), pode-se qualificar o papel das IP's nas políticas públicas em *reformador* (como no caso da assistência social e saúde), *fundante* (como na política para mulheres e segurança alimentar) ou *contingencial* (como na cultura e meio ambiente). O primeiro diz respeito à capacidade das IP's em promover uma reforma profunda nas estruturas de determinados setores, amparando-se na construção de uma trajetória sólida e coesa, que ao longo do tempo, ganha ossatura institucional. O segundo refere-se ao papel fundamental exercido pelas instituições para promover junto ao Estado a criação de novas políticas públicas e o terceiro quanto a atuação pontual das IP's de determinadas áreas no processo de institucionalização destas políticas.

Esses papéis exercidos pelas IP's apresentados pelos autores acima, são baseados nos conselhos e conferências nacionais. Mas considerando que o Brasil tem 5.570 municípios

(IBGE, 2016), é necessário compreender como é que se desenvolveram esses papéis nas estruturas das políticas públicas nestes municípios e como esses papéis são concebidos pelos burocratas que estão operando as políticas, pois não foi investigado de que forma isso se deu localmente nos municípios brasileiros.

A partir de pesquisas realizadas por Coelho *et. al.* (2019), os autores expõem que o potencial participativo nos conselhos está associado ao porte do município, a sua posição geográfica e ao seu índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M). Com isso, o autor verificou que em municípios com alto índice de participação nos conselhos, também há alto IDH-M, o que pode estar relacionado ao aperfeiçoamento e implementação adequada das políticas públicas nestes territórios. Desta forma, a implementação de conselhos pode contribuir com a melhoria da qualidade de vida da população local, diante da possibilidade de apresentar nestes espaços, suas reais demandas e a partir disso, buscar coletivamente estratégias por meio de políticas públicas eficazes para o atendimento das necessidades sociais.

Ainda de acordo com as pesquisas realizadas pelos autores, verificou-se que nos municípios de pequeno porte I e II, o índice de potencial participativo dos conselhos (IPPC)¹⁵ está entre muito baixo ou baixo. Isso porque nestes municípios encontra-se um número menor de conselhos, já que os recursos humanos, financeiros e administrativos são limitados, o que os tornam mais dependentes do governo estadual e federal em termos de acesso a recursos públicos, ao contrário dos municípios de maior porte. Em larga medida, os poucos conselhos que existem nestes territórios são aqueles que tiveram a indução federal, como saúde, assistência social, educação e criança e adolescente.

Na esfera municipal, compreender como ocorreu a incorporação das normativas nacionais, bem como, quem foram os atores que impulsionaram o repensar desta política pública e se esse papel também foi exercido pelos conselheiros nos municípios é um importante objeto de análise que ainda necessita de estudos mais aprofundados. É necessário considerar que, mediante as formas como estes conselhos são constituídos nas normativas, implicam uma concepção de política pública, a partir dos compromissos políticos e ideológicos dos atores envolvidos nestas instituições.

¹⁵ O IPPC é um índice criado pelos autores para verificar o grau de participação nos conselhos em cada município. Esse índice é composto pelos indicadores de quantidade de conselhos nos municípios, a existência de paridade nestas IP's, o caráter dos mesmos e a quantidade de reuniões realizadas no período de doze meses de referência das respectivas pesquisas MUNICS (COELHO *et. al.*, 2019).

Como sabemos, a expansão dessas IP's no território brasileiro não se deu de forma homogênea, uma vez que os processos de institucionalização das políticas públicas das diversas áreas possuem contextos específicos, com estruturas e desenhos institucionais diferenciados, delimitando a solidez ou fragilidade destas instituições (ALMEIDA, CARLOS, SILVA, 2016).

Dentre as diversas ações e movimentos, os conselhos foram os propulsores centrais para a realização dos processos conferenciais e contribuíram para a ampliação da participação da sociedade civil nos conselhos e conferências, fortalecendo a construção de diálogos que favoreceram os princípios e diretrizes das políticas públicas (MARTELLI *et al.*, 2018). Cabe aos conselhos gestores realizar reuniões periódicas e a convocar conferências de acordo com as normativas e legislações específicas de cada política pública sobre a qual atua, com o objetivo de avaliar e apresentar novas soluções para o adequado desenvolvimento das políticas no âmbito do governo federal, dos estados e municípios de acordo com as necessidades da população usuária.

Neste sentido, é fundamental compreender como os conselheiros governamentais compreendem o papel das conferências nos municípios e se estão envolvidos e participam dos processos conferenciais da política pública que atuam, sendo que nestes espaços, geralmente são eleitos os novos representantes dos diversos segmentos para compor a nova gestão dos conselhos gestores. Assim, identificar como são realizadas as indicações dos representantes governamentais para compor os conselhos são análises importantes, pois as formas com que ocorrem esses processos conferenciais e indicações também podem revelar o grau de comprometimento e interesse destes burocratas nesta política pública específica posteriormente.

No interior dos conselhos municipais, os conselheiros estatais também podem estar em posição mais favorável para influenciar nas decisões destas IP's, considerando que possuem mais informações, tem maiores condições para se preparar e estar presentes nas reuniões. Já os representantes da sociedade civil, muitas vezes, não têm condições para se preparar desta forma, ficando em condições desiguais na sua capacidade de influir nas decisões dos conselhos. Consequentemente, esse pode ser um dos contextos favoráveis para que os burocratas possam influenciar nas discussões nos conselhos gestores e convencer os conselheiros de que a sua ideia é a mais coerente. Logo, este cenário se torna interessante e confortável para que os gestores possam articular suas perspectivas sobre as políticas e fazer valer seus interesses que podem ser distintos ao da população.

Assim, é necessário mudar essa realidade junto aos conselheiros através das capacitações continuadas, não só para os atores da sociedade civil, mas também para os representantes do Estado, pois como já pontuado, muitas vezes esses atores também não tem conhecimento sobre a política pública que está atuando e sobre as atribuições dele enquanto conselheiro municipal. Em 2012, foi criado o Programa Nacional de Capacitação do SUAS (Capacita Suas)¹⁶, que teve por finalidade contribuir para o desenvolvimento de competências e habilidades indispensáveis para a melhoria da qualidade de gestão e oferta de serviços e benefícios socioassistenciais (BOAS *et al*, 2015). Isso demonstra o reconhecimento pelo MDS da necessidade de capacidade técnica para operar a política e consolidar a concepção de política de assistência social que se requer, instrumentalizando os atores envolvidos no desenvolvimento desta política pública.

Com estas capacitações e a possibilidade de fortalecer o papel dos conselhos gestores, será possível aos conselheiros exercer o controle social sobre as ações do Estado e deliberar sobre as formas com que se deve desenvolver as políticas públicas para que as demandas da população usuária possam ser atendidas com efetividade, o que tende a gerar um desconforto ao Estado no desenvolvimento das suas atribuições (CUNHA, 2019). Esse desconforto pode variar de um governo para o outro, a depender da ideologia que se tem. Governantes que concebem a participação social enquanto eixo fundamental para a produção e implementação de políticas públicas tendem a sentir menor desconforto diante da efetividade das ações dos conselhos gestores, por compreenderem que são aliados da administração. Já outros, que compreendem estas IP's enquanto limitadoras de suas ações ou até mesmo, compreendem que são meras formalizações burocráticas, tendem a se sentir incomodados e por vezes, podem também agir de forma a dificultar ou cercear a participação social por meio dos conselhos.

A participação da população se mostra como um grande desafio na atualidade, diante de um contexto de crises econômicas e políticas que se intensificaram e ficaram evidentes com a pandemia do covid-19 que afetou os países em maior ou menor grau (MARQUES, 2022). No caso brasileiro, as múltiplas expressões da questão social ficaram escancaradas para a sociedade e demonstrou a incapacidade do governo em criar políticas e programas eficazes de combate as vulnerabilidades da população, principalmente, da classe trabalhadora, fazendo com que o nível de confiança do governo e das instituições, que já vinham caindo com o decorrer dos anos, diminuísse ainda mais.

¹⁶ Não é possível mensurar a efetividade do capacita suas, o quanto ele repercutiu e quais os seus resultados decorrentes desta capacitação nos 5.570 municípios brasileiros, pois há poucos estudos sobre isso, mas sabe-se que o programa não está mais sendo desenvolvido.

Portanto, é necessário considerar que os burocratas compõem os diversos espaços de participação, especialmente, nos conselhos gestores e que eles tendem a influenciar nos processos decisórios. Neste sentido, é fundamental compreender como estes atores atuam, uma vez que essas influências podem favorecer ou dificultar a participação social e impactar positivamente ou negativamente no desenvolvimento das políticas públicas, a depender das ideias incorporadas sobre o papel dos conselhos e da própria política que atua ou delibera.

Considerando o exposto, a bibliografia sobre burocracia de médio escalão e de nível de rua pode ajudar a compreender como ocorrem esses processos de disputas e convencimentos, bem como, as influências que os burocratas exercem sobre os conselheiros e conseqüentemente, os possíveis impactos destas ações para a política de assistência social. Assim, como nos conselhos tem-se representantes de diversas áreas de políticas públicas é importante identificar como que esses atores compreendem o seu papel no conselho gestor da política que atua. Como já mencionamos, nem sempre os representantes estatais de um determinado conselho possuem conhecimentos naquela área específica de política; não conhecem as normativas e legislações pertinentes e, portanto, podem ser convencidos de que a concepção de política de determinado ator, que pode ou não compor o conselho, é adequada.

Destarte, ainda que muitos estudos tenham sido desenvolvidos acerca das instituições participativas e a concepção dos atores da sociedade civil sobre essas IP's, verifica-se que pouco tem sido investigado sobre a visão dos atores estatais, principalmente dos conselheiros envolvidos nas políticas públicas. As poucas pesquisas realizadas sobre as percepções incorporadas pelos atores estatais demonstram que há variações de opiniões sobre o que são as instituições participativas, especialmente, quanto aos conselhos gestores. Determinados burocratas compreendem que os conselhos são importantes para a construção da política de forma democrática, mediante sua atuação enquanto controle social das ações do Estado, já outros concebem que os conselhos são meras instâncias norteadoras das ações (SILVA *et al*, 2008). Mas esses estudos ainda não focaram nas dinâmicas mais finas de como os burocratas, representantes de diferentes áreas de políticas, agem no interior dos conselhos.

Na próxima seção, será explanado sobre a atuação dos burocratas no processo de formulação e implementação da política de assistência social e suas influências nos conselhos gestores seja enquanto conselheiro representante governamental, seja enquanto gestor ou técnico que assessora nas reuniões dos conselhos.

2.3. OS BUROCRATAS NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Com a C.F. de 1988, além dos ganhos e transformações já mencionados anteriormente, dentre as principais mudanças que ocorreram no âmbito do Estado tem-se a previsão de universalização dos concursos públicos; a adoção de mecanismos de participação da sociedade; a previsão de maior transparência nas ações governamentais; a descentralização política-administrativa dos Estados e municípios; dentre outras disposições que favoreceram a ampliação de políticas públicas sob a responsabilidade estatal (ABRUCIO e LOUREIRO, 2018).

Diante disso, requisitou-se ao Estado a necessidade de incorporar especializações técnicas para estruturar e organizar a administração pública, com a oferta de serviços e implementação de políticas públicas de forma adequada. Desta forma, a C.F. de 1988 contribuiu para a incorporação por parte do Estado de uma burocracia estatal com o intuito de atender aos dispostos nesta carta magna, a exemplo da criação de estruturas e mecanismos para garantir a participação popular, sendo que esse foi um passo fundamental para que os direitos e deveres dos cidadãos, bem como, os deveres do Estado pudessem ser efetivados.

Muitos foram os conceitos desenvolvidos para compreender o que é a burocracia. Ao longo do tempo, diversos estudiosos tentaram, cada um em seu momento histórico, contribuir com a formulação do que seria esse conceito.

Para Direito (2021), atua sobre a burocracia um conjunto de forças que estão relacionadas à própria hierarquia que organiza e limita as ações do Estado e as interações entre os atores estatais e da sociedade civil que são estabelecidas no processo da ação pública, onde a burocracia exige uma racionalidade para o seguimento de um conjunto de normas e regras que regem os princípios da administração pública e das próprias funções dos burocratas.

Muitas transformações ocorreram ao longo do tempo no debate sobre as políticas públicas e seus processos de produção e implementação e com isso, aprimorou-se os estudos neste campo. Em 1980, surgiram novas abordagens de análises, com inegável contribuição dos trabalhos desenvolvidos por Michael Lipsky (1980) que trouxe a necessidade de se olhar para as interações que se estabelecem entre os diversos atores estatais e não-estatais no processo de implementação de políticas públicas, principalmente para aqueles envolvidos na prestação dos serviços públicos, que o autor denominou de burocratas de nível de rua - *street level bureaucracy* (BICHIR, 2020).

Todavia, até os anos 2000, os balanços realizados na literatura evidenciaram pouca preocupação e ausência dos estudos voltados para o processo de implementação de políticas públicas, sendo que os poucos estudos são recentes e não há um arcabouço teórico robusto que preencha as lacunas ainda existentes nos estudos sobre as suas formas de implementação.

Para Lotta (2019), os estudos sobre implementação das políticas públicas buscam analisar um momento específico, a execução que concretiza determinada política pública. Mas segundo a autora, existem algumas fases possíveis de serem analisadas em uma política pública até o seu processo de implementação: sendo a primeira a agenda, que é o momento de definição de prioridades pelo Estado; a segunda é a formulação em que se planeja como a política deverá ser desenvolvida; a implementação se constitui enquanto terceira fase, sendo o momento de execução da política pública pelos burocratas e por fim, a última fase é a avaliação, que se avalia os impactos para verificar se os objetivos foram alcançados.

Diante disso, verifica-se que há várias fases que permeiam a produção e implementação de uma política pública e os burocratas atuam em suas diferentes etapas e não apenas em seu processo de execução, inclusive, estão presentes nos estudos técnicos realizados para a viabilidade das ações. Considerando as especificidades dos territórios, principalmente dos municípios de pequeno porte, pode haver maior evidência da atuação dos burocratas nas várias fases das políticas públicas, e muitas vezes, os mesmos atores podem contribuir nos distintos processos, uma vez que os recursos humanos nestes municípios podem ser reduzidos ou limitados, se comparado aos municípios de médio e grande porte.

Autores como Gabriela Lotta (2012; 2019). Roberto Pires (2016; 2019) e outros dedicaram-se a aprofundar os estudos sobre a atuação dos burocratas de nível de rua; as formas com que são operados o poder discricionário; os mecanismos que contribuem para a produção e reprodução de desigualdades no processo de implementação de uma política; dentre outras perspectivas de análises, contribuindo com o debate no contexto brasileiro.

De acordo com Lotta, Pires e Oliveira (2015), poucos são os estudos também que enfatizaram os burocratas de médio escalão (BME), que são aqueles servidores que estão no nível intermediário da hierarquia, responsável por ser o elo entre os burocratas de nível de rua e de alto escalão. Os burocratas de médio escalão também são atores que requerem uma análise neste processo de produção e implementação nas políticas públicas, pois estes atores são geralmente aqueles em que irão conduzir e direcionar as equipes nos municípios. Desta forma, pode-se compreender que estes burocratas nos municípios seriam aqueles ocupantes de cargos ou que estão em funções de chefia como os coordenadores, secretários municipais e diretores, por exemplo.

Conforme pontua Lotta, Pires e Oliveira (2015), além do papel de gerenciar, estes burocratas de médio escalão também tem uma atribuição política na administração pública, por atuarem em “[...] negociações e barganhas relacionadas aos processos em que estão envolvidos e sua relação com o alto escalão [...]” (p.33). Diante disso, esse burocrata é um ator muito importante para a análise de políticas públicas, pois ele desempenha um papel de articulador e influenciador para convencimento dos burocratas de nível de rua e de alto escalão.

A literatura revela que há um conjunto de sistemas de análises das políticas públicas que demonstra a existência de uma rede de relacionamentos em que se discutem ideias que posteriormente podem vir a gerar mudanças nessas políticas. Com isso, não basta apenas avaliar o processo de formulação de uma política, mas principalmente as formas como ela é implementada, sendo necessário analisar sob diversas perspectivas, os burocratas de nível de rua que são os agentes responsáveis pela implementação e os burocratas de médio escalão considerando seu papel mediador neste processo de interações entre formuladores e executores de políticas públicas.

A partir desta pesquisa, como será discutido com os dados empíricos mais a frente apresentados, verifica-se que por se tratar de municípios de pequeno porte, essa divisão entre médio escalão e nível de rua não é tão nítida, podendo estar relacionada aos recursos humanos reduzidos e com isso, os burocratas tendem a executar diferentes funções que podem ser específicas de um ou de outro nível burocrático, conforme expõe a literatura. Essa realidade pode estar presente em outros municípios brasileiros de pequeno porte e por isso, a importância do aprofundamento dos estudos nestes territórios para analisar e identificar suas especificidades e dificuldades para o desenvolvimento de uma determinada política pública.

Mas afinal, o que seria a burocracia de nível de rua? Lipsky (2019) explica que o termo “burocracia” diz respeito a um conjunto de regras e estruturas de autoridade e “nível de rua” está atrelado à distância onde se localiza a autoridade e a população. Assim, a burocracia de nível de rua é o lugar em que os usuários experimentam o próprio governo que ajudaram a construir, através de interações complexas com os burocratas que são representantes do Estado e que são os responsáveis por prestar os serviços públicos e implementar as políticas públicas.

Isto posto, é fundamental considerar suas visões de mundo; os contextos sociais nos quais estão inseridos; as relações institucionais e suas reais intenções; as formas de interações estabelecidas entre os burocratas e com os próprios usuários da política, para buscar compreender as motivações que perpassam a tomada de decisões tanto por parte dos

burocratas de nível de rua no processo de implementação, quanto pelos burocratas de médio escalão em determinada política pública. Todos estes fatores tendem a impactar no desenvolvimento das políticas nos territórios e nas formas de acesso dos usuários aos serviços públicos.

A bibliografia apresenta alguns conceitos¹⁷ para analisar os atores envolvidos na produção e implementação de políticas públicas, mas considerando o foco desta pesquisa, o conceito que se demonstra mais eficiente para elucidar a rede de interações estabelecidas pelos atores estatais é o de subsistemas. Segundo Thurber (1996), os subsistemas de política seriam caracterizados por várias redes de atores que tem interesses específicos em determinadas demandas junto aos formuladores de políticas e buscam influenciar nos processos de decisões. Para o autor, os subsistemas de política seriam termos mais inclusivos para contemplar os processos de tomadas de decisões e formulação de políticas públicas. Isto posto, esses subsistemas estariam em constantes processos de disputas para que seus interesses sejam absorvidos pelos governos. Nesses processos de produções de políticas públicas, a literatura ainda elucida que estão envolvidos atores visíveis e invisíveis (KINGDON, 1995), sendo o primeiro grupo composto por burocratas de altos escalões, presidente da república, ministros, poder legislativo, partidos políticos, dentre outros atores; enquanto o segundo grupo é formado por servidores públicos, pesquisadores, analistas, representantes de governos locais etc.

Desta forma, para analisar o processo de implementação é necessário compreender como se desenvolve na prática as políticas públicas a partir das ações de seus implementadores e a relação que esses atores estabelecem com os usuários destas políticas. Logo, a forma como a comunicação e os vínculos são estabelecidos pelos burocratas junto aos usuários das políticas públicas na oferta dos serviços podem facilitar ou dificultar o acesso (LOTTA, 2012).

Nos municípios de pequeno porte ainda há os resquícios de uma visão equivocada sobre o acesso aos direitos, especialmente, no que diz respeito à política de assistência social. Por mais que se tenha avançado no sentido de superar tais visões sobre essa política, ainda se verifica a existência de concepções que relacionam a concessão de um direito através de serviços ou benefícios sociais à ajuda e trocas de favores. Inclusive, os próprios burocratas

¹⁷ Para conhecer esses outros conceitos, verificar os estudos desenvolvidos por Ana Capella e Felipe Brasil (2015) sobre redes, comunidades e o papel dos subsistemas.

podem ter essas percepções e reproduzir essa ideia equivocada que não condiz com a política pública.

Para Lotta (2012), os burocratas de nível de rua devem intervir enquanto agentes mediadores da relação entre Estado e sociedade através das políticas públicas, sendo que é no desenvolvimento de suas ações profissionais com o intuito de dar materialidade a oferta dos serviços públicos aos usuários, que ele irá interagir com este público para transmitir um conhecimento ou informar quanto às formas de acesso a determinado serviço.

Segundo Lotta, Pires e Oliveira (2015), os burocratas de médio escalão (BME) também seriam agentes mediadores entre os burocratas de nível de rua e do alto escalão, sendo os primeiros os responsáveis pela implementação das políticas públicas, ou seja, aqueles que a dão materialidade nos territórios e o segundo são os formuladores desta política, a exemplo do chefe do poder executivo a nível municipal.

Assim, mediante a construção de uma proximidade e a partir de experiências adquiridas pelos burocratas no processo de interação, eles poderão estabelecer um vínculo de confiança não só com os demais burocratas, mas principalmente com os usuários e conseguir criar estratégias e formas de interação que podem facilitar (ou dificultar) a compreensão sobre as informações que estão sendo repassadas sobre as políticas públicas e os serviços decorrentes destas. Os conselhos gestores se constituem desta forma, enquanto espaços fundamentais por onde esses vínculos podem ser construídos, principalmente com a população usuária.

Neste sentido, Cavalcante, Camões e Knop (2015) complementam que a posição intermediária do BME, “[...] relacionando-se tanto com subordinados e superiores hierárquicos quanto com atores externos, [...] permite supor a influência das interações entre os agentes na política pública [...]” (p.67). A partir destas considerações, os autores reforçam o quanto compreender essas formas de interações tanto entre os burocratas em seus distintos cargos e níveis hierárquicos quanto com a sociedade civil que são externos a administração, são fundamentais para analisar as influências exercidas nos conselhos gestores e na própria política pública.

Lipsky (2019) expõe que na prestação de serviços públicos para os cidadãos, os burocratas têm um poder discricionário para tomar decisões que envolvem a oferta dos serviços aos usuários, pois as legislações e normativas que norteiam as políticas públicas e suas atribuições profissionais não contemplam as situações específicas e individuais que chegam até eles. Com isso, precisam buscar estratégias e formas de atuação para resolver um

problema ou até mesmo promover o acesso do usuário a algum tipo de serviço ou benefício no intuito de viabilizar um direito.

Deste modo, a discricionariedade pode ser compreendida enquanto o lugar de liberdade para os burocratas fazerem escolhas e tomar decisões no desenvolvimento de seu trabalho sem perder de vista suas limitações institucionais. É também a ação propriamente dita, em que os burocratas a partir de suas influências e repertórios de interações, agem e desempenham suas funções, sendo fundamental analisar o que exatamente os influencia, pois, a partir das distintas influências que sofrem, tendem a agir de uma determinada maneira (LOTTA, 2019). Neste sentido, os burocratas nem sempre agem da mesma forma, ainda que atuem na mesma política pública, considerando que a ação acontece mediante a estes repertórios individuais e por vezes, distintos. Assim, no interior dos conselhos gestores, devemos nos perguntar o que influencia os representantes governamentais a classificar um determinado usuário dentro de um grupo específico.

Diante disso, compreender essas formas de atuação dos burocratas e suas influências no exercício profissional é fundamental, pois com o uso da discricionariedade eles irão tomar decisões que tendem a impactar nos resultados esperados para as políticas públicas as quais atuam, considerando que são eles que viabilizam ou não o acesso de determinado usuário a programas, serviços e benefícios disponibilizados pelo Estado. Por vezes, os burocratas têm que selecionar ou limitar o acesso da população diante de recursos cada vez mais escassos (PIRES, LOTTA, JUNIOR, 2018).

Do mesmo modo, a discricionariedade atribuída aos burocratas na prestação de seus serviços aos cidadãos também possibilita a estes atores intervir por meio das políticas públicas buscando dar respostas adequadas e eficientes aos usuários que necessitam de seu trabalho, considerando que as legislações não contemplam todas as situações e demandas que chegam até estes burocratas. Pires (2015) elucida que o grau da discricionariedade varia de acordo com os cargos e posições ocupadas pelos burocratas, onde em seu cotidiano, estes atores irão interpretar as legislações e normativas e tomar decisões sobre os caminhos que compreendem ser os mais adequados para dar concretude as políticas públicas.

Neste sentido, é possível analisar que, muitas vezes, existem diferenças entre os objetivos esperados no momento da formulação de uma política pública e os impactos decorrentes de sua implementação. Isso pode ocorrer considerando não só o poder discricionário dos burocratas, mas tendo em vista que os atores que elaboram a política pública não são os mesmos que as implementam nos territórios, e conseqüentemente, as ideias

incorporadas por estes diversos atores, a partir das relações sociais estabelecidas, tendem a ter concepções distintas sobre a própria política em que atuam.

Outro elemento importante é que apesar de contar com as legislações e normativas enquanto parâmetros de atuação, os burocratas precisam lidar com realidades complexas e antagônicas específicas de cada território para implementar as políticas públicas de acordo com essa realidade. Ou seja, esses atores têm como atribuição transformar uma política ampla em ações práticas dentro de contextos diversos, com situações não previstas e com recursos insuficientes para atender as demandas dos usuários, o que requer criatividade e habilidade para desenvolver o seu trabalho dentro de condições tão imprevisíveis e adversas, onde são pressionados tanto pelo Estado quanto pela população usuária (LOTTA, 2019).

Bichir (2020) complementa que os burocratas de nível de rua são duplamente pressionados por estímulos antagônicos pelo Estado para que sejam cumpridas as determinações impostas nas legislações e normativas com impessoalidade e são pressionados pela população para que seja dado tratamento condizente com as situações específicas apresentadas pelos usuários, muitas vezes não previstas nas normas e regras no exercício profissional, como já pontuado anteriormente.

A atuação dos burocratas de nível de rua se torna uma das poucas formas de acesso dos usuários ao Estado para que seus direitos previstos constitucionalmente possam ser efetivados. Os conselhos gestores se constituem enquanto espaços que proporcionam essa interação entre usuários e burocratas para que possam ser discutidos o acesso aos direitos através das políticas públicas. Lotta (2019) explica que é através do contato direto com os usuários que os burocratas viabilizam o acesso aos serviços e benefícios da política que atuam, visando atender as necessidades apresentadas, que por vezes, estão além dos limites da política. Com base nos parâmetros e diretrizes da política que trabalham, classificam as demandas individuais apresentadas pelos usuários em coletivas e buscam dar respostas a partir destas normativas e das referências que estes burocratas têm sobre como a política deve ser desenvolvida.

Através dos resultados obtidos na pesquisa realizada por Direito (2021) é possível analisar que as mudanças de governos ou gestão de uma política pública, também podem influenciar ou trazer novas percepções quanto às formas que a política deve ser desenvolvida, bem como, das ações e estratégias que devem ser seguidas para a sua implementação. Para o que nos interessa aqui, ela mostra por exemplo que nos governos petistas, os burocratas entendiam as instituições participativas como importantes instâncias para a construção

coletiva de consensos e de partilha de poder e no governo Temer como uma das etapas burocráticas para a aprovação de projetos e recursos públicos.

As contribuições dessa pesquisa também mostraram que os atores estatais se utilizam de estruturas de participação popular para convencer os atores não estatais a incorporar causas e demandas específicas. Por serem detentores de um saber que na maioria das vezes os atores sociais não dispõem de recursos para obter, os burocratas se utilizam da vocalização e deliberação destes atores para que aquelas necessidades e demandas que não foram acatadas pelas gestões, possam ser feitas através das instituições participativas, em especial com os conselhos gestores de políticas públicas (DIREITO, 2021).

A partir dos dados obtidos pela autora, ainda é possível identificar alguns elementos que demonstram como os burocratas também tendem a utilizar as instâncias participativas enquanto estratégias de convencimento e adequação da administração pública às reais necessidades da população, ou até mesmo, a absorver causas que os burocratas sozinhos não conseguiriam convencer os gestores a olhar para elas. Assim, os burocratas a partir de seus repertórios de interações, utilizam a própria estrutura institucional para trazer informações e dados relevantes para assessorar e mediar os processos de disputas de ideias e deliberações por parte dos conselhos gestores para que sejam incorporadas demandas com que os burocratas lidam cotidianamente junto com os usuários da política pública.

Aliás, há também visões antagônicas e distintas na própria instituição responsável pela condução da política, ocorrendo conflitos internos entre os atores estatais diante dessas variações que podem impactar no desenvolvimento da política no território, uma vez que não há o estabelecimento de consensos quanto aos processos de implementação, ainda que se tenha legislações e normativas estabelecidas. Desse modo, podem existir tensões no próprio espaço sócio-ocupacional destes burocratas, que diante das distintas concepções de política pública, podem executar suas atribuições cada um à sua maneira, da forma que compreende ser a mais adequada, viabilizando ou negando o acesso aos direitos.

Conforme expõe Lotta (2019), além de todas as atribuições, cabem aos burocratas de nível de rua também ensinar aos usuários das políticas como devem se comportar perante o Estado; os procedimentos a serem seguidos para acessar algum serviço; as possibilidades ou não de se ter acesso a determinado benefício; de que forma devem tratar os burocratas, dentre outras informações que são repassadas aos usuários por estes atores estatais. Estes processos de ensinar os usuários são imbuídos de julgamentos e visões de mundo dos burocratas, não são neutros e visam a uma padronização de comportamentos considerados como adequados a partir das concepções destes atores. Além disso, entre os próprios burocratas implementadores

de políticas públicas pode haver julgamentos quanto à forma adequada de executar suas atribuições ou de implementar a política a qual atua, demonstrando a complexidade envolvida na compreensão deste cenário.

Como a bibliografia tem demonstrado, ainda que se tenha estudos sobre a implementação de políticas públicas, há uma lacuna na literatura quanto ao papel e as ideias incorporadas pelos atores estatais, especialmente os burocratas de nível de rua e de médio escalão neste processo. Portanto, é relevante aprofundar os estudos sobre estes atores para compreender as especificidades existentes no desenvolvimento das políticas nos territórios brasileiros, bem como, as intercorrências que alteram e impactam nos objetivos a serem alcançados. Com isso, a compreensão destes processos possibilita identificar de que forma ou em que momento ela tende a se distanciar da forma como foi formulada, atingindo ou não os objetivos previstos.

No capítulo a seguir, será abordada a metodologia escolhida para o desenvolvimento da presente pesquisa, bem como, os desafios enfrentados pela pesquisadora para a sua realização.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Essa pesquisa buscou analisar como se dá a atuação dos conselheiros governamentais nos conselhos municipais de assistência social, procurando identificar suas atitudes e opiniões sobre o funcionamento dessas instâncias, bem como caracterizar como ocorre, nelas, sua efetiva participação. Neste capítulo, será abordada a metodologia escolhida para atingir esse objetivo. Serão também caracterizados os municípios selecionados como referência empírica e os desafios para a coleta de dados e redefinição de percursos que se fizeram necessários para conclusão da aplicação dos questionários.

3.1. CLASSIFICAÇÃO, CARACTERIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA: OS DILEMAS E DESAFIOS DE UMA PESQUISADORA

A metodologia é o momento em que o pesquisador deverá selecionar os caminhos que irá percorrer para que seus objetivos em relação ao problema de pesquisa possam ser alcançados. Neste sentido, de acordo com Prodanov e Freitas (2013) a metodologia é “a aplicação de procedimentos e técnicas que devem ser observados para a construção do conhecimento, com o propósito de comprovar sua validade e utilidade nos diversos âmbitos da sociedade” (p. 14).

Desta forma, para o desenvolvimento da pesquisa foi adotado o método misto, utilizando-se da abordagem qualitativa e quantitativa (quali-quanti) visando aprofundar a análise dos dados empíricos. De acordo com Paranhos *et. al* (2016), a integração desses dois métodos de pesquisa contribui, cada um em sua especificidade, com um determinado tipo de conhecimento a partir do objeto estudado. Com isso, potencializa a quantidade de informações da pesquisa e conseqüentemente, contribui para a qualidade das conclusões do trabalho.

De acordo com Zanella (2006) a pesquisa quantitativa é “[...] apropriada para medir tanto opiniões, atitudes e preferências como comportamentos [...]” (p. 97). Ou seja, nesta pesquisa, este tipo de abordagem possibilitou conferir as opiniões dos conselheiros governamentais. Como instrumento de coleta de dados, foi utilizada a aplicação de questionários autoaplicáveis com 53 perguntas fechadas (disponibilizado nos apêndices).

Segundo Prodanov e Freitas (2013) “o questionário é uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito pelo informante (respondente). O questionário, numa

pesquisa, é um instrumento ou programa de coleta de dados” (p. 108). Os autores ainda argumentam que deve ser utilizada uma linguagem simples e objetiva para facilitar a compreensão do participante da pesquisa, sendo que o questionário possibilita a sua aplicação a um número elevado de participantes ao mesmo tempo, otimizando e facilitando a coleta de dados de forma mais ágil. A pesquisa foi aplicada a 54 conselheiros titulares e suplentes de representação governamental dos conselhos municipais de assistência social (CMAS), contando com a participação de 48 deles (**89%**). Vale salientar que em um destes municípios não está paritária essa representação governamental, de acordo com o próprio presidente do CMAS, que revelou de forma verbal no momento da coleta dos questionários que um membro saiu do conselho, mas ainda não foi substituído. Considerando a amostra obtida verifica-se que obteve uma participação relevante para o desenvolvimento dos estudos, conforme detalhado na tabela abaixo:

Tabela 1 - Síntese da cobertura da pesquisa

MUNICÍPIOS	QUANTITATIVO DE CONSELHEIROS GOV. POR CMAS	QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS	QUESTIONÁRIOS EM BRANCO
Arapuã	10	9 (90%)	1 (10%)
Ariranha do Ivaí	10	8 (80%)	2 (20%)
Ivaiporã	12	11 (92%)	1 (8%)
Jardim Alegre	10	9 (90%)	1 (10%)
Lidianópolis	12	11 (92%)	1 (8%)
Total	54	48 (89%)	6 (11%)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

A abordagem qualitativa se fez pertinente, visto que possibilitou identificar dimensões não capturadas pela pesquisa quantitativa, bem como fazer a triangulação de dados. Para Minayo (2004), “[...] a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado [...]” (p. 21).

Os dados qualitativos foram provenientes de análise documental, que teve como fontes documentos oficiais dos conselhos municipais de assistência social, como atas, listas de presenças, legislações municipais, dados do CADSUAS, dos diários oficiais e portal da transparência das prefeituras.

De acordo com Lüdke e André (1986), a análise documental, “[...] pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja completando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema” (p.38). Deste modo, a análise foi utilizada na perspectiva de complementariedade dos dados obtidos na pesquisa empírica, com o acesso a 65 atas¹⁸ dos conselhos municipais e suas respectivas listas de presenças ou prints das reuniões remotas do período de julho a dezembro de 2021 (2º semestre de 2021) e janeiro a junho de 2022 (1º semestre de 2022), 5 leis municipais; diário oficial e portal da transparência das prefeituras e site do CADSUAS para identificação dos conselheiros dos CMAS’s. A seleção dos documentos acima considerou o problema de investigação e poderá expressar diferentes elementos do fenômeno estudado, uma vez que são fontes primárias e oficiais dos municípios pesquisados. As atas foram analisadas com foco nas temáticas discutidas, no quantitativo de reuniões realizadas pelos CMAS’s e na participação dos representantes governamentais. Segundo Cellard (2008), a utilização de documentos oficiais contribui para a confiabilidade da pesquisa.

Para Cellard (2008), o documento escrito é uma excelente fonte de estudos para o pesquisador das ciências sociais, pois ele possibilita reconstruir a história de um fato ocorrido num passado distante ou recente, “[...] consiste em todo texto escrito, manuscrito ou impresso, em papel. Mais precisamente, [...], são exploradas - e não criadas - no contexto de procedimento de pesquisa” (p. 297). De acordo com o autor, a análise documental realizada de forma minuciosa, possibilita ao pesquisador identificar vários percursos de pesquisa e formular novas interpretações ou até mesmo modificar as suposições iniciais. Diante disso, a incorporação da análise documental visa complementar os dados obtidos na pesquisa empírica e identificar possíveis variações das informações coletadas, bem como, a análise de elementos que podem subsidiar as interpretações para além do que foi expresso através do questionário, sendo um recurso indispensável para o desenvolvimento desta pesquisa.

Para May (2004) as pesquisas quantitativas e qualitativas não devem ser vistas com oposição, de forma a deduzir qual é a melhor, mas devem ser observados seus pontos positivos que tendem a se complementar para contribuir na produção do conhecimento, considerando o problema de investigação e os objetivos propostos para a pesquisa. Desta

¹⁸ No município de Lidianópolis, não foi obtido acesso a todas as atas das reuniões realizadas (24 no total) devido a não terem sido elaboradas, ou a ata foi elaborada, mas não há lista de presença ou print das reuniões remotas até o momento desta pesquisa. Desta forma, como recurso, foi adotada a análise a partir das deliberações publicadas pelo CMAS para identificação dos assuntos tratados e datas das reuniões.

forma, a adequação destas duas abordagens irá contribuir para a análise aprofundada do fenômeno estudado nesta pesquisa.

A princípio havia-se estabelecido também enquanto objetivo deste trabalho identificar os impactos que as concepções dos atores estatais teriam para o desenvolvimento da política de assistência social nos municípios. Porém, durante o percurso desta pesquisa avaliou-se que para aferir os possíveis impactos seriam necessários outros procedimentos metodológicos que não serão utilizados neste trabalho e que por isso foi necessário rever os objetivos e adequar o percurso considerando sua viabilidade.

A pesquisa tem caráter exploratório com o objetivo de aprofundar os conhecimentos acerca do tema a ser pesquisado, por se ter pouco conhecimento sobre a temática. De acordo com Gil (2002), este tipo de pesquisa tem como objetivo aprimorar descobertas sobre instituições ou ideias, envolvendo entrevistas com indivíduos e pesquisa bibliográfica. Além disso, o fato de haver pouca literatura e conhecimentos relacionados a atuação de atores governamentais nos conselhos reforça a escolha da pesquisa exploratória, pois, conforme Cervo, Bervian e Silva (2007), esta objetiva aproximar-se do problema estudado, proporcionando o levantamento de informações que possibilitarão descobrir as relações entre os elementos que envolvem a realidade em estudo. Ademais, este tipo de pesquisa é indicado quando se tem pouco ou nenhum conhecimento sobre a área pesquisada.

De acordo com Severino (2007), “a pesquisa exploratória busca apenas levantar informações sobre um determinado objeto, delimitando assim, um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto [...]” (p.123). A partir do exposto, é possível destacar que a pesquisa exploratória busca direcionar o estudo a fim de colher dados e levantamentos bibliográficos sobre o objeto e o problema de pesquisa em análise. O Quadro 1 apresenta uma síntese da classificação da pesquisa.

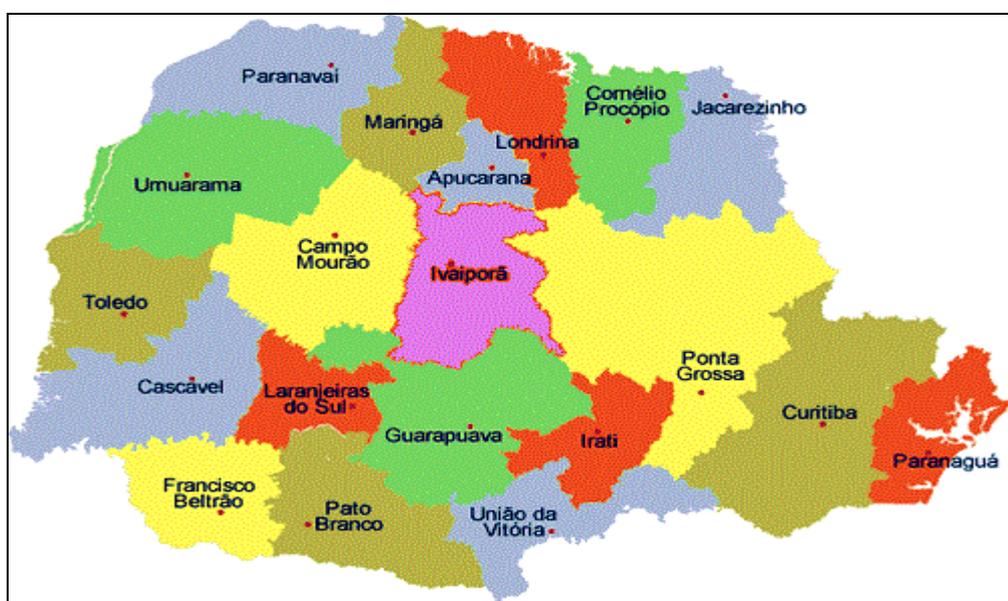
Quadro 1– Síntese da Classificação da Pesquisa

Quanto à natureza	Básica
Quanto aos objetivos	Exploratória
Quanto à abordagem	Mista
Quanto aos procedimentos	Aplicação de questionários. Análise documental: Atas, listas de presenças, dados do CADSUAS, Legislações municipais, diários oficiais e portais da Transparência.

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

O parâmetro de análise e coleta de dados da pesquisa são as cidades que compõem a comarca de Ivaiporã-PR¹⁹, composta por 5 municípios, sendo eles: Arapuã, Ariranha do Ivaí, Ivaiporã, Jardim Alegre e Lidianópolis. Destes, 4 são considerados de pequeno porte I pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), pois possuem menos de 20 mil habitantes. Já o município de Ivaiporã, ainda que seja de pequeno porte, tem população com pouco mais de 30 mil habitantes, sendo classificado como de pequeno porte II (BRASIL, 2005). As principais cidades da região que tem proximidade com a Comarca de Ivaiporã são Apucarana, Londrina, Maringá e Campo Mourão, no Estado do Paraná, conforme mapa a seguir:

Figura 1 - Localização espacial da Comarca de Ivaiporã- PR



Fonte: Mapa do Estado do Paraná (CIDADES DO MEU BRASIL, s.d.)²⁰

Os municípios selecionados para esta pesquisa são vizinhos entre si e possuem uma distribuição populacional e índice de desenvolvimento humano (IDH-M), conforme disposto na tabela 2 abaixo:

¹⁹ A preferência pela Comarca de Ivaiporã advém do meu interesse por conhecer mais sobre os municípios que estão ao redor do local onde atuo enquanto assistente social (Lidianópolis) e do município em que resido (Jardim Alegre). Com essa pesquisa busco analisar quais são os pontos em comuns e as especificidades existentes em cada um destes municípios da região, no que diz respeito ao funcionamento e organização dos conselhos municipais de assistência social e da própria política, que é um tema de meu interesse. Acredito que os resultados desta pesquisa poderão contribuir com o aperfeiçoamento do meu exercício profissional e de outros profissionais que atuam nos municípios desta comarca.

²⁰ Mapa do Estado do Paraná, disponível em: <<https://www.cidadesdomeubrasil.com.br/pr/ivaipora>> Acesso em: 03 de fev. 2023.

Tabela 2- Distribuição populacional e IDH-M dos municípios pesquisados

Municípios	População estimada (IBGE, 2021) ²¹	IDH (PNUD/IPEA/FJP,2010)
Arapuã	2.951	0,676
Ariranha do Ivaí	2.026	0,670
Ivaiporã	31.886	0,730
Jardim Alegre	11.067	0,689
Lidianópolis	3.155	0,680

Fonte: IPARDES, [s.d]. Elaboração própria (2022).

Assim, é possível analisar que tais municípios têm baixo número populacional e IDH que variam de 0,670 a 0,730 enquanto que o do Estado do Paraná é de 0,749, demonstrando a baixa situação econômica e social da região, especialmente dos municípios de porte I. Como podemos observar, os municípios não se distinguem muito em termos de IDH e isso porque estamos tratando de um conjunto de municípios que como tem o mesmo porte, compartilham algumas características, sendo que apenas Ivaiporã se difere um pouco por ser de pequeno porte II. Considerando as contribuições de Coelho et.al. (2019), verifica-se que, a depender do porte dos municípios e seus respectivos IDH-M, existem algumas características e dificuldades que são comuns a estes territórios e, por isso, os municípios aqui pesquisados podem nos ajudar a obter pistas para compreender a realidade que vive o conjunto desse universo, para além da comarca referência empírica desta pesquisa.

A área territorial dos municípios selecionados para esta pesquisa está localizada no Norte Central do Estado do Paraná, região intermediária de Londrina. A seguir, será explanado brevemente sobre as características e especificidades de cada um dos municípios pesquisados, visando conhecê-los de forma mais detalhada e contribuir com a análise dos dados obtidos nesta pesquisa no próximo capítulo.

3.1.1 Breve Caracterização: O Município de Arapuã-PR

Arapuã foi criado como distrito de Ivaiporã-PR em 1967, sendo elevado à município e desmembrado apenas em 08-12-1995 através da Lei Estadual n. ° 11.219. A população segundo dados do IBGE (2010) é de 3.561 habitantes, sendo 2.227 residentes na área rural do

²¹ Optou-se por apresentar a população estimada, uma vez que o último censo do IBGE foi realizado apenas em 2010. Logo, a estimativa é mais recente e tende a ser mais próximo da realidade dos municípios pesquisados.

município e apenas 1.334 na área urbana. Todavia, a estimativa da população arapuense do IBGE (2021) é de 2.951, evidenciando uma queda de mais de 17% no número de habitantes (IPARDES, s.d.). De acordo com IBGE (2010) a população tem a seguinte distribuição por faixa etária: de 0 a 19 anos - 1.124 pessoas, 20 a 39 anos - 924 pessoas, 40 a 59 anos - 906 pessoas e com 60 anos ou mais - 607 pessoas. Destes, 1.798 são do sexo feminino e 1.764 pessoas são do sexo masculino. Quanto a declaração de cor/raça da população 2.329 pessoas são brancas, 1.128 pardas, pretas 83 e amarelas 21.

Sobre o analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais no município a taxa é de 16,59% ao passo que a do Estado do Paraná é de apenas 6,28% e o índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) é de 0,676, como já mencionado anteriormente na tabela 2.

A extensão territorial é de 217,693 Km² (IAT, 2022), e o grau de urbanização é de apenas 37,46%, o que é um percentual bem destoante se compararmos a média do Estado do Paraná (85,33%), ou seja, a maior parte da população deste município vive na área rural - cerca de 62% (IPARDES, s.d.). Para contribuir na identificação das especificidades territoriais de Arapuã, veja a figura a seguir:

Figura 2 – Imagem Aérea do município de Arapuã- PR



Fonte: Prefeitura Municipal de Arapuã-Pr²²

²² Prefeitura Municipal de Arapuã, [s.d.]. Disponível em: <http://arapua.pr.gov.br/galeria/?id=4>. Acesso em: 09 fev. 2023.

Através da imagem acima é possível analisar que Arapuã é um município rural, tendo como atividade econômica principal a agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura (IPARDES, 2019).

De acordo com a Lei municipal nº 597 de 13 de junho do ano de 2017 e suas alterações através da Lei nº 678 de 22 de abril de 2019, que dispõe sobre a política pública de assistência social do município e dá outras providências, em seu art. 19 expõe que o conselho municipal tem mandato de 02 anos, podendo haver uma recondução por igual período, devendo ser composto por **10 membros**, sendo **5** conselheiros titulares e seus respectivos suplentes **representantes governamentais** indicados por: 1 pelo departamento municipal de **assistência social**; 1 pelo departamento municipal de **saúde**; 1 pelo departamento municipal de **educação**; 1 pelo departamento municipal de **esportes** e 1 pelo departamento municipal de **contabilidade e administração** e **5** conselheiros titulares e suplentes **representantes da sociedade civil** com a seguinte distribuição: **2 representantes de entidades**; **1** representante de **trabalhador do setor** e **2** representantes de **usuários ou organizações de usuários**, sendo que caso haja ausência de representantes de algum dos segmentos da sociedade civil, as vagas serão destinadas aos usuários da política de assistência social. A presidência do CMAS no momento da aplicação desta pesquisa estava sob o comando de conselheira governamental representante do departamento de saúde e o poder executivo estava sob o comando do prefeito Deodato Matias, do partido político Movimento Democrático Brasileiro – MDB/PR.

3.1.2 O Município de Ariranha do Ivaí-PR

Ariranha do Ivaí assim como Arapuã, foi criado como distrito de Ivaiporã-PR em 1967, sendo elevado à categoria de município e desmembrado apenas em 1995, pela lei estadual nº 11.257, de 21-12-1995²³. Segundo dados do IBGE (2010) o município possui 2.453 habitantes, sendo 1.549 residentes na área rural e 904 na área urbana. Todavia, a estimativa da população ariranhense do Ivaí do IBGE (2021) é de 2.026, evidenciando uma queda de mais de 17% no número de habitantes (IPARDES, s.d.).

De acordo com IBGE (2010) a população de Ariranha do Ivaí tem a seguinte distribuição por faixa etária: de 0 a 19 anos - 724 pessoas, 20 a 39 anos - 677 pessoas, 40 a 59

²³ Prefeitura Municipal de Ariranha do Ivaí, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ariranhadoivai.pr.gov.br/cidade>. Acesso em: 10 fev. 2023.

anos - 643 pessoas e com 60 anos ou mais - 409 pessoas. Destes, 1.229 pessoas são do sexo masculino e 1.224 são do sexo feminino. Quanto a declaração de cor/raça da população 1.417 pessoas são brancas, 1.008 pardas, amarelas 13, pretas 12 e indígenas 3 (IPARDES, 2023).

Sobre o analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais no município a taxa é de 15,14% ao passo que a do Estado do Paraná é de apenas 6,28% e o índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) é de 0,670, como já mencionado anteriormente na tabela 2.

A extensão territorial é de 235,127 Km² (IAT, 2022) e o grau de urbanização é de apenas 36,85%, o que destoa bastante se compararmos à média do Estado do Paraná (85,33%). Isso demonstra que há o predomínio de características e áreas rurais e por isso a maior parte da população deste município vive nestas localidades - cerca de 63% (IPARDES, s.d.). Veja a figura a seguir:

Figura 3 – Imagem Aérea do município de Ariranha do Ivaí- PR



Fonte: Prefeitura Municipal de Ariranha do Ivaí²⁴

A partir da imagem aérea é possível analisar que Ariranha do Ivaí também é um município rural e a atividade econômica principal é a agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura (IPARDES, 2023).

De acordo com a Lei municipal nº 863 de 02 de setembro do ano de 2019 que dispõe sobre a política pública de assistência social do município e dá outras providências, também

²⁴ Prefeitura Municipal de Ariranha do Ivaí, 2023. Disponível em: <https://www.ariranhadoivai.pr.gov.br/noticia?noticia=1750>. Acesso em: 10 fev. 2023.

em seu art. 19, expõe que o conselho municipal tem mandato de 02 anos, podendo haver uma recondução por igual período, devendo ser composto por **10 membros**, sendo **5** conselheiros titulares e seus respectivos suplentes **representantes governamentais** indicados conforme segue: **2** pela secretaria municipal de **assistência social**; 1 pela secretaria municipal de **saúde**; 1 pela secretaria de **agricultura e meio ambiente** e 1 pela secretaria municipal de **educação** e **5** conselheiros titulares e suplentes **representantes da sociedade civil** com a seguinte distribuição: **1** vaga para **trabalhadores do setor**; **1** vaga para **entidades e organizações de assistência social** e **3** vagas para representantes de **usuários**, sendo que caso haja ausência de representantes de algum dos segmentos da sociedade civil, as vagas serão destinadas aos usuários da política de assistência social. A presidência do CMAS no momento da aplicação desta pesquisa estava sob o comando de conselheira governamental representante da secretaria municipal de assistência social e o poder executivo estava sob o comando do prefeito Thiago Epifânio da Silva, do Partido Social Cristão – PSC/PR.

3.1.3 O Município de Ivaiporã-PR

Ivaiporã foi desmembrado de Manoel Ribas, sendo elevado à categoria de município apenas em 1960 pela Lei Estadual n. ° 4.245, de 25-07-1960 (IBGE, s.d.). Segundo dados do IBGE (2010) o município possui 31.816 habitantes, sendo 27.438 residentes na área urbana e 4.378 na área rural. Todavia, a estimativa da população ivaiporaense do IBGE (2021) é de 31.886, evidenciando um pequeno aumento no número de habitantes (IPARDES, s.d.).

De acordo com IBGE (2010) a população de Ivaiporã tem a seguinte distribuição por faixa etária: de 0 a 19 anos - 9.485 pessoas, 20 a 39 anos - 9.197 pessoas, 40 a 59 anos - 8.392 pessoas e com 60 anos ou mais – 4.742 pessoas. Destes, 16.396 são do sexo feminino e 15.420 pessoas são do sexo masculino. Quanto a declaração de cor/raça da população 20.120 pessoas são brancas, 10.573 pardas, pretas 794, amarelas 308 e indígenas 21 (IPARDES, 2023).

Sobre o analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais no município a taxa é de 11,57% ao passo que a do Estado do Paraná é de apenas 6,28% e o índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) é de 0,730, como já mencionado anteriormente na tabela 2.

A extensão territorial é de 436,322 Km² (IAT, 2022) e o grau de urbanização é de 86,24%, enquanto a média do Estado do Paraná é de 85,33%. Isso demonstra que há o

predomínio de características e áreas urbanas e por isso a maior parte da população deste município vive nesta localidade - cerca de 86% (IPARDES, s.d.). Veja a figura a seguir:

Figura 4 – Imagem Aérea do município de Ivaiporã- PR



Fonte: Prefeitura Municipal de Ivaiporã²⁵

A partir da imagem aérea é possível analisar que, ao contrário dos municípios anteriores, Ivaiporã é um município urbanizado e a atividade econômica principal é a agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura e o Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas (IPARDES, 2023).

De acordo com a Lei municipal nº 1.679 de 15 de julho do ano de 2009 que revoga na íntegra a lei 906/95 e institui a política municipal de assistência social do município e dá outras providências, em seu art. 29, expõe que o conselho municipal tem mandato de 02 anos, podendo haver uma recondução por igual período, devendo ser composto por **12 membros**, sendo **6** conselheiros titulares e seus respectivos suplentes **representantes governamentais** indicados: **1** pela diretoria municipal de **assistência social**; **1** pela diretoria municipal de **saúde**; **1** pela diretoria municipal de **educação**; **1** pela diretoria municipal **da cultura ou esportes**; **1** pela diretoria municipal de **planejamento** e **1** pela diretoria municipal de

²⁵ Prefeitura Municipal de Ivaiporã, [s.d.]. Disponível em:
<http://www.ivaipora.pr.gov.br/index.php?sessao=b054603368ppb0>. Acesso em: 11 fev. 2023.

administração e 6 conselheiros titulares e suplentes **representantes da sociedade civil** com a seguinte distribuição: **2** vagas para **entidades prestadoras de serviços da área de assistência social**; **2** vagas para representantes de **entidades dos trabalhadores da área de assistência social** e **2** vagas para representantes de **usuários ou de entidade de defesa de direitos dos usuários de assistência social**. Na impossibilidade de indicação de um representante governamental de qualquer uma das diretorias mencionadas, será indicado outro de uma das áreas acima que já compõem o conselho municipal. Caso haja ausência de representantes de algum dos segmentos da sociedade civil, as vagas serão destinadas aos usuários da política de assistência social. A presidência do CMAS no momento da aplicação desta pesquisa estava sob o comando de conselheira representante da sociedade civil ocupante da vaga das organizações de usuários²⁶ e o poder executivo estava sob o comando do prefeito Luiz Carlos Gil, do Partido Social Democrático – PSD/PR.

3.1.4 O Município de Jardim Alegre-PR

Jardim Alegre foi desmembrado de Ivaiporã, sendo elevado à categoria de município apenas em 1964 pela Lei Estadual n. ° 4.859, de 28-04-1964 (IBGE, s.d.). Segundo dados do IBGE (2010) o município possui 12.324 habitantes, sendo 7.171 residentes na área urbana e 5.153 na área rural. Todavia, a estimativa da população jardim-alegrense do IBGE (2021) é de 11.067, evidenciando uma queda de mais de 10% no número de habitantes (IPARDES, s.d.).

De acordo com IBGE (2010) a população de Jardim Alegre tem a seguinte distribuição por faixa etária: de 0 a 19 anos - 3.835 pessoas, 20 a 39 anos - 3.350 pessoas, 40 a 59 anos - 3.226 pessoas e com 60 anos ou mais - 1.913 pessoas. Destes, 6.269 pessoas são do sexo masculino e 6.055 são do sexo feminino. Quanto a declaração de cor/raça da população 7.529 pessoas são brancas, 4.143 pardas, pretas 602 e amarelas 50. (IPARDES, 2023).

Sobre o analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais no município a taxa é de 15,12% ao passo que a do Estado do Paraná é de apenas 6,28% e o índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) é de 0,689, como já mencionado anteriormente na tabela 2.

A extensão territorial é de 418,874 Km² (IAT, 2022) e o grau de urbanização é de apenas 58,19 %, enquanto a média do Estado do Paraná é de 85,33%. Isso demonstra que em

²⁶ Como veremos na análise do material empírico no capítulo IV, foi identificado através de triangulação de dados que a conselheira presidente deste município é servidora pública da prefeitura municipal.

comparação aos demais municípios pesquisados de pequeno porte I, Jardim Alegre tem mais características e áreas urbanas e por isso a maior parte da população deste município vive nesta localidade - cerca de 58% (IPARDES, s.d.). Veja a figura a seguir:

Figura 5 – Imagem Aérea do município de Jardim Alegre-PR



Fonte: Prefeitura Municipal de Jardim Alegre²⁷

A partir da imagem aérea é possível analisar que ao contrário dos demais municípios de porte I, Jardim Alegre é um município um pouco mais urbanizado e a atividade econômica principal também é agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura (IPARDES, 2023).

De acordo com a Lei municipal nº 942 de 15 de julho do ano de 2017 que dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social do Município de Jardim Alegre-PR. e dá outras providências, em seu art. 19, expõe que o conselho municipal tem mandato de 02 anos, podendo haver uma recondução por igual período, devendo ser composto por **10²⁸ membros**, sendo **5** conselheiros titulares e seus respectivos suplentes **representantes governamentais** indicados: **1** pela secretaria municipal de **assistência social**; **1** pela secretaria municipal de

²⁷ Prefeitura Municipal de Jardim Alegre, [s.d.]. Disponível em:< <https://www.jardimalegre.pr.gov.br/>> Acesso em: 11 fev. 2023.

²⁸ Como iremos verificar na pesquisa empírica, o município não estava cumprindo os dispostos na legislação municipal e o princípio da paridade no CMAS.

saúde; 1 pela secretaria municipal de **educação, cultura e esportes; 1** pela secretaria municipal de **administração** e **1** pela secretaria municipal de **finanças** e **5** conselheiros titulares e suplentes **representantes da sociedade civil**, dentre **representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social** e dos **trabalhadores do setor**, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público. A lei não trata dos casos de impossibilidade ou ausência de representantes governamentais ou da sociedade civil nos conselhos como nos outros municípios analisados. A presidência do CMAS no momento da aplicação desta pesquisa estava sob o comando de conselheiro representante da sociedade civil ocupante da vaga trabalhadores do setor e o poder executivo estava sob o comando do prefeito José Roberto Furlan, do partido político CIDADANIA-PR.

3.1.5 O Município de Lidianópolis-PR

Lidianópolis foi desmembrado de Jardim Alegre, sendo elevado à categoria de município apenas em 1990 pela Lei Estadual n.º 9.289, de 05-06-1990 (IBGE, s.d.). Segundo dados do IBGE (2010) o município possui 3.973 habitantes, sendo 2.046 residentes na área urbana e 1.927 na área rural. Todavia, a estimativa da população lidianopolitana do IBGE (2021) é de 3.155, evidenciando uma queda de cerca de 20% no número de habitantes (IPARDES, s.d.).

De acordo com IBGE (2010) a população de Lidianópolis tem a seguinte distribuição por faixa etária: de 0 a 19 anos - 1.120 pessoas, 20 a 39 anos - 1.012 pessoas, 40 a 59 anos - 1.131 pessoas e com 60 anos ou mais - 710 pessoas. Destes, 6.269 pessoas são do sexo masculino e 6.055 são do sexo feminino. Quanto a declaração de cor/raça da população 2.334 pessoas são brancas, 1.383 pardas, pretas 240 e amarelas 10. (IPARDES, 2023).

Sobre o analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais no município a taxa é de 17,81% ao passo que a do Estado do Paraná é de apenas 6,28% e o índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) é de 0,680, como já mencionado anteriormente na tabela 2.

A extensão territorial é de 152,815 Km² (IAT, 2022) e o grau de urbanização é de apenas 51,50%, enquanto a média do Estado do Paraná é de 85,33%. Isso demonstra que em comparação aos municípios de Arapuã e Ariranha do Ivaí, que também são de pequeno porte I, que tem quantitativo populacional e IDH mais próximos, Lidianópolis tem mais características urbanas e por isso parte da população deste município vive nesta localidade - cerca de 51% (IPARDES, s.d.). Veja a figura a seguir:

Figura 6 – Imagem Aérea do município de Lidianópolis- PR



Fonte: Prefeitura Municipal de Lidianópolis²⁹

A partir da imagem aérea é possível analisar que Lidianópolis é um município um pouco mais urbanizado se compararmos com Arapuã e Ariranha do Ivaí, ainda que sua área territorial seja menor. Mas a atividade econômica principal de Lidianópolis também é a agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura (IPARDES, 2023).

De acordo com a Lei municipal nº 1.211 de 12 de julho do ano de 2022 que dispõe sobre a organização da política pública de assistência social do município de Lidianópolis – Paraná, e revoga a Lei nº 821, de 12 junho de 2017 e dá outras providências, em seu art. 19, expõe que o conselho municipal tem mandato de 02 anos, podendo haver uma recondução por igual período, devendo ser composto por **12 membros**, sendo **6** conselheiros titulares e seus respectivos suplentes **representantes governamentais** indicados: **1** pela secretaria municipal de **assistência social**; **1** pela secretaria municipal de **saúde**; **1** pela secretaria municipal de **educação**; **1** pela secretaria municipal de **agricultura**; **1** pela secretaria municipal de **administração** (planejamento, licitações, compras e finanças) e **1** pela secretaria municipal de **esporte** e **6** conselheiros titulares e suplentes **representantes da sociedade civil**, sendo: **01**

²⁹ Prefeitura Municipal de Lidianópolis, [s.d.]. Disponível em: <https://www.lidianopolis.pr.gov.br/>. Acesso em: 13 fev. 2023.

(um) representante de **trabalhadores da área**; **04** (quatro) representantes de **usuários e de organizações de usuários** e **01** (um) representante de **entidades e organizações de assistência social**. Na ausência de representante entre os segmentos da sociedade civil será direcionada a vaga para completar com representantes de usuários objetivando a garantia de paridade. A presidência do CMAS no momento da aplicação desta pesquisa estava sob o comando de conselheira representante da sociedade civil ocupante da vaga usuários e o poder executivo estava sob o comando do prefeito Aduino Aparecido Mandu, do partido político PODEMOS-PR.

3.1.6 Considerações gerais sobre os municípios pesquisados e os desafios da pesquisadora

Como foi possível verificar, os municípios selecionados possuem algumas características comuns entre si: a maioria da população destes territórios se declaram brancas, a base da atividade econômica principal é da agricultura, maioria da população reside em área rural, exceto Jardim Alegre e Ivaiporã por serem municípios um pouco maiores em quantitativo populacional e grau de urbanização, e as leis municipais também preveem a composição dos CMAS's de formas parecidas. É necessário destacar que todos os municípios de pequeno porte I eram distritos de Ivaiporã e, portanto, são municípios novos considerando o tempo em que foram desmembrados.

Municípios como esses representam 73% das cidades brasileiras, devido a maioria serem caracterizados de pequeno porte. A maioria dos municípios deste porte tende a ter uma rede socioassistencial limitada, com percentual populacional considerável em áreas rurais, como pode-se verificar acima e por vezes, necessitam de alianças e estabelecimentos de parcerias com municípios vizinhos ou com o próprio Estado para se organizarem e garantir a oferta de serviços socioassistenciais à população (BRASIL, 2005). Os municípios selecionados para a análise e coleta de dados desta pesquisa são de pequeno porte e apresentam uma série de dificuldades que podem ser comuns em alguma medida entre si. Desta forma, espera-se que essa pesquisa possa contribuir dando algumas pistas que permitam compreender as especificidades que possam vir a ser encontradas em outros territórios deste porte, bem como, ajude com a análise de como se organizam e funcionam os conselhos municipais de assistência social e a própria política pública. As pesquisas e bibliografias mostram que são nesses municípios de pequeno porte que a política de assistência social tem

mais dificuldades para se desenvolver,³⁰ considerando que suas capacidades estatais são reduzidas se comparada aos municípios de grande porte.

A seguir, o quadro 2 apresenta o comparativo das leis municipais que regulamentam os CMAS's; o quantitativo de conselheiros e as áreas de representação governamental previstas nestas legislações por município pesquisado, para facilitar a análise das semelhanças e especificidades entre eles:

Quadro 2- Comparativo das Leis municipais de Assistência Social e Composição dos CMAS`s por área de representação governamental

Municípios	Lei Municipal de regulamentação do CMAS	Quantitativo de Conselheiros governamentais (conforme lei municipal)	Áreas de Representação Governamental
Arapuã	- LEI N° 597/2017 - LEI N° 678/2019 que alterou artigos da lei n° 597/2017.	05 titulares 05 suplentes	1-Departamento Municipal de Assistência Social; 1-Departamento Municipal de Saúde; 1-Departamento Municipal de Educação; 1-Departamento Municipal de Esportes; 1-Departamento Municipal de Contabilidade e Administração.
Ariranha do Ivaí	- LEI N° 863/2019	05 titulares 05 suplentes	2-Secretaria Municipal de Assistência Social; 1- Secretaria Municipal de Saúde; 1- Secretaria Municipal de Educação; 1-Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente.
Ivaiporã	-LEI N° 1.679/2009	06 titulares 06 suplentes	1-Diretoria Municipal de Assistência Social; 1-Diretoria Municipal de Saúde; 1-Diretoria Municipal de Educação; 1-Diretoria Municipal da Cultura ou Esportes; 1- Diretoria Municipal de Planejamento; 1- Diretoria Municipal de Administração.
Jardim Alegre	-LEI N° 942/2017	05 titulares 05 suplentes	1-Secretaria Municipal de Assistência Social; 1-Secretaria Municipal de Saúde; 1-Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes; 1-Secretaria Municipal de Administração; 1-Secretaria Municipal de Finanças.
Lidianópolis	-LEI N° 821/2017 -LEI N° 1.211/2022	06 titulares 06 suplentes	1-Secretaria Municipal de Assistência Social; 1- Secretaria Municipal de Saúde; 1- Secretaria Municipal de Educação; 1-Secretaria de Agricultura; 1-Secretaria Municipal de Administração (planejamento, licitações, compras e finanças); 1-Secretaria Municipal de Esporte.

Fonte: Leis Municipais de Assistência social de cada município pesquisado. Elaboração da própria autora (2022).

³⁰ Dentre os referencias, essa constatação fica evidenciada nas pesquisas realizadas por Almeida, Carlos e Silva (2016).

Conforme quadro comparativo acima, é possível verificar que há algumas semelhanças no quantitativo de conselheiros em alguns municípios e nas áreas de representação nestes conselhos, sendo que em todos eles tem representação da política de assistência social, educação e saúde, o que pode estar relacionado a expansão destas políticas no País.

Vale salientar que houve alguns desafios durante a realização da pesquisa empírica, pois os questionários deveriam ser aplicados entre os meses de maio a agosto de 2022 nos municípios, durante a realização das reuniões ordinárias ou extraordinárias³¹ dos CMAS's, em data a ser previamente agendada com os presidentes, os secretários-executivos dos conselhos ou com os técnicos do órgão gestor da política de assistência social, considerando as especificidades organizacionais de cada município a ser pesquisado. Todavia, verificou-se muitos entraves nesta forma de aplicação dos questionários, pois alguns secretários executivos e/ou presidentes dos conselhos agendaram as reuniões, mas depois cancelaram e não foram remar cadas; outros ficaram de passar uma data, porém também não comunicaram. Apenas em um município foi possível participar de reunião extraordinária do CMAS para aplicação do questionário, conforme previsto inicialmente enquanto caminho metodológico, mas apenas 3 conselheiros de representação governamental se fizeram presentes. No momento da entrega dos questionários para estes conselheiros, foram feitos os devidos esclarecimentos sobre os objetivos da pesquisa, do rigor ético no trato das informações e solicitação de autorização formal dos participantes mediante a assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE).

Diante das dificuldades apresentadas, foram necessários a definição de outros procedimentos para a conclusão da coleta de dados, sendo solicitado aos secretários executivos e presidentes dos CMAS's os telefones de todos os conselheiros governamentais, sendo realizado contato individualmente por aplicativo de mensagens (whatsapp), convidando-os para participar da pesquisa, bem como, esclarecendo seus objetivos e conteúdo disposto no termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE). Além disso, contou-se com o apoio e articulação dos secretários executivos do CMAS de alguns municípios para a distribuição e coleta dos dados. Após o aceite dos conselheiros, foram entregues os termos e

³¹ As reuniões ordinárias são as mensais previamente definidas no calendário de reuniões dos conselhos. Já as reuniões extraordinárias são aquelas que não foram previstas, mas que são convocadas para tratar de uma situação específica com certa urgência, não podendo aguardar a reunião ordinária (CNAS, 2013).

questionários da pesquisa presencialmente ou através de e-mail, de acordo com a opção de cada conselheiro participante, com prazo definido para as entregas considerando os aceites de participação. Geralmente os prazos fixados foram em média de 15 dias, mas alguns conselheiros solicitaram mais tempo, levando até um mês para devolver os questionários.

Com a escolha destes caminhos metodológicos buscou-se atingir os objetivos propostos e contribuir com os estudos sobre instituições participativas e políticas públicas. Esta pesquisa teve a aprovação do Comitê de Ética para Pesquisas com Seres Humanos, com o Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE), possuindo o seguinte número: 55471122.0.0000.0104, sendo submetido ao comitê em 22/03/2022 e aprovado em 08/04/2022.

No próximo capítulo, os dados empíricos da pesquisa e os resultados obtidos serão apresentados.

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE DA COMARCA DE IVAIPORÃ-PR

Neste capítulo, apresentamos os dados da pesquisa empírica desenvolvida nos cinco municípios que compõem a comarca de Ivaiporã-PR, buscando compreender a atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social e a própria organização destes conselhos em municípios de pequeno porte.

Antes da apresentação dos dados obtidos nesta pesquisa, é necessário explanar que durante a análise minuciosa dos dados empíricos, foi identificado, através da triangulação dos dados do CADSUAS, do site e portal da transparência da prefeitura de Ivaiporã, que a conselheira presidente do CMAS é a coordenadora do departamento municipal de assistência social em cargo comissionado e está no conselho enquanto representante de organização dos usuários desta política pública. De acordo com a resolução nº 11/2015 do CNAS, para garantir a participação dos usuários nas instâncias deliberativas da política de assistência social (conselhos e conferências) deve ser assegurado que “[...] os Gestores públicos estatais ou das Entidades ou Organizações de Assistência Social e Trabalhadores do SUAS não representem os usuários nas instâncias deliberativas do SUAS [...]”. Isto posto, verifica-se que este disposto não está sendo atendido pelo município diante desta situação, evidenciando que a participação dos usuários também pode estar sendo afetada por não estar de acordo com a referida resolução que trata da caracterização dos usuários, seus direitos e sua efetiva participação no âmbito do SUAS.

A partir dessa situação, também foi verificado, através da triangulação dos dados do CADSUAS, que o presidente do CMAS de Jardim Alegre ocupou este cargo em duas gestões do conselho (2019/2021 e 2021/2023), sendo em um mandato representante governamental da política de assistência social e atualmente como da sociedade civil na vaga dos trabalhadores. Também foi observado que, no último ano da gestão anterior (2021) e no início da atual, este conselheiro seguia ocupante do cargo de presidente do CMAS, demonstrando não ter alternância de representação na presidência do conselho neste período. Nesse caso, surge a dúvida de como este conselheiro se posiciona no CMAS e quais interesses de fato ele vai representar no conselho, devido à sua dupla filiação.

Além disso, como mencionado no capítulo anterior, no município de Lidianópolis não foi possível o acesso a todas as atas e listas de presenças do CMAS devido a não elaboração ou o não acesso às mesmas. Por longos meses, realizamos tentativas de acesso, mas sem sucesso. Foi observado pelo CADSUAS e pelas atas que tivemos acesso que os secretários

executivos do conselho sempre eram os técnicos de nível superior dos equipamentos de atendimentos da política de assistência social, especificamente do centro de referência que oferta a proteção social básica (CRAS). Isso evidencia um acúmulo de funções a estes secretários, o que pode explicar as dificuldades para a organização documental devido à falta da secretaria executiva do CMAS neste município.

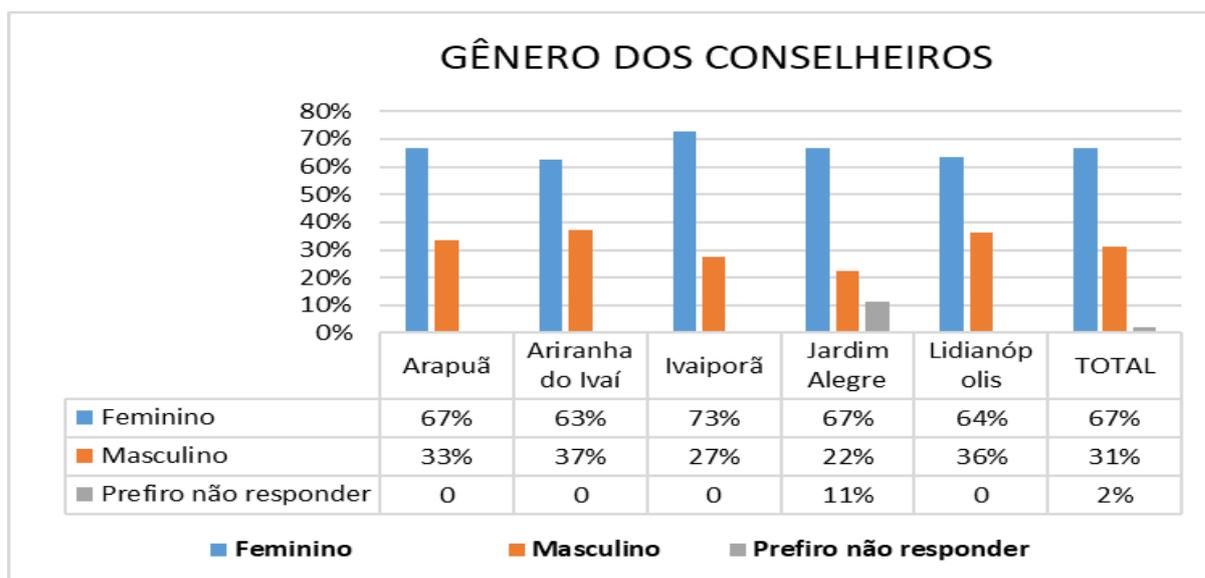
Sobre essa questão, verificou-se através dos dados do CADSUAS que em todos os municípios pesquisados, os secretários executivos dos conselhos eram técnicos dos equipamentos de atendimentos ou da gestão municipal de assistência social, majoritariamente do sexo feminino e em 90% dos casos são assistentes sociais. Isso é um dado interessante se pensarmos que nestes municípios de pequeno porte há recursos humanos limitados, evidenciando um acúmulo de funções destes profissionais que, na maioria das vezes, já se encontram sobrecarregados por estar à frente dos equipamentos de atendimentos, como pontuado.

A seguir, serão apresentados os dados obtidos na pesquisa considerando as questões em blocos de perguntas, assim intitulados: (4.1) caracterização dos(as) entrevistados(as); (4.2) da indicação à autonomia nos CMAS's; (4.3) a organização e funcionamento dos conselhos municipais; (4.4) e as interações socioestatais e as influências que perpassam a atuação dos conselheiros governamentais nos CMAS's.

4.1. CARACTERIZAÇÃO DOS(AS) ENTREVISTADOS(AS)

Neste bloco de questões, objetiva-se caracterizar os conselheiros participantes da pesquisa para identificar o perfil dos burocratas que integram os CMAS's nos territórios, buscando analisar determinantes que podem influenciar as suas formas de atuação e condutas no interior dos conselhos.

Analisando o quantitativo de participantes na pesquisa, observa-se que a maioria são indivíduos do gênero feminino (**67%**, que equivalem a 32 conselheiras), enquanto apenas **31%** (15 conselheiros) pertencem ao gênero masculino, e apenas **2%** (1 conselheiro) não declarou seu gênero. Logo, verifica-se uma forte presença de mulheres nos conselhos municipais de assistência social nos municípios investigados, como os estudos desenvolvidos por Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016) já haviam demonstrado esse cenário em suas pesquisas.

Gráfico 1 – Gênero dos conselheiros governamentais

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Os autores expõem que a presença expressiva do gênero feminino nos conselhos de assistência social está vinculada à própria característica desta política social que, tradicionalmente, apareceu vinculada às tarefas do “cuidado”, uma responsabilidade atribuída também tradicionalmente às mulheres. Além disso, há uma predominância de mulheres na direção das secretarias da assistência social, principalmente na esfera municipal, o que pode contribuir para esse resultado. Nestes achados, os autores expõem que tanto em relação à representação governamental quanto da sociedade civil, os conselheiros da assistência social são mais mulheres do que homens nas três esferas de governo. Então, se por um lado, estes espaços de participação se apresentam como um mecanismo e possibilidade de inclusão social de mulheres na política, por outro, ressalta-se que tal inclusão pode também reforçar nichos específicos associados às responsabilidades femininas, dado que elas ainda se encontram sub-representadas em outras instituições, até mesmo nos conselhos. A partir dos resultados obtidos por Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016), verifica-se que a média de membros do conselho na área da assistência social do gênero feminino é bem maior do que em outras políticas, como no caso da saúde e o meio ambiente, por exemplo.

No quesito cor/raça dos participantes da pesquisa, verifica-se uma acentuada presença de indivíduos que se identificam de cor branca (**71%**, ou seja, 34 conselheiros), enquanto uma minoria se identifica como preta, amarela ou parda (**29%**, ou 14 conselheiros). Dados semelhantes também foram obtidos por pesquisas realizadas pelo IPEA (2013) acerca do

perfil dos conselheiros que compõem os diversos conselhos nacionais, revelando que a maioria dos conselheiros se autodeclararam indivíduos de cor branca (66%), enquanto pretos e pardos somam-se cerca de 29,6%. Todavia, de acordo com essa pesquisa de âmbito nacional, a depender do tipo de conselho, essa configuração se altera, especialmente em conselhos de garantia de direitos que costumam ser mais diversificados diante de suas pautas (IPEA, 2013). Como já mencionado anteriormente, nos conselhos de políticas sociais existe maior inclusão de grupos mais vulneráveis da sociedade, e conseqüentemente, mais excluídos, dentre os quais está a população negra. Isso nos leva a refletir de que forma esses grupos estão sendo priorizados para compor os conselhos gestores nestes municípios e se há essa preocupação por parte dos segmentos de representação neste sentido, o que poderá ser verificado com pesquisas futuras que aprofundem esta temática nos conselhos.

Em relação à faixa etária dos conselheiros, a pesquisa revela que nenhum deles têm menos de 20 anos, a maioria são jovens e adultos de 20 a 34 anos de idade (**34%**); seguido por adultos de 35 a 45 anos de idade (**31%**); em menor número temos adultos de 46 a 59 anos (**29%**) e apenas **6%** deles são idosos com mais de 60 anos de idade.

Tabela 3 – Classificação etária dos conselheiros governamentais

Municípios	20 a 34 anos	35 a 45 anos	46 a 59 anos	mais de 60
Arapuã	45%	33%	22%	0%
Ariranha do Ivaí	12%	25%	63%	0%
Ivaiporã	27%	37%	18%	18%
Jardim Alegre	22%	45%	22%	11%
Lidianópolis	55%	18%	27%	0%
TOTAL	34%	31%	29%	6%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Desta forma, verifica-se uma expressiva participação de jovens e adultos de 20 até 45 anos de idade nos conselhos municipais, representando 2/3 destes conselheiros. Estes dados revelam uma particularidade em relação à pesquisa mencionada anteriormente que foi desenvolvida pelo IPEA (2013) em contexto nacional, onde a maioria dos conselheiros possui idades entre 41 à 60 anos.

No que se refere ao domicílio, **85%** dos conselheiros afirmam que residem no próprio município em que trabalham, o que pode indicar maior probabilidade de construção de vínculos com a população destes territórios e com os próprios usuários da política de

assistência social. Este dado é relevante considerando que Lotta (2012) demonstra em seus estudos que os burocratas que residem e trabalham no mesmo território tendem a sofrer influências diretas dessa convivência com a comunidade no processo de implementação e prestação de serviços dentro do setor público, pois a construção da atuação desses atores estatais é fruto dessas relações. Como veremos, essa proximidade com usuários será confirmada por outros dados.

Tabela 4 – Conselheiros governamentais que residem no mesmo município que trabalham

Municípios	Sim	não
Arapuã	78%	22%
Ariranha do Ivaí	88%	12%
Ivaiporã	82%	18%
Jardim Alegre	89%	11%
Lidianópolis	91%	9%
TOTAL	85%	15%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Quanto ao tipo de vínculo de trabalho dos conselheiros governamentais, verifica-se que **42%** são regidos pelo regime estatutário, ao passo que **40%** possuem cargos comissionados. Isso revela um equilíbrio quantitativo entre estes dois tipos de vínculos, mas é fundamental considerar que o ingresso do estatutário é por meio de concurso público e que possui estabilidade, já os cargos comissionados ingressam a partir de indicação política, muitas vezes posterior à posse do executivo por serem cargos de confiança desta gestão. Os conselheiros que estão em regime de emprego público³² somam-se **16%** e apenas **2%** estão contratados por prazo determinado.

Analisando individualmente cada município, chama a atenção que no município de Ariranha do Ivaí, **76%** dos burocratas ocupam cargos comissionados ou em regime de emprego público, demonstrando maior fragilidade quanto aos vínculos de trabalho neste município devido à ausência de estabilidade. Logo, isso pode influenciar nas formas de operacionalização das políticas públicas e nos posicionamentos no interior dos conselhos gestores nos territórios, pois conforme Barreto (2020), muitas vezes, os burocratas que não

³² Regime celetista em que os empregados são selecionados mediante a concurso público, mas são regidos pela Consolidação das Leis Trabalhista (CLT), não tendo a garantia constitucional de estabilidade, como no caso do regime estatutário (ARAUJO, 2015).

possuem estabilidade em seu trabalho tendem a evitar expressar suas opiniões em processos de diálogos para melhorias no seu setor por receio de sofrerem represálias ou terem seus contratos de trabalho rompidos. Chama a atenção que em Arapuã há um alto índice de servidores sob o regime estatutário (56%) se comparado aos demais municípios, Lidianópolis (45%), Jardim Alegre (44%), Ivaiporã (36%) e Ariranha do Ivaí (24%), o que demonstra que boa parte dos burocratas que compõe o CMAS tem estabilidade, o que pode ajudar a explicar o tempo de atuação destes conselheiros neste município, conforme na tabela 6 apresentada mais à frente.

Tabela 5 – Tipos de vínculos de trabalho com a administração municipal

Município	Estatutário	Cargo comissionado	Emprego Público	Contrato por prazo determinado
Arapuã	56%	22%	22%	0%
Ariranha do Ivaí	24%	38%	38%	0%
Ivaiporã	36%	36%	19%	9%
Jardim Alegre	44%	44%	12%	0%
Lidianópolis	45%	55%	0%	0%
TOTAL	42%	40%	16%	2%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II – A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

A pesquisa revela que **68%** dos conselheiros atuam há bastante tempo nas prefeituras, variando de 5 a mais de 10 anos de trabalho, sendo a maioria desses há mais de 10 anos (38%), o que indica que são profissionais experientes no setor público, que já tem relações estabelecidas com os demais atores e com a própria comunidade, o que pode ser um determinante para suas ações. De acordo com Lotta (2010), o tempo de atuação dos burocratas no setor público tende a impactar nas relações sociais estabelecidas por estes atores, favorecendo o vínculo com a comunidade. Com isso, podem interferir nas formas de execução dos serviços no setor em que os burocratas trabalham e conseqüentemente nos resultados que essa atuação pode produzir ao longo do tempo nos territórios.

Tabela 6 – Tempo de trabalho nas prefeituras

Municípios	mais de 10 anos	5 a 7 anos	7 a 10 anos	1 a 2 anos	3 a 4 anos	Menos de 1 ano	não respondeu
Arapuã	33%	23%	33%	0%	11%	0%	0%

Ariranha do Ivaí	62%	0%	0%	38%	0%	0%	0%
Ivaiporã	36%	9%	28%	9%	0%	9%	9%
Jardim Alegre	33%	23%	11%	0%	33%	0%	0%
Lidianópolis	28%	18%	0%	18%	18%	18%	0%
TOTAL	38%	15%	15%	12%	12%	6%	2%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II – A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Chama a atenção que no município de Ariranha do Ivaí **62%** (o equivalente a 5 de 8 conselheiros) trabalham há mais de 10 anos na prefeitura, demonstrando ser um município com baixa rotatividade de profissionais. Porém, ao observar a tabela 5 verifica-se que o percentual de burocratas que afirmaram ter vínculo de trabalho sob o regime estatutário é bem menor, apenas 24%. Isso leva a pensar que estes profissionais podem estar há anos em cargos comissionados por estar conectados aos grupos políticos que estão no poder local, o que ajuda a entender a permanência destes burocratas por tanto tempo na administração municipal. Em Arapuã **89%** (8 de 9 conselheiros) atuam de 5 a mais de 10 anos nas prefeituras, demonstrando também a baixa rotatividade de profissionais, mas neste caso, a maioria dos burocratas participantes da pesquisa afirmaram ter estabilidade no trabalho (estatutário), como mencionado anteriormente.

Vale enfatizar que a rotatividade de recursos humanos na administração pública prejudica o aperfeiçoamento e continuidade dos serviços ofertados, uma vez que quando existem trocas de profissionais, é necessário reiniciar o processo de adaptações e capacitações para que os novatos tenham condições de desenvolver sua função da melhor forma possível. Se há alta rotatividade de profissionais, pode-se pensar que, conseqüentemente, haverá um certo desperdício de recursos diante do investimento no aperfeiçoamento de um servidor que não ficará por muito tempo no exercício de suas atribuições devido a sua instabilidade.

Quanto à escolaridade, os conselheiros participantes desta pesquisa possuem elevado grau de instrução, sendo que **79%** contam com nível superior, especialização e mestrado, demonstrando ser burocratas que possuem uma alta qualificação profissional. Esse resultado também foi obtido pelas pesquisas realizadas em âmbito nacional junto aos conselheiros pelo IPEA (2013) já referenciadas anteriormente, que revelou que “[...] 82% dos conselheiros concluíram pelo menos o superior completo e, destes, cerca de 55% possuem pós-graduação [...]” (p.21). Estes dados demonstram que há um padrão de conselheiros altamente instruídos considerando seu nível de escolaridade, mas isso não significa necessariamente que não sofrem influências internas e externas ao desenvolvimento de seu trabalho para atuar

enquanto conselheiros. Saliencia-se que nenhum conselheiro deixou de concluir o ensino fundamental ou tem doutorado.

Tabela 7 – Escolaridade dos conselheiros

Municípios	Especialização	Ensino superior	Ensino médio	Ensino fundamental completo	Mestrado	Não respondeu
Arapuã	33%	45%	22%	0%	0%	0%
Ariranha do Ivaí	26%	12%	50%	0%	0%	12%
Ivaiporã	45%	55%	0%	0%	0%	0%
Jardim Alegre	44%	44%	0%	12%	0%	0%
Lidianópolis	55%	18%	9%	9%	9%	0%
TOTAL	42%	35%	15%	4%	2%	2%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II – A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Os municípios que se destacam são Ivaiporã com **100%** dos profissionais com ensino superior e especializações, Jardim Alegre **88%** (8 de 9) e Lidianópolis **82%** (9 de 11) dos conselheiros. Vale ressaltar que Ivaiporã é município de pequeno porte II e tem o IDH maior que os demais pesquisados. Jardim Alegre é o maior município dentre os de porte I e também tem o IDH um pouco mais elevado, seguido de Lidianópolis que, mesmo tendo proximidade de Arapuã e Ariranha do Ivaí em termos de população e IDH, este ainda se sobressai em relação à qualificação dos burocratas, o que pode explicar maior desenvolvimento e qualificação profissional.

Considerando as formações profissionais dos conselheiros governamentais, observa-se uma pluralidade de áreas, com maior presença dos cursos de pedagogia (**19%**) e serviço social (**15%**), além de formações em menor número, como na área de engenharia agrônoma, agrárias e teologia com **2%** em cada uma delas (o que corresponde a 1 conselheiro por área) sendo que essas últimas são bem distantes da política de assistência social. Como já mencionado por SILVA *et al* (2008), há variação de concepções sobre o papel dos conselhos gestores nas políticas públicas devido a distintas áreas e setores que estes profissionais estão inseridos. Mas também, deve-se pensar que a própria formação profissional destes burocratas tende a impactar diretamente nas suas percepções sobre a política de assistência social e do seu papel no CMAS.

Na pesquisa realizada, conforme aponta a tabela 8, **52%** dos conselheiros são titulares dos CMAS's, mas é possível perceber que **6%** deles não responderam ou não sabem qual é sua categoria de representação nos conselhos. Esse desconhecimento ou opção por não responder pode indicar um baixo nível de interação e comprometimento destes conselheiros no desenvolvimento de suas atribuições, sobre a participação deles nas reuniões realizadas e a relevância deste conselho na sua dinâmica e atuação profissional no setor público.

Tabela 8 – Categoria de Representação dos conselheiros

Municípios	Titular	Suplente	Não respondeu	Não sabe
Arapuã	44%	44%	12%	0%
Ariranha do Ivaí	63%	25%	12%	0%
Ivaiporã	45%	55%	0%	0%
Jardim Alegre	56%	33%	0%	11%
Lidianópolis	55%	45%	0%	0%
TOTAL	52%	42%	4%	2%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II – A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Chama a atenção que em Ivaiporã **55%** (7 de 11) dos conselheiros que participaram desta pesquisa são suplentes no CMAS. A partir deste fato, procurou-se verificar se também nas reuniões do conselho há maior participação destes conselheiros suplentes do que os titulares. Analisando as atas e listas de presenças do CMAS de Ivaiporã, verificou-se que metade dos conselheiros mais presentes nas reuniões eram suplentes. Inclusive, nesse município, um titular representante de um dos setores da administração não participou de nenhuma reunião no segundo semestre do ano de 2021 e no primeiro semestre de 2022, foi apenas em duas das seis realizadas. Já outro conselheiro titular representante de política pública nesse mesmo município não foi a nenhuma das reuniões realizadas durante o período delimitado nesta pesquisa. Vale a pena destacar que este também foi um dos que verbalizaram no momento da aplicação do questionário da pesquisa que “não sabia ser conselheiro do CMAS”, o que ajuda a explicar a não participação.

A maioria dos conselheiros pesquisados são representantes da política de assistência social (**31%**), seguido pela representação da política de saúde (**17%**) e educação (**15%**). Já da área de finanças, são (**13%**), do esporte/cultura (**10%**), agricultura/meio ambiente (**8%**) e administração (**6%**). Isso pode estar relacionado à própria estrutura dos CMAS's de cada município pesquisado, onde verifica-se, por exemplo, que em alguns deles não há cadeira de

representação para a área da agricultura, como é o caso de Arapuã, Ivaiporã e Jardim Alegre. O que chama a atenção aqui é que a região onde se localizam os municípios pesquisados é rural, inclusive suas principais atividades econômicas provêm da agricultura, conforme já mencionado no capítulo anterior. Realizando uma pesquisa no portal da transparência dos municípios, verificou-se que todos eles têm departamento ou secretaria da agricultura. Logo, a não incorporação desta área no CMAS pode estar vinculada, como uma hipótese explicativa, a concepção da gestão municipal de que este setor pode não ter a contribuir com o desenvolvimento da política de assistência social.

Durante a sistematização dos dados coletados, verificou-se que alguns conselheiros não souberam dizer corretamente qual o setor ou política que representam no CMAS, já que no questionário, eles disseram ser representantes da assistência, mas os dados do CADSUAS dizem que eles são, na verdade, representantes da política da educação e esporte. Com isso, a representação por conselheiros que disseram ser da assistência social foi maior do que o quantitativo de cadeiras existentes na composição destes conselhos, ultrapassando a paridade prevista.

Considerando as funções e cargos desempenhados por estes conselheiros, **46%** destes ocupam cargos ou funções de chefia, sendo um dado relevante para esta pesquisa, pois estes atores possivelmente devem coordenar ou liderar servidores e equipes de trabalho no setor em que estão alocados, podendo influenciar na atuação destes profissionais. De acordo com Bonamino *et al.* (2019), os atores que ocupam estes tipos de cargos ou funções são chamados de burocratas de médio escalão por estarem no nível intermediário na hierarquia da administração pública. Por outro lado, **23%** são os implementadores de políticas públicas, denominados pela literatura como burocratas de nível de rua, que são os profissionais que atuam diretamente com a oferta de serviços à população. Estes profissionais são responsáveis pela execução da política junto aos usuários, sendo que estes tendem a ter maior contato e proximidade com o público-alvo de sua política (LOTTA, 2019). Os demais conselheiros **31%** disseram não estar em nenhum destes cargos ou funções mencionadas ou preferiram não responder à questão. Uma hipótese explicativa para os burocratas que indicaram não estar em cargos de chefia ou de implementador de políticas públicas é a de que podem estar ocupando funções em setores específicos da administração, como o de finanças e licitação e não necessariamente, estão no cargo de chefia do setor.

Tabela 9 – Cargo ou função dos conselheiros

Municípios	Cargo função ou de chefia	Atuo na implementação de política pública	Não se aplica	Não respondeu	Prefiro não responder
Arapuã	45%	33%	0%	11%	11%
Ariranha do Ivaí	25%	38%	12%	25%	0%
Ivaiporã	55%	9%	18%	18%	0%
Jardim Alegre	56%	22%	11%	0%	11%
Lidianópolis	46%	18%	27%	0%	9%
TOTAL	46%	23%	15%	10%	6%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II – A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

A partir da tabela acima, chama a atenção que em Ivaiporã **55%** (6 de 11) e em Jardim Alegre **56%** (5 de 9) dos conselheiros do CMAS ocupam cargos ou funções de chefia. Isso é um dado relevante, pois conforme já exposto por Lotta, Pires e Oliveira (2015), os ocupantes destes cargos são os responsáveis por direcionar as equipes de trabalho no seu setor ou política pública, são os articuladores e mediadores dos burocratas de nível de rua que irão efetivamente executar a oferta de serviços à população usuária e dos burocratas de alto escalão, que são os agentes formuladores das políticas públicas, os prefeitos em âmbito municipal. Diante disso, por serem burocratas ocupantes de cargos de chefia, estes teriam maiores condições de participar das reuniões do CMAS, por disporem de maior autonomia devido a sua própria função do que os burocratas de nível de rua que estão sob sua direção.

Considerando o exposto, buscou-se verificar, através da análise das atas e listas de presenças do CMAS, qual categoria de representação esteve mais ativa em termos quantitativos de participação, considerando a presença em pelo menos 50% das reuniões realizadas, sendo verificado que em dados gerais, houve maior incidência dos conselheiros titulares.

Quando analisamos os dados por município, verifica-se que Arapuã teve uma participação mais ativa em termos quantitativos de conselheiros titulares representantes da área da cultura, educação, saúde, esportes e assistência social, com presença em ao menos **55%** (6 de 11) das reuniões. Já Ariranha do Ivaí teve maior participação dos titulares representantes da política de assistência social, com presença em pelo menos **61%** (11 de 18) das reuniões realizadas. Em Ivaiporã já se verifica maior presença de conselheiros suplentes, com presença em pelo menos **53%** (8 de 15) das reuniões, de representantes do setor de finanças, administração e da assistência social, sendo que no caso desta última, a maior presença é da secretária municipal de assistência social que também é conselheira no CMAS.

No município de Jardim Alegre, há um predomínio de maior participação dos conselheiros titulares representantes das áreas de educação, saúde e assistência social, com presença em pelo menos **50%** das reuniões (5 de 10). E em Lidianópolis, diante de atas incompletas e falta de listas de presenças, não foi possível confirmar a presença de nenhum conselheiro em pelo menos 50% das reuniões realizadas. O critério adotado neste caso foi observar os maiores percentuais próximos ao estabelecido aos demais municípios, tendo a participação de conselheiros titulares em apenas **45%** (5 de 11) das reuniões, de representantes das áreas de esporte, saúde, administração e assistência social. A partir dos dados obtidos, é possível afirmar que a autonomia relativa ao cargo ou função de chefia dos conselheiros do CMAS tende a facilitar a sua participação nas reuniões dos conselhos.

Em relação à experiência dos burocratas nos CMAS's, em sua maioria são atores novos nestes conselhos com até 2 anos atuando na função – **59%** (28 de 48), de 3 a 7 anos – **27%** (13 de 48) e com mais de 7 anos de experiência apenas **8%** (4 de 48). Entre os que não souberam ou não responderam somam-se **6%** (3 de 48). Essa constatação considera que com as trocas de gestões e os vínculos de trabalhos fragilizados pode ocorrer a demissão do conselheiro da administração municipal ou até mesmo podem ser substituídos nos conselhos por outros burocratas considerados mais aptos ou disponíveis para representar os interesses do seu setor. De acordo com a pesquisa do IPEA (2013) com o conselho nacional, a maioria dos conselheiros atuam em média por até 3 anos consecutivos e há uma grande rotatividade dos representantes governamentais, que pode estar ligado a questões de mudanças de gestões.

De acordo com os dados obtidos, nos municípios de pequeno porte como os pesquisados, a rotatividade dos representantes governamentais nos conselhos é menor por haver recursos humanos reduzidos se comparado aos municípios de médio e grande portes. Em municípios menores, as mudanças geralmente ocorrerem quando há a demissão dos burocratas ou quando não é mais possível reconduzi-lo devido às restrições das legislações municipais, obrigando as gestões a realizar a indicação de outro representante.

Tabela 10 – Tempo de conselheiro do CMAS (tempo ininterrupto ou intercalado)

Municípios	1 a 2 anos	3 a 4 anos	Menos de 1 ano	Mais de 7 anos	5 a 7 anos	Não sabe	Não respondeu
Arapuã	33%	45%	0%	11%	11%	0%	0%
Ariranha do Ivaí	50%	25%	0%	25%	0%	0%	0%
Ivaiporã	55%	18%	18%	9%	0%	0%	0%

Jardim Alegre	22%	22%	22%	0%	12%	22%	0%
Lidianópolis	36%	0%	46%	0%	9%	0%	9%
TOTAL	40%	21%	19%	8%	6%	4%	2%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II – A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Analisando a tabela acima, chama a atenção Lidianópolis, devido a **46%** (5 de 11) dos conselheiros do CMAS estar há menos de 1 ano no conselho, demonstrando ter pouca experiência se comparado aos outros municípios, especialmente Arapuã que possui algumas características em comum, mas neste território **45%** (4 de 9) dos conselheiros tem de 3 a 4 anos de experiência.

Considerando o ano de início do mandato no CMAS³³, **47%** (22 de 48) dos conselheiros afirmaram que ingressaram em 2021, **10%** (5 de 48) no ano de 2022 (ano da aplicação dos questionários), no ano de 2018 foram **8%** (4 de 48), em 2020 ingressaram **6%** (3 de 48), no ano de 2019 foram **4%** (2 de 48) e **2%** (apenas 1) não soube informar. Nenhum conselheiro iniciou seu mandato em 2017 e de maneira expressiva **23%** (11 de 48) dos atores não responderam esta questão, o que pode suscitar o questionamento sobre os motivos deste comportamento. Essa é uma questão interessante que possibilita refletir sobre os motivos pelos quais 23% dos conselheiros optaram por não dar uma resposta e deixa-la em branco, dando indicativos de que talvez isso possa estar relacionado ao desconhecimento do início de seus mandatos, preferindo não sinalizar isso no questionário. Acredita-se também que o fato de que, como já mencionado no capítulo anterior, alguns deles não sabiam que eram conselheiros do CMAS, pode ter contribuído para o resultado obtido.

Sobre a participação em outros conselhos, verifica-se que, na maioria das vezes, os mesmos burocratas estão presentes enquanto representantes de seu setor ou política pública em mais de uma instância. A pesquisa revela que **48%** (23 de 48) dos burocratas do CMAS estão nesta condição, **33%** (16 de 48) disseram que não participam e **19%** (9 de 48) afirmaram que já foram conselheiros, mas no momento estão apenas no conselho de assistência social no município. Logo, **67%** (32 de 48) dos conselheiros são ou em algum momento já foram representantes em outros conselhos municipais onde trabalham, demonstrando que estes burocratas dos CMAS's de certa forma tem experiência com estas instituições participativas.

³³ Está questão dependeu do quantitativo de respostas à questão anterior, o que explica não atingir os 100%.

Na pesquisa com os conselhos nacionais de assistência social realizada pelo IPEA (2012), também foi evidenciado forte participação dos conselheiros do CNAS (79%) que são ou foram representantes em outros conselhos, principalmente na esfera municipal ou estadual. Esse dado é interessante, pois possibilita refletir que a experiência dos conselheiros nos conselhos municipais e estaduais impulsionaram a sua inserção no CNAS.

Considerando as peculiaridades dos municípios de pequeno porte, a hipótese explicativa para esta participação dos representantes governamentais em mais de um conselho pode ser devida, por um lado, à escassez de recursos humanos e, de outro, à exigência de criação e composição de conselhos e fundos como requisitos para recebimento de repasses de recursos, o que pode reforçar a indicação destes mesmos representantes em vários conselhos nos territórios.

Tabela 11 – Conselheiros do CMAS que também são ou foram membros de outros conselhos de políticas públicas

Municípios	Sim, sou conselheiro(a) de outros conselhos.	Não	Sim, mas atualmente sou conselheiro(a) apenas deste conselho.
Arapuã	22%	45%	33%
Ariranha do Ivaí	50%	38%	12%
Ivaiporã	46%	27%	27%
Jardim Alegre	44%	44%	12%
Lidianópolis	73%	18%	9%
TOTAL	48%	33%	19%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II – A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Analisando os dados por município, Lidianópolis se destaca em relação aos demais por **73%** (8 de 11) dos conselheiros afirmarem que participam de outros conselhos no nível local, evidenciando que devido aos recursos humanos reduzidos, há um acúmulo de representação nestas instituições participativas, podendo ser verificado na tabela 13, o percentual de conselheiros que afirmaram falta de disponibilidade de outros profissionais para compor o CMAS. Conforme já pontuado anteriormente por Coelho, *et. Al.* (2019), o potencial participativo nos territórios está relacionado ao porte e IDH dos municípios, e que naqueles de pequeno porte I e II, como é o caso dos pesquisados neste trabalho, há baixa ou muito baixa participação nos conselhos. Isso está relacionado, de acordo com o autor, com a existência de poucos conselhos nestes territórios e também a questão de recursos humanos limitados,

demonstrando que as capacidades estatais nestes municípios são reduzidas em comparação aos de médio e grande porte, o que tende a impactar na participação nestas IP's.

Dos conselhos mencionados, os de saúde **21%** (10 de 48) e educação **21%** (10 de 48) são os principais em que estes burocratas são/foram conselheiros nos municípios pesquisados. Vale destacar que estes conselhos são considerados de ampla expansão nos territórios, chegando a quase universalização, devido à indução federal para sua institucionalização nos municípios (LAVALLE, BARONE, 2015). Nos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, são **10%** (5 de 48) dos conselheiros, da pessoa idosa **8%** (4 de 48), da agricultura/meio ambiente, de desenvolvimento rural e de habitação são apenas **2%** (1 de 48) respectivamente e **15%** (7 de 48) não responderam à questão.³⁴ Conforme explica Gurza. Lavalle e Barone (2015), estes conselhos tiveram pouca expansão nos territórios e foram criados há pouco tempo quando comparamos ao de assistência social e saúde, por exemplo. Com isso, é compreensível que os conselheiros pouco participam ou participaram destes conselhos municipais, e se analisarmos o conselho de desenvolvimento rural, este não está instituído em muitos municípios por não ter uma obrigatoriedade como no caso dos demais.

Ao mesmo tempo, de maneira quase que unânime, **96%** (46 de 48) dos conselheiros informaram não compor nenhum conselho na esfera estadual ou nacional. Apenas **4%** (o que corresponde a 2 conselheiros), sendo dos municípios de Arapuã e Ariranha do Ivaí, relataram ter sido conselheiro estadual ou nacional em algum momento, mas não mencionaram qual conselho. Isso demonstra que a participação destes conselheiros está apenas na esfera local nos municípios em que atuam, não há engajamento para fora deste cenário no âmbito de representação em conselhos.

Para além da participação e engajamento em conselhos, buscou-se investigar se estes burocratas são envolvidos com algum movimento ou organização da sociedade civil para avaliar o grau de interação e de participação na comunidade, bem como, o engajamento destes conselheiros com movimentos que buscam o exercício de cidadania e direitos. De modo expressivo, **78%** (35 de 48) não possuem qualquer vinculação a nenhum destes movimentos ou organizações. Esse dado é relevante considerando que Boas (2020) expõe que o engajamento desses atores nestes tipos de movimentos ou organizações tendem a favorecer a participação nas instituições participativas e nas suas próprias concepções quanto a participação social nos conselhos gestores.

³⁴ Está questão também dependeu do quantitativo de respostas afirmativas à questão anterior, o que explica não atingir os 100%.

Tabela 12 – Proporção de conselheiros governamentais envolvidos com algum movimento, associação, entidade social ou organização da sociedade civil

Municípios	Não	Sim	Não sei dizer	Não respondeu
Arapuã	89%	11%	0%	0%
Ariranha do Ivaí	88%	0%	12%	0%
Ivaiporã	82%	9%	0%	9%
Jardim Alegre	89%	11%	0%	0%
Lidianópolis	46%	36%	18%	0%
TOTAL	78%	16%	4%	2%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Dos **16%** dos conselheiros (o que corresponde a 7 burocratas) que relataram participar de algum movimento ou organização da sociedade civil, foram mencionados vínculos com entidades e movimentos da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), igreja, associação de moradores, associação própria dos servidores públicos. O que chama a atenção é que os conselheiros governamentais estão na mesma situação dos conselheiros da sociedade civil, diante do seu envolvimento com entidades que são cadastradas e fiscalizadas pelos próprios conselheiros no CMAS, a exemplo da APAE, o que pode provocar conflitos de interesses. Isso está relacionado ao fato de que o pouco engajamento que os conselheiros governamentais têm, são com as mesmas entidades que os representantes da sociedade civil, e que nos momentos de discussão das prioridades e destinação de recursos, isso provoca um conflito sobre quais interesses, de fato, serão representados nos conselhos. Além disso, desperta a atenção o município de Lidianópolis pelo fato de que o CMAS é mencionado enquanto um movimento e não como uma instância de controle social e principalmente, pela participação expressiva dos conselheiros deste município **36%** (4 de 11 conselheiros) em várias associações e organizações, se comparado aos demais.

4.2. DA INDICAÇÃO À AUTONOMIA NOS CMAS's

Neste bloco de questões, objetiva-se analisar a atuação dos conselheiros nos territórios por meio de determinantes como o grau de autonomia que esses atores dispõem para o desempenho de suas atribuições enquanto representantes governamentais nos conselhos e suas opiniões sobre o papel dos CMAS's e da própria política de assistência social, considerando que estes fatores tendem a interferir nas formas de atuação e nas tomadas de decisões no interior destas IP's.

Os representantes governamentais, ao contrário dos representantes da sociedade civil, devem ser indicados pelos chefes do poder executivo para compor os conselhos de assistência social, sendo fundamental observar que estes atores que venham a ser indicados sejam de setores que tenham ligação com a área e possam contribuir com o desenvolvimento e melhoria da política de assistência social (BRASIL, 2006). Diante disso, verifica-se que **88%** dos conselheiros (o que representa 42 de 48 burocratas) afirmaram ter sido indicados para o CMAS mediante a consulta prévia e que aceitou participar enquanto representante governamental. Apenas **12%** (6 conselheiros) afirmam ter sido designado sem prévia consulta. Saliento que em um determinado município, mediante o contato com os conselheiros durante a aplicação dos questionários, alguns desses burocratas revelaram não ter conhecimento de serem conselheiros do conselho municipal de assistência social, inclusive, relataram que se não fosse pelo contato para participar desta pesquisa empírica, eles não saberiam, sendo que um deles é o titular da representação.

No entanto, durante a sistematização dos dados coletados, foi possível identificar que destes conselheiros que verbalizaram o desconhecimento no momento do preenchimento do questionário, optaram por dizer que foram consultados e aceitaram participar, apenas um deles respondeu adequado a realidade exposta de forma verbal. Esse mesmo conselheiro demonstrou, ainda, grande descontentamento e indignação com a administração pública municipal por não ter sido consultado. Assim, o quantitativo de conselheiros que foram designados sem consulta seria maior do que o obtido na pesquisa, se os conselheiros tivessem expressado a verdadeira realidade.

Não é possível afirmar os reais motivos e intenções dos conselheiros que omitiram essa situação no questionário, mas acredita-se em duas hipóteses que podem justificar esse fato: a primeira é a de que por serem cargos comissionados tiveram receio em retratar a realidade, ainda que foram devidamente orientados sobre a garantia de omissão dos dados que possam identificá-los; a segunda é que optaram por omitir para não transparecer os desafios enfrentados com o poder executivo ou com o próprio setor em que atua no município. O que desperta a atenção é que no município de Jardim Alegre **44 %** (o que corresponde a 4 de 9)

dos conselheiros afirmaram ter sido designados sem prévia consulta, evidenciando uma falta de diálogo com a chefia do seu setor.

Considerando os motivos que avaliam ser os determinantes para suas indicações, **52%** (25 conselheiros) acreditam ser devido a sua área de formação profissional, enquanto **42%** (o que corresponde a 20) consideraram sua designação por não haver a disponibilidade de outro profissional para participar do CMAS no seu setor:

Tabela 13 – Motivos que determinaram suas indicações para compor os CMAS's de acordo com os conselheiros

Municípios	Sua área de formação profissional.	Não haver a disponibilidade de outro profissional para participar do CMAS no seu setor	Sua experiência profissional na área de assistência social.	Sua experiência com conselhos gestores	Outros
Arapuã	56%	44%	11%	11%	0%
Ariranha do Ivaí	50%	63%	13%	0%	0%
Ivaiporã	36%	27%	27%	9%	9% <i>pelo meu interesse</i>
Jardim Alegre	89%	22%	22%	0%	0%
Lidianópolis	36%	55%	9%	9%	9% <i>não especificou</i>
TOTAL	52%	42%	17%	6%	4%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).³⁵

Desperta a atenção para os municípios de Arapuã (44%), Lidianópolis (55%) e Ariranha do Ivaí (63%) que se destacam por terem o maior número de conselheiros que afirmam só estar no conselho por não ter outro profissional disponível para assumir a representação de seu setor. Se compararmos estes três municípios entre si, verificaremos que ambos têm o IDH, porte populacional, atividade econômica principal e estrutura do CMAS mais parecidos. Analisando os dados disponíveis no portal da transparência dos municípios pesquisados, verifica-se que os recursos humanos destes três mencionados acima também possuem proximidade: Arapuã (218 burocratas), Lidianópolis (236) e Ariranha do Ivaí (198) ao passo que se compararmos a Jardim Alegre (410) e Ivaiporã (916) estes por serem um

³⁵ A questão admitiu mais de uma resposta, isso explica ultrapassar o percentual de 100%.

pouco maiores, dispõe de um quantitativo expressivo de profissionais em relação aos demais.³⁶ Ariranha do Ivaí é o que mais se destaca nesta questão e apresenta-se como o município que tem os menores índices entre os demais pesquisados, o que confirma que em municípios menores como este, a capacidade estatal tende a ser reduzida e conseqüentemente, pode impactar na organização dos conselhos municipais diante da permanência de um mesmo burocrata por vários mandatos no CMAS, conforme já mencionado pela literatura.³⁷

De acordo com Matias (2016), os conselhos são espaços de interação socioestatal e não devem ser constituídos de qualquer forma apenas para cumprir questões burocráticas, devendo ser compreendidos enquanto instrumentos que tendem a contribuir para a viabilização de serviços de qualidade e adequados às reais necessidades da população. Portanto, compreender os motivos pelos quais os conselheiros dos CMAS's foram designados pela administração municipal para representar seu setor ou política pública é importante para identificar a intencionalidade destes gestores, bem como, o grau de envolvimento deste conselheiro nas ações e reuniões dos conselhos de assistência social.

A afirmação dos conselheiros que disseram ter sido indicados por não ter outro profissional para participar do CMAS pode indicar três situações: a primeira é que esse burocrata aceitou para cumprir a exigência legal, mas que se houvesse outros profissionais disponíveis talvez não teria aceitado; a segunda é que por conta desse motivo o seu grau de envolvimento tende a ser reduzido por não ser um espaço em que ele tenha interesse e por último, esse dado também novamente evidencia que o número de profissionais nestes municípios são reduzidos e por isso a falta de disponibilidade de outros profissionais em determinados setores para compor os conselhos.

No que se refere à liberação de carga-horária para participação em ações e reuniões promovidas pelos CMAS's, verifica-se que de maneira expressiva **84%**, o que corresponde a 40 conselheiros, avaliam essa liberação como satisfatória ou muito satisfatória pelo setor em que atuam, apenas **8%** (4 de 48) pouco satisfatória e o mesmo quantitativo de conselheiros preferiram não responder à questão.

Tabela 14 – Avaliação da liberação de carga- horária pelo setor do conselheiro para participação em eventos, capacitações e reuniões promovidas pelo CMAS

³⁶ Foram contabilizados apenas os burocratas no desempenho de suas funções, desconsiderando o quantitativo de profissionais aposentados, pensionista e conselheiros tutelares.

³⁷ Sobre a capacidade estatal, verificar os trabalhos desenvolvidos por Coelho, Guth e Loureiro (2020) e Januzzi *et.al* (2023).

Municípios	satisfatória	Muito satisfatória	Pouco satisfatória	Prefiro não responder
Arapuã	44%	44%	12%	0%
Ariranha do Ivaí	63%	25%	0%	12%
Ivaiporã	55%	27%	18%	0%
Jardim Alegre	45%	33%	0%	22%
Lidianópolis	55%	27%	9%	9%
TOTAL	53%	31%	8%	8%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Chama a atenção que os conselheiros de Arapuã e Ariranha do Ivaí se destacam dos demais municípios, por 88%³⁸ dos burocratas avaliarem positivamente esta liberação de horários para participação no conselho de assistência social. De acordo com Rinaldi (2019), para desempenhar as atribuições do controle social, os conselheiros precisam de disponibilidade para se dedicar, buscar conhecimento e participar das reuniões dos conselhos. Diante disso, a literatura sobre instituições participativas afirma que na maioria das vezes, os representantes da sociedade civil não têm a mesma disponibilidade que os representantes governamentais e por isso, estes últimos tendem a serem mais presentes nas reuniões e conseqüentemente, há um impacto na paridade nos processos de discussões.

Considerando os resultados obtidos, verifica-se que há uma avaliação positiva da liberação para que os conselheiros governamentais possam estar envolvidos e participando das ações promovidas pelos conselhos, inclusive, para participar das reuniões realizadas. Mas na prática, esses conselheiros têm participado ativamente das reuniões dos conselhos?

Analisando as atas e listas de presenças dos CMAS's, buscou-se verificar a quantidade máxima de participantes nas reuniões do segundo semestre do ano de 2021 por município, tendo Arapuã 67% de seus conselheiros (6 dos 9), Jardim Alegre 67% (6 dos 9), Ivaiporã 55% (6 dos 11), Ariranha do Ivaí 50% (4 dos 8) e Lidianópolis apenas 45% (5 de 11 conselheiros). A maioria das reuniões em que houve presença expressiva dos conselheiros governamentais foram no formato remoto (5) e apenas 3 presenciais.

No primeiro semestre de 2022, verificou-se que Lidianópolis obteve presença de no máximo 73% dos conselheiros (8 dos 11), Ariranha do Ivaí 63% (5 dos 8), Jardim Alegre 44% (4 dos 9), Arapuã teve 33% (3 dos 9) e Ivaiporã apenas 27% (3 dos 11). Neste período, a maioria das reuniões com maior presença foram realizadas presencialmente (13) e apenas 1 no

³⁸ o que corresponde a 8 de 9 dos conselheiros de Arapuã e 7 dos 8 de Ariranha do Ivaí.

formato remoto, evidenciando que no ano de 2022 devido ao controle da pandemia de COVID 19, as reuniões passaram a ser mais frequentes no formato presencial. Porém, quando se analisa os percentuais de participação considerando o ano e o formato das reuniões, em 2021 quando as reuniões eram mais remotas, houve maior adesão dos conselheiros ao passo que no ano de 2022, verifica-se uma queda na participação na maioria dos municípios que tiveram os maiores índices no primeiro ano.

Ao contrário destes municípios, em Ariranha do Ivaí e Lidianópolis, que tinham os menores percentuais, verifica-se um aumento significativo na participação dos conselheiros.³⁹ Logo, observa-se que ainda que a maioria dos conselheiros afirmaram que a liberação para participar das reuniões e ações promovidas pelos conselhos é satisfatória, não se verifica a existência de uma presença tão expressiva como foram obtidos nos questionários em boa parte dos municípios, deixando uma dúvida se efetivamente há essa liberação pelos setores para a adequada participação.

Com relação à autonomia dos conselheiros para deliberar sobre assuntos no interior dos conselhos, também há uma avaliação positiva em relação a isso, pois **90%** (43 conselheiros) avaliam como satisfatória ou muito satisfatória, apenas **6%** (3) como pouco satisfatória e **4%** (2) preferiram não responder à questão.

Tabela 15 – Avaliação da própria autonomia do conselheiro nos processos decisórios no CMAS

Municípios	Satisfatória	Muito satisfatória	Pouco satisfatória	Prefiro não responder
Arapuã	78%	22%	0%	0%
Ariranha do Ivaí	63%	25%	12%	0%
Ivaiporã	64%	27%	9%	0%
Jardim Alegre	22%	56%	11%	11%
Lidianópolis	73%	18%	0%	9%
TOTAL	61%	29%	6%	4%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

³⁹ Vale destacar que foi considerado o quantitativo máximo de participantes, independentemente do número de vezes em que houve essa maior adesão, o que significa que em alguns municípios essa presença considerável foi em apenas 1 ou no máximo 3 das reuniões. Inclusive, o quantitativo de 73% de Lidianópolis foi apenas em uma reunião.

Nesta questão chama a atenção que no município de Arapuã, de maneira unânime **(100%)** os conselheiros afirmam ter autonomia para deliberar no conselho. Os municípios de Ivaiporã e Lidianópolis também se destacam dos demais, considerando que 91% dos conselheiros também avaliaram de forma satisfatória a autonomia que dispõe nos processos decisórios no CMAS. De acordo com Cavalcante, Camões e Knop (2015) o grau de autonomia dos burocratas na administração pública depende do cargo ou função que ocupam, estando vinculado à estrutura hierárquica de governo. Assim, os burocratas que ocupam cargos ou funções de chefia, os chamados burocratas de médio escalão, tendem a ter maior autonomia no desempenho de seu trabalho se compararmos aos burocratas implementadores de políticas públicas (burocratas de nível de rua), considerando que estes últimos são direcionados pelo médio escalão devido as atribuições deste cargo, conforme já mencionado.

As duas prováveis hipóteses para a avaliação satisfatória por estes conselheiros podem ser: primeiro, devido ao quantitativo considerável de burocratas comissionados em cargos de chefia, o que já lhe garante uma autonomia relativa devido a sua vinculação com a administração municipal, conforme já pontado e, segundo, considerando o número expressivo de burocratas com vínculo de trabalho em regime estatutário e seu elevado tempo de atuação nos municípios, que podem contribuir para o fortalecimento de sua autonomia no desempenho de suas atribuições, na sua influência nos conselhos e nas tomadas de decisão com o decorrer dos anos. Obviamente que no caso de um burocrata de nível de rua que se encontra em cargo comissionado ou em regime de contratação temporária, essa autonomia se reduz expressivamente, considerando a instabilidade e a hierarquia implicadas a este profissional.

Para verificar se os conselheiros são chamados a dar explicações nos seus setores e órgãos sobre o que acontece nos conselhos, buscou-se identificar a frequência com que isso acontece e **31%** (15 conselheiros) afirmaram que nunca deram explicações ao seu setor, **27%** (13 conselheiros) disseram que raramente precisaram fazer isso, já **21%**⁴⁰ evidenciaram que sempre ou com frequência precisam dar informações sobre as discussões e deliberações, **19%** (9 conselheiros) sinalizaram que as vezes são chamados e apenas **2%** (1 conselheiro) preferiu não responder a questão.

Analisando os dados obtidos, verifica-se que nos municípios de Jardim Alegre (56%, ou seja, 5/9) e Lidianópolis (46%, o que corresponde a 5/11) dos conselheiros afirmaram que nunca precisaram dar explicações. De acordo com Barreto (2020), os burocratas têm uma autonomia relativa para o exercício da discricionariedade na sua atuação, porém por muitos

⁴⁰ O que corresponde a 10 conselheiros.

momentos, se dirigem aos burocratas que estão em posições superiores à sua (por exemplo, aos coordenadores, gestores, chefia de forma geral), para dar informações ou explicações sobre sua atuação visando dar maior transparência as suas ações. Considerando que a maioria dos conselheiros pesquisados ocupa cargos de chefia, isso pode explicar a afirmação de que a maioria não dá explicações ao seu setor sobre o que ocorre no CMAS. O que deve ser destacado, entretanto, é que os conselheiros governamentais são representantes do seu setor, e a não devolutiva a ele implica em prejuízos para a qualidade dessa representação. A partir da análise das atas dos conselhos, considerando a qualidade, que em sua maioria são bastante resumidas, não foi possível verificar indícios que demonstram que os conselheiros precisaram consultar seu setor para tomada de decisões nesta IP.

A próxima questão procurou identificar como os conselheiros avaliam sua contribuição para os conselhos municipais, sendo que **63%** (30 de 48) consideraram satisfatória e **23%** (11 conselheiros) muito satisfatória. Do total, **8%** (4) avaliaram que sua contribuição é pouco satisfatória, **4%** (2) preferiram não responder e **2%** (1) deixou em branco a questão. Assim sendo, 86% (41 de 48) dos conselheiros avaliam que suas contribuições são satisfatórias ou muito satisfatória para o CMAS. Observa-se que os municípios de Arapuã 78% (7 de 9), Lidianópolis 73% (8 de 11) e Ariranha do Ivaí 63% (5 de 8) obtiveram os maiores percentuais de conselheiros que avaliam sua contribuição como satisfatória para os conselhos municipais de assistência social. Considerando os resultados obtidos pelo IPEA (2012) na pesquisa com o CNAS, os conselheiros também avaliam positivamente a atuação no conselho sendo que “[...] 37% consideram que o poder público ajuda bastante e 58% avaliam que ele ajuda. Cinco por cento percebem que o poder público não ajuda e nem atrapalha [...]” (p.41).

Em relação aos assuntos que esses conselheiros consideram que mais contribuem nos processos de discussões dos conselhos⁴¹, os que obtiveram mais incidência foram: *O papel dos conselhos de assistência social* (44% - 21 conselheiros); *o SUAS e os serviços socioassistenciais* (40% - 19 conselheiros) e *prestação de contas* (35% - 17 conselheiros). Seguindo a ordem de assuntos sinalizados pelos conselheiros, temos as legislações e normativas que regulamentam a política de assistência social, inclusive a legislação municipal (31% - 15 conselheiros), controle social (29% - 14 conselheiros), gestão da política de assistência social (27% - 13 conselheiros) e orçamento e financiamento da política de

⁴¹ Esta questão admitiu mais de uma resposta, por isso o percentual de respostas.

assistência social (23% - 11 conselheiros)⁴². Do quantitativo de respostas, o assunto que obteve o menor percentual foi em relação à inscrição e certificação de entidades socioassistenciais com apenas 4% (2 conselheiros). Esse dado é interessante, pois autores como Almeida (2009) e Vello (2017) argumentam que os conselhos municipais têm dedicado grande parte de suas ações no ajustamento e fiscalização das entidades socioassistenciais, para que possam certificar que essas instituições desempenham suas funções de acordo com os princípios da PNAS. Assim, a partir dos dados obtidos, verifica-se que os conselheiros governamentais pesquisados se consideram muito participativos e atuantes nos conselhos, mas ficam ausentes ou pouco contribuem nas discussões mais relevantes dos CMAS's que são as certificações das entidades socioassistenciais dos municípios. Isso pode estar relacionado ao fato de que nestes municípios de pequeno porte existem poucas entidades para a certificação do CMAS, o que traduz não ter tantas discussões sobre essa pauta. Apenas no município de Ivaiporã, que tem maior porte em relação aos demais pesquisados, foi mencionado sobre essa discussão de certificação de entidades no interior do conselho e mesmo assim, foi em menor número (18%). Esta pode ser uma especificidade dos municípios de pequeno porte I e II que possuem algumas características em comum aos pesquisados neste trabalho.

Com relação às contribuições dos próprios conselhos municipais para a melhoria da política nos territórios, de maneira expressiva, os conselheiros avaliam como satisfatória e muito satisfatória **94%** (45 de 48). Apenas **4%** (2) consideram que as contribuições são pouco satisfatórias e **2%** (1) preferiu não responder. Desperta o olhar para o município de Lidianópolis e Arapuã devido a 100% dos conselheiros afirmarem que as contribuições do CMAS são positivas para o desenvolvimento da política nos territórios. Vale destacar os resultados obtidos por Rinaldi (2019) em pesquisa realizada com os CMAS's da microrregião de Ivaiporã-PR, composta por 18 municípios, sendo identificado pela autora a ausência de discussões e debates para a tomada de decisões dos conselheiros e que são os gestores ou técnicos dos municípios que conduzem as reuniões em sua maioria. A partir da análise das atas dos CMAS's dos municípios que compõe a comarca de Ivaiporã, também foi analisado que não há um processo de discussão nas reuniões dos conselhos, apenas alguns conselheiros governamentais argumentam, mas não há um processo de amplo debate. Esses dados reafirmam o que as pesquisas de Rinaldi (2019) já haviam demonstrado da falta de discussão

⁴² A quantidade referente ao percentual obtido diz respeito ao número de conselheiros que escolheram cada assunto apresentado.

nos processos decisórios, mas pode ser também, que quem elaborou as atas talvez tenha priorizado registrar apenas o que foi decidido nas reuniões, porém, diante dos dados, acredita-se mais na primeira evidência de que realmente não há debates anteriores as deliberações. Considerando as contribuições de Cunha, *et. al.* (2011), a deliberação sobre determinada política pública nos conselhos requer esse processo amplo de discussão e o estabelecimento de acordos entre os diversos atores e segmentos da sociedade civil envolvidos neste processo, por isso é fundamental verificar como ocorre esses processos de tomadas de decisões visando analisar a qualidade com que as decisões estão sendo tomadas no interior dos CMAS's.

Quanto à concepção dos conselheiros sobre a função dos conselhos de assistência social nos municípios, **77%** (37 de 48) compreendem que cabe ao CMAS fiscalizar, deliberar e avaliar a política pública, **17%** (8 conselheiros) disseram que é fiscalizar as ações da administração municipal, **4%** (2) cumprir processos burocráticos e apenas **2%** (1) afirmou que não sabe. Ainda que seja uma minoria, verifica-se que no município de Arapuã alguns conselheiros compreendem que o papel do conselho é cumprir uma exigência legal (**22%**), evidenciando a importância e necessidade de capacitações continuadas. Já os municípios de Ivaiporã (91%) e Jardim Alegre (89%) se sobressaíram em relação aos demais no que diz respeito a adequada concepção das funções do CMAS, o que pode estar relacionado ao maior IDH e escolaridade dos conselheiros. Conforme já exposto anteriormente, em relação a qualificação dos burocratas, em Ivaiporã 100% deles possuem nível superior e em Jardim Alegre são 88% e isso pode contribuir para as concepções que tem sobre os conselhos.

No que se refere à concepção sobre o papel da política de assistência social, **85%** (41 de 48 dos conselheiros) compreendem que cabe a política garantir a proteção social enquanto **29%** (14/48) concebem que o papel dela é ajudar as pessoas carentes; **15%** (7/48) sinalizaram que é contribuir para que as pessoas tenham direito à alimentação e **10%** (5/48) optaram por apresentar outras concepções⁴³. Os municípios que se destacaram em relação aos demais com a concepção de que o papel da política de assistência social é garantir a proteção social foram Ivaiporã (91%), Jardim Alegre e Arapuã com 89% e Lidianópolis (73%).

As outras concepções apresentadas pelos conselheiros foram: garantir as seguranças afiançadas, os espaços de controle social, igualdade de acesso aos serviços; fiscalizar a plena execução das políticas públicas e programas socioassistenciais aos que necessitam; ajudar na qualidade de vida digna dos cidadãos; garantir que a população tenha acesso aos seus direitos

⁴³ A questão admitiu mais de uma resposta, isso explica ultrapassar o percentual de 100%.

e garantir a efetivação da política na prática através da oferta de benefícios e serviços a quem dela necessitar. Essas argumentações foram expostas pelos conselheiros dos municípios de Ivaiporã e Lidianópolis, sendo que algumas dessas outras concepções relatadas demonstram ser respostas mais técnicas de possíveis conselheiros representantes da própria política de assistência social, a exemplo, da concepção de que cabe a política *garantir as seguranças afiançadas, os espaços de controle social, igualdade de acesso aos serviços*.

Chama-se a atenção que ainda há a concepção de que a política de assistência social é destinada para ajudar as pessoas carentes e vinculadas ao acesso à alimentação que nos remete a concessão de cestas básicas. Isso demonstra que não foi superada totalmente a visão assistencialista desta política pública, ainda se fazendo presente nos relatos de diversos atores governamentais, representantes de entidades filantrópicas e prestadoras de serviços sociais desta política e da sociedade civil (CORTES, 2015). Essa situação revela a importância das capacitações continuadas aos conselheiros para que desconstruam essa concepção equivocada e compreendam o seu papel no CMAS para o desenvolvimento da política de assistência social nos territórios.

4.3. A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Neste bloco de questões, objetiva-se analisar a organização e o funcionamento dos conselhos municipais de assistência social nos territórios, através de perguntas sobre o grau de compreensão dos conselheiros a respeito dos assuntos abordados nas reuniões; os principais assuntos tratados; a frequência com que determinados atores participam e conduzem estas reuniões; suas concepções sobre o papel das conferências e a participação desses atores nas mesmas; concepções e avaliações da oferta dos cursos de capacitações para auxiliar os conselheiros a desempenhar melhor suas atribuições nos municípios; identificação das principais temáticas a serem abordadas em capacitações com os conselheiros e a importância da participação da sociedade civil nos conselhos para o desenvolvimento da política de assistência social nos municípios.

No que se refere à compreensão particular de cada um dos conselheiros participantes da pesquisa, **54%** (26 dos 48) afirmaram que compreendem a maioria dos assuntos tratados pelos CMAS's, enquanto **31%** (15) compreende plenamente, **13%** (6) compreende alguns assuntos tratados nas reuniões dos conselhos, mas não são todos e **2%** (1) preferiu não responder à questão. O que chama a atenção em relação a essa questão é que no município de

Arapuã quase todos os conselheiros 89% (8 dos 9) afirmam que compreendem a maioria dos assuntos discutidos nos conselhos, ao passo que Lidianópolis se destaca com o menor percentual nesta mesma avaliação com apenas 27% (3 dos 11). De acordo com Rinaldi (2019), “a ausência de esclarecimento, conhecimento e capacitação pode comprometer a qualidade do controle social [...]” (p. 64), considerando que a atuação desses conselheiros tende a ser limitada diante das dificuldades de compreensão dos assuntos tratados. Desta forma, a tendência é sofrer maior influência daqueles que tem maior conhecimento dentro das reuniões dos conselheiros, pois não é possível haver uma participação ativa se eles desconhecem quais são suas atribuições nos conselhos e sobre a própria política que estão exercendo o controle social.

Neste sentido, buscou-se verificar, na opinião dos conselheiros, qual o grau de compreensão dos demais representantes governamentais do CMAS, sendo que também de maneira expressiva **69%** (o que corresponde a 33) afirmaram que a maioria compreende, **19%** (9 de 48) todos compreendem, **6%** (3) acreditam que a minoria compreende, **4%** (2) preferiram não responder e **2%** (1) deixou a questão em branco. O município que mais se destaca em relação aos demais é Jardim Alegre, devido a 89% (8 de 9) dos conselheiros afirmarem que a maioria compreende os assuntos discutidos nos conselhos.

Em relação à compreensão dos conselheiros representantes da sociedade civil, verifica-se que ainda sobressai a opinião de que a maioria compreende **58%** (o que equivale a 28) e todos compreendem **15%** (o que corresponde a 7). Mas, comparando os dados obtidos em relação à compreensão do conjunto de conselheiros governamentais, é possível observar que houve maior percentual, **17%** (8 dos 48) que acreditam que a minoria dos representantes da sociedade civil compreende os assuntos tratados nos CMAS's.

Chama a atenção que no município de Arapuã, 100% dos conselheiros acreditam que os representantes da sociedade civil compreendem todos os assuntos ou a maioria deles ao passo que em Lidianópolis tem-se o menor percentual nesta mesma avaliação, 54%. Este último município também se destaca em relação aos demais devido ao maior percentual de conselheiros que acreditam que a minoria dos representantes da sociedade civil compreende os assuntos que são debatidos no interior dos conselhos (36%).

Conforme já mencionado anteriormente, a partir da análise das atas dos CMAS's pesquisados, verificou-se que não há um processo amplo de debates, são poucas argumentações vindas dos atores estatais, não tendo evidência de argumentações extensas dos atores da sociedade civil. Assim, conforme argumentam Almeida e Cunha (2011, p.115), as “[...] diferenças nas habilidades comunicativas ou no conhecimento técnico necessário para

deliberação de algumas questões podem ter [...] efeito perverso de desigualdade na expressão de preferências e opiniões [...]” e isso pode estar relacionada à própria dificuldade de participação qualitativa dos conselheiros, especialmente dos atores da sociedade civil, diante do conhecimento limitado sobre determinados assuntos em pautas, que resultam na ausência de debates amplos necessários ao processo de deliberação nos CMAS’s.

No que se refere aos assuntos tratados, foram apresentados determinados temas para que os conselheiros pudessem sinalizar com que frequência foram explanados nos conselhos municipais de assistência social. Através dessa questão, é possível analisar que frequentemente os assuntos discutidos pelos conselheiros nas reuniões do CMAS foram para aprovação de prestação de contas (**86%**) e autorização para acesso a recursos (**84%**). Quanto ao desenvolvimento da política de assistência social, **71%** relataram ser discutidos com frequência e **67%** dos conselheiros afirmaram que também são tratados sobre o funcionamento dos conselhos.

Chama a atenção que em Ivaiporã **82%** (9 de 11) dos conselheiros afirmam discutir com frequência sobre o desenvolvimento da política. Analisando as atas do conselho deste município, verificou-se que assuntos relacionados a essa temática foram discutidas em 93% das reuniões realizadas, sendo destaque se comparado aos demais. Através do site da prefeitura municipal, foi verificado que neste município no ano de 2023 foi iniciado o processo de implantação da vigilância socioassistencial⁴⁴ com a publicação da portaria nº 87/2023⁴⁵ que designou servidores para compor a equipe. Ainda que não se tivesse implantada neste território a vigilância até o momento da aplicação desta pesquisa, a partir dos dados coletados, fica evidenciado que já havia um processo de discussão sobre o desenvolvimento da política, podendo ser considerada uma forma inicial de vigilância ainda que informal. Vejamos os dados obtidos na tabela a seguir:

Tabela 16 – Frequência com que determinados assuntos foram tratados nas reuniões do CMAS

⁴⁴ De acordo com a NOB-SUAS (2012), “[...] A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata: I - das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; II - do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (Brasil, 2012, p.40).

⁴⁵ Prefeitura Municipal de Ivaiporã. **Portaria nº 87 de 28 de fevereiro de 2023**. Diário Oficial. Disponível em: https://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/12074/020323093828_portaria_872023__designa_servidores_para_equipe_de_vigilancia_socioassistencial_pdf.pdf. Acesso em: 10 abril 2023.

FUNCIONAMENTO DO CONSELHO.						
Municípios	Com Frequência	Às vezes	Na maioria das vezes	Raramente	Não respondeu	Não foi tratado
Arapuã	67%	22%	0%	11%	0%	0%
Ariranha do Ivaí	74%	13%	13%	0%	0%	0%
Ivaiporã	46%	27%	9%	18%	0	0%
Jardim Alegre	78%	11%	0%	0%	11%	0%
Lidianópolis	73%	9%	18%	0%	0	0%
TOTAL	67%	17%	8%	6%	2%	0%

DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO.

Municípios	Com Frequência	Na maioria das vezes	Às vezes	Não respondeu	Raramente	Não foi tratado
Arapuã	56%	33%	0%	0%	11%	0%
Ariranha do Ivaí	76%	13%	0%	13%	0%	0%
Ivaiporã	82%	0%	18%	0%	0%	0%
Jardim Alegre	67%	11%	11%	11%	0%	0%
Lidianópolis	73%	18%	9%	0%	0%	0%
TOTAL	71%	15%	8%	4%	2%	0%

APROVAÇÃO DE PRESTAÇÕES DE CONTAS.

Municípios	Com Frequência	Na maioria das vezes	Não respondeu	Às vezes	Raramente	Não foi tratado
Arapuã	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Ariranha do Ivaí	88%	0%	12%	0%	0%	0%
Ivaiporã	91%	0%	0%	9%	0%	0%
Jardim Alegre	89%	0%	11%	0%	0%	0%
Lidianópolis	64%	27%	9%	0%	0%	0%
TOTAL	86%	6%	6%	2%	0%	0%

AUTORIZAÇÃO PARA ACESSO A RECURSOS PÚBLICOS.

Municípios	Com Frequência	Na maioria das vezes	Não respondeu	Às vezes	Raramente	Não foi tratado
Arapuã	67%	22%	0%	11%	0%	0%
Ariranha do Ivaí	74%	13%	13%	0%	0%	0%
Ivaiporã	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Jardim Alegre	78%	0%	11%	0%	11%	0%
Lidianópolis	91%	9%	0%	0%	0%	0%
TOTAL	84%	8%	4%	2%	2%	0%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Vale destacar os dados obtidos nos municípios de Arapuã e Ivaiporã, de forma unânime, **100%** dos conselheiros sinalizaram que frequentemente discutem assuntos relacionados à aprovação de prestação de contas e autorização para acesso a recursos, respectivamente. Conforme Cunha (2019), os conselhos gestores passaram a ser obrigatórios

pelo governo federal como condição para que estados e municípios continuem a receber os repasses de recursos e desta forma, considerando as afirmações dos conselheiros governamentais pesquisados, é possível analisar que os conselhos têm se voltado com maior frequência para essas questões.

É evidente que os repasses de recursos são fundamentais para a melhoria e continuidade dos serviços da política de assistência social, mas a preocupação que se assenta aqui é se os CMAS's dos municípios têm sido utilizado apenas para essa finalidade e não para promover melhorias na política de assistência social, através da discussão de demandas da população usuária, do monitoramento e avaliação dos serviços prestados. Diante disso, com o intuito de verificar a existência de discussão dos assuntos relacionados acima nas atas dos conselhos, foi realizado o enquadrando das pautas das reuniões de acordo com a tabela 16, para favorecer a análise dos dados. Algumas pautas, por serem distintas aos assuntos aqui apresentados, foram elencados como outros. A tabela abaixo apresenta esses dados:

Tabela 17 – Frequência com que os assuntos foram tratados nas reuniões a partir das atas do CMAS

MUNICÍPIOS		ARAPUÃ	ARIRANHA DO IVAÍ	IVAIPORÃ	JARDIM ALEGRE	LIDIANÓPOLIS
QUANTITATIVO DE REUNIÕES REALIZADAS⁴⁶		11	18	15	10	11
ASSUNTO	Funcionamento do CMAS	27%	28%	33%	70%	18%
	Desenvolvimento da política de assistência social	27%	61%	93%	60%	55%
	Aprovação de prestações de contas.	18%	33%	53%	50%	36%
	Autorização para acesso a recursos públicos.	9%	6%	60%	40%	0%
	Outros (não se enquadram nas opções acima)	18%	39%	47%	40%	82%

(N=65 reuniões realizadas)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

⁴⁶ Vale destacar que o período de recorte temporal dos dados é o segundo semestre (julho a dezembro) do ano de 2021 e primeiro semestre (janeiro a junho) de 2022.

A partir da análise das atas dos conselhos destes municípios, verificou-se que o assunto mais tratado nas reuniões foi sobre o desenvolvimento da política de assistência social com percentuais variáveis de **27%** a **93%**. O município que mais se destaca nesta questão é Ivaiporã com 93%, o que pode indicar que devido ser o município com maior porte, IDH e capacidades estatais em relação aos demais, este possui mais condições de se articular, visando promover a melhoria da política de assistência social.

Analisando as atas dos CMAS's, é possível verificar que as pautas são apresentadas com breves explicações pelos gestores e técnicos dos equipamentos de assistência social, não há discussões e amplos debates, processos de argumentações pelos conselheiros, especialmente, dos representantes da sociedade civil, e são aprovadas sempre por unanimidade. De acordo com Cunha (2009) a “[...] ausência de contestação pode indicar a existência de consensos quanto aos temas em deliberação ou a pouca capacidade argumentativa de alguns dos segmentos, o que levaria à concordância ou mesmo ao receio de posicionamento [...]” (p. 125), sendo que no caso desta pesquisa, acredita-se que a segunda hipótese é a mais adequada a realidade dos conselhos nestes municípios pesquisados.

Conforme já explanado nos capítulos anteriores e a partir das poucas pesquisas realizadas com foco nos atores governamentais, há uma variação de opiniões sobre o papel dos conselhos municipais nas políticas públicas, pois enquanto alguns compreendem ser um espaço importante de construção coletiva e democrática, outros visualizam esta instância como um instrumento burocrático ou norteador das ações diante de sua exigência legal (DIREITO, 2021; SILVA *et al*, 2008). Com isso, essa visão tende a impactar na própria atuação dos conselheiros nas reuniões dos CMAS's.

Com o intuito de verificar a existência de um calendário de reuniões e se este contribui para a participação, buscou-se identificar se a forma com que ele foi organizado favoreceu a presença dos conselheiros nas discussões dos conselhos. A maioria dos conselheiros (**88%**) afirmou que sim, que o calendário definido favorece a participação e apenas **8%** sinalizaram que não, sendo que estes últimos evidenciaram dificuldade devido a não liberação por parte de suas chefias e que durante o dia, é difícil estar disponível para participar. Essas alegações foram dos conselheiros governamentais dos municípios de Ivaiporã e Lidianópolis, sendo que Arapuã também sinaliza que o calendário não facilita a participação, mas não mencionaram os motivos.

Diante deste fato, é possível identificar que há um conflito entre os burocratas nestes municípios e que as reuniões dos conselhos não tem sido uma das prioridades, considerando que diante das inúmeras responsabilidades dos conselheiros, não conseguem participar

durante o dia, por mais que tenham sido designados pela chefia para compor o conselho. Vejamos a tabela abaixo:

Tabela 18– Avaliação se o calendário definido para as reuniões do CMAS facilita a participação

Municípios	Sim	Não (se possível mencionar motivos?)	Não sei dizer	Não respondeu
Arapuã	89%	11%	0%	0%
Ariranha do Ivaí	100%	0%	0%	0%
Ivaiporã	82%	9% <i>-Dificuldade de liberação por parte da chefia</i>	0%	9%
Jardim Alegre	89%	0%	11%	0%
Lidianópolis	82%	18% <i>-Durante o dia é difícil estar disponível.</i>	0%	0%
TOTAL	88%	8%	2%	2%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Se compararmos os dados da tabela 18 acima, com os da tabela 14 que apresenta a avaliação dos conselheiros sobre a liberação de carga-horária para participação em ações e reuniões promovidas pelos CMAS's analisada anteriormente, verifica-se que os dados obtidos são parecidos, considerando que **84%**, o que corresponde a 40 conselheiros, avaliaram positivamente esta questão. Com isso identifica-se que os conselheiros afirmam ser liberados para participar das reuniões e que o calendário facilita a participação, mas quando analisamos as atas e listas de presenças dos CMAS's, conforme já mencionado anteriormente, verifica-se que há baixa participação dos conselheiros, inclusive, que muitos não participaram de nenhuma reunião no período.

Conforme dados obtidos na pesquisa desenvolvida por Rinaldi (2019) com os CMAS's de municípios de pequeno porte I, o que mais dificulta a participação e funcionamento de um conselho é a pouca participação, representatividade e disponibilidade dos conselheiros. A partir disso, os conselheiros governamentais, por serem indicados pelo próprio executivo ou chefia do setor que atuam, deveriam ter maior disponibilidade para participar das reuniões em relação aos demais representantes, uma vez que não são remunerados para atuarem nos conselhos e que por vezes, trabalham em setores privados, tendo maiores dificuldades para liberação.

Chama a atenção na tabela 18, que no município de Ariranha do Ivaí, **100%** dos conselheiros afirmaram que o calendário das reuniões facilita a sua participação no CMAS. Todavia, comparando com os dados das atas e listas de presenças das reuniões, verifica-se que a participação dos conselheiros governamentais deste município não é unânime como a afirmação acima. Vale destacar que através da análise documental, observou-se que apenas 3 dos conselheiros governamentais deste município participou ativamente das reuniões com mais de 60% de presença, sendo que um deles é o presidente do conselho. Os demais conselheiros estiveram presentes em menos de 45% das reuniões e um dos titulares não participou de nenhuma delas no período analisado.

Buscou-se, através da análise documental também, verificar a incidência de participação dos conselheiros da sociedade civil nas reuniões do conselho em termos quantitativos, sendo que em Arapuã houve a participação de no mínimo 4 e no máximo 8 conselheiros, Lidianópolis mínimo 4 e máximo 10, Ivaiporã mínimo 2 e máximo 6 e em Ariranha do Ivaí e Jardim Alegre estiveram presentes no mínimo 1 e no máximo 3 conselheiros nas reuniões do CMAS. Analisando sobre quais pautas estes conselheiros estavam mais presentes, foi verificado que as maiores participações ocorreram nas reuniões em formato presencial e com pautas relacionadas ao desenvolvimento da política de assistência social e do funcionamento dos conselhos.

De acordo com a pesquisa desenvolvida por Cunha (2009), nos CMAS's de alguns municípios de médio e grande porte, predomina a participação dos conselheiros de representação da sociedade civil, com maior capacidade de vocalização das demandas no interior dos conselhos. Como mencionado aqui, os resultados desta pesquisa desenvolvida com os municípios de pequeno porte demonstram o contrário do obtido pela autora. Esses resultados evidenciam que o porte do município é uma unidade de análise importante para os estudos sobre as instituições participativas, devendo ser desenvolvido mais estudos abordando esta questão.

No que se refere ao grau de satisfação dos conselheiros quanto à antecedência com que as pautas das reuniões são encaminhadas para discussão, **88%** avaliam como satisfatória e muito satisfatória; **8%** pouco satisfatória e **4%** preferiram não responder. Chama a atenção que nos municípios de Ariranha do Ivaí e Jardim Alegre **100%** dos conselheiros afirmaram estar satisfeitos com a antecedência do envio das pautas a serem discutidas nas reuniões dos conselhos. O intuito foi verificar se há o envio de pautas com antecedência para a preparação dos conselheiros para os debates e deliberações, uma vez que este processo é importante no exercício de suas atribuições. Como mostram as contribuições do IPEA (2012), as reuniões

dos conselhos gestores tendem a ser “[...] mais produtivas quando os conselheiros recebem a pauta e o material de estudo com antecedência, pois estes precisam reservar um tempo em suas agendas para estudar os temas que serão discutidos nas reuniões do conselho” (p. 45). Portanto, é importante verificar se existe essa antecedência no envio de pautas ou se são apresentadas apenas nas reuniões para deliberações imediatas, sendo que através da análise das atas dos conselhos, não foi possível identificar essa questão.

Assim, em uma das reuniões do CMAS de determinado município, durante a aplicação dos questionários, foi possível observar que não houve a distribuição prévia do documento objeto de discussão do conselho, sendo este um relatório de prestação de contas da secretaria de assistência social dos recursos executados e saldos em contas para análise dos conselheiros. No momento da reunião, foi disponibilizado apenas uma cópia deste documento para que fosse repassado entre os conselheiros presentes para verificarem e aprovarem essa prestação de contas, com rápida verbalização da presidente do CMAS sobre os valores finais de cada recurso, não sendo realizado qualquer questionamento ou discussão sobre o relatório ora apresentado, sendo aprovado por unanimidade pelos presentes. Vale destacar que o objetivo da pesquisa não foi realizar a observação participante, mas durante a aplicação dos questionários na reunião, foi possível ter percepções que contradizem as afirmações dos conselheiros nos questionários e que merecem ser trazidas.

Tabela 19 – Avaliação do grau de satisfação com a antecedência do envio das pautas de reuniões aos conselheiros

Municípios	Satisfatória	Muito satisfatória	Pouco satisfatória	Prefiro não responder
Arapuã	56%	33%	0%	11%
Ariranha do Ivaí	75%	25%	0%	0%
Ivaiporã	64%	0%	27%	9%
Jardim Alegre	78%	22%	0%	0%
Lidianópolis	73%	18%	9%	0%
TOTAL	69%	19%	8%	4%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Quanto ao envolvimento de determinados atores na condução e organização das reuniões dos conselhos, segundo os pesquisados, os atores que mais participam ativamente são os presidentes dos CMAS's (**83%**) e os gestores e trabalhadores da assistência social (**75%**). Além destes atores, mas em menor percentual, aparecem os conselheiros

governamentais com **46%**, ao passo que para estes mesmos representantes **40%** avaliaram que esta participação é razoável. No caso dos conselheiros da sociedade civil **42%** sinalizaram que participam ativamente e este mesmo percentual avaliou que estes atores participam razoavelmente das reuniões, demonstrando uma divisão de opiniões sobre a participação desta representação.

Comparando os dados por município, percebe-se que o município de Jardim Alegre se destaca quanto a avaliação positiva da participação dos conselheiros governamentais (**67%**) ao passo que em Ariranha do Ivaí apenas (**23%**) tem essa mesma percepção. O município de Ivaiporã se destaca por **64%** avaliarem que a participação destes atores é razoável, demonstrando que há uma variação na análise da participação destes segmentos a depender do território e da concepção de que esses conselheiros nutrem sobre o que seria uma participação ativa.

Em relação à participação ativa da sociedade civil, **73%** dos conselheiros governamentais de Lidianópolis avaliam positivamente essa atuação, enquanto em Ariranha do Ivaí somente **13%** tem essa percepção e **76%** avaliam que a participação deste segmento é razoável. Chama a atenção que, no município de Lidianópolis, **100%** dos conselheiros afirmaram que o gestor municipal da política de assistência social tem participação ativa, ou seja, não houve dúvidas entre os burocratas da forte atuação do gestor nas reuniões do CMAS. Já o município de Jardim Alegre se destaca em relação aos demais no que se refere à participação dos presidentes dos conselhos e dos trabalhadores da assistência social, devido a unanimidade na avaliação dos conselheiros (**100%**) de que estes segmentos participam ativamente nas reuniões do conselho.

Analisando as atas dos conselhos é possível verificar que em Lidianópolis realmente há uma participação um pouco mais ativa em relação aos demais CMAS's, mas isso em termos quantitativos, ou seja, de frequência dos conselheiros nas reuniões e não em relação à expressão de opiniões, argumentação e inclusão de pautas no conselho, assim como em todos os municípios pesquisados. Logo, essa avaliação positiva em relação a participação da sociedade civil pode estar relacionada justamente a percepção de presença nas reuniões e não necessariamente uma participação ativa em termos qualitativos.

Quando analisamos o conteúdo das atas de Ariranha do Ivaí também se percebe que o que os conselheiros expressaram na pesquisa empírica se apresenta nos documentos do conselho, pois há pouca presença dos representantes da sociedade civil nas reuniões e nenhuma argumentação por parte deste segmento.

Em Jardim Alegre é possível observar pelas atas que a participação é frequente do presidente do CMAS, dos técnicos dos equipamentos de atendimentos da política de assistência social e do próprio gestor municipal. A partir da curiosidade despertada por identificar qual o segmento de representação do presidente do CMAS, considerando que este é servidor da assistência social, foi verificado que no atual mandato este representa a sociedade civil, ocupante da vaga trabalhadores do setor. Isso chama a atenção, pois realizando uma busca também no CADSUAS foi verificado que no mandato anterior este mesmo conselheiro estava como representante governamental no CMAS.

Desta forma, é importante mencionar os dispostos no artigo 1º da resolução CNAS nº 06, de 21 de maio de 2015, que regulamenta o entendimento sobre os trabalhadores do SUAS:

Art.1º Reconhecer como legítima todas as formas de organização de trabalhadores do setor como associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas, fórum nacional, e fóruns regionais, estaduais e municipais de trabalhadores, que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, na Política Nacional de Assistência Social PNAS e no Sistema Único da Assistência Social - SUAS. § 1º Na ausência de representação legalmente constituída dos trabalhadores, no âmbito dos entes federados, os Conselhos de Assistência Social - CAS devem estimular a criação de fóruns de trabalhadores, bem como apoiar a eleição dos trabalhadores. § 2º A participação no Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS deve contemplar as entidades de representação nacional das diversas profissões que atuam no campo da formulação, execução, avaliação e monitoramento da política de assistência social. § 3º A representação dos trabalhadores deve ser distinta e autônoma em relação aos demais segmentos que compõem os Conselhos de Assistência Social e no processo de conferências, por isso, um profissional com cargo de direção ou de confiança na gestão do SUAS, que pela própria natureza da função representa os gestores públicos ou organizações e entidades de assistência social, não pode ser representante dos trabalhadores (p. 2).

Fica aqui uma dúvida sobre como os municípios, especialmente de pequeno porte como os pesquisados, organizam o processo de escolha dos representantes da sociedade civil para ocupar a vaga de trabalhadores do setor ou da própria organização de usuários, uma vez que tanto em Jardim Alegre quanto em Ivaiporã, conforme já mencionado, os servidores e técnicos tem ocupado estas vagas, mas podem defender interesses difusos a esse tipo de representação devido a sua vinculação com a administração municipal. Sugere-se que em pesquisas futuras possam ser melhor investigados como ocorrerem estes processos de escolhas destes representantes e se os dispostos na referida resolução estão sendo seguidos ou

se de forma equivocada ou até mesmo conveniente, os trabalhadores estão sendo direcionados para compor os conselhos sem uma organização desta categoria, conforme menciona o documento.

No que diz respeito à participação dos prefeitos nas reuniões, **52%** dos conselheiros afirmam que não participam, mas **34%** afirmaram que participam razoavelmente ou pouco e **10%** ativamente, sinalizando uma divisão de opiniões entre as afirmações sobre este segmento. Sobre este ator, o município de Arapuã se destaca em relação aos demais devido a **67%** afirmarem que não há a participação do prefeito nas reuniões do CMAS. Através da análise documental, não foi identificado em nenhum CMAS a presença do prefeito municipal nas reuniões dos conselhos.

Considerando os achados de Rinaldi (2019), a autora revelou que nos municípios de pequeno porte, há o predomínio de representantes governamentais na condução das reuniões dos conselhos, na proposição de pautas e nas argumentações que surgem durante os limitados processos de discussões que ocorrem. Com isso a autora argumenta que “[...] pode refletir em baixa autonomia, poder de mobilização, organização e iniciativa do CMAS” (p. 66), uma vez que estes atores são os mais atuantes.

Tabela 20 – Avaliação da participação dos segmentos/atores na condução e organização das reuniões do CMAS

CONSELHEIROS GOVERNAMENTAIS					
Municípios	Participam ativamente	Participam razoavelmente	Não participam	Participam pouco	Não respondeu
Arapuã	56%	33%	11%	0%	0%
Ariranha do Ivaí	25%	38%	13%	13%	13%
Ivaiporã	27%	64%	0%	9%	0%
Jardim Alegre	67%	22%	11%	0%	0%
Lidianópolis	55%	36%	9%	0%	0%
TOTAL	46%	40%	8%	4%	2%
CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL					
Municípios	Participam ativamente	Participam razoavelmente	Participam pouco	Não participam	Não respondeu
Arapuã	56%	33%	0%	11%	0%
Ariranha do Ivaí	13%	76%	0%	0	13%
Ivaiporã	36%	55%	9%	0%	0%
Jardim Alegre	22%	33%	45%	0%	0%
Lidianópolis	73%	18%	0%	9%	0%
TOTAL	42%	42%	10%	4%	2%
GESTOR DA ASSISTÊNCIA SOCIAL					

Municípios	Participam ativamente	Participam razoavelmente	Participam pouco	Não respondeu
Arapuã	67%	22%	11%	0%
Ariranha do Ivaí	74%	0%	13%	13%
Ivaiporã	64%	36%	0%	0%
Jardim Alegre	67%	11%	22%	0%
Lidianópolis	100%	0%	0%	0%
TOTAL	75%	15%	8%	2%

PRESIDENTE DO CMAS

Municípios	Participam ativamente	Participam razoavelmente	Participam pouco
Arapuã	67%	33%	0%
Ariranha do Ivaí	88%	0%	12%
Ivaiporã	82%	18%	0%
Jardim Alegre	100%	0%	0%
Lidianópolis	82%	18%	0%
TOTAL	83%	15%	2%

TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Municípios	Participam ativamente	Participam razoavelmente	Participam pouco	Não participam
Arapuã	56%	22%	0%	22%
Ariranha do Ivaí	74%	13%	13%	0%
Ivaiporã	64%	27%	9%	0%
Jardim Alegre	100%	0%	0%	0%
Lidianópolis	82%	18%	0%	0%
TOTAL	75%	17%	4%	4%

PREFEITO

Municípios	Não participam	Participam razoavelmente	Participam ativamente	Participam pouco	Não respondeu
Arapuã	67%	0%	22%	11%	0%
Ariranha do Ivaí	50%	13%	13%	0%	24%
Ivaiporã	45%	45%	0%	10%	0%
Jardim Alegre	56%	11%	22%	11%	0%
Lidianópolis	45%	37%	0%	18%	0%
TOTAL	52%	23%	10%	11%	4%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Buscando analisar o que as atas dos CMAS's mostram, verifica-se que a participação realmente é maior dos conselheiros governamentais em termos quantitativos e também qualitativos, por serem quem mais propõem pautas e argumentam nas reuniões, reforçando os dados obtidos na pesquisa empírica e o que os achados de Rinaldi (2019) já haviam

evidenciado. Os atores mais atuantes deste segmento são os técnicos da assistência social, os gestores e presidente dos conselhos. Inclusive, é importante mencionar que os secretários executivos dos CMAS's também são técnicos dos equipamentos de atendimentos desta política pública e por isso se apresentam como atuantes nas reuniões.

Desta forma, percebe-se que os atores representantes do governo local são os mais atuantes nos conselhos e que isso pode estar relacionado a questão de acesso a informações devido as próprias funções que ocupam. Conforme a bibliografia demonstra, a sociedade civil não consegue acessar as informações e conhecimentos como estes representantes governamentais, sendo necessário investir em capacitações continuadas para que haja um equilíbrio efetivo e real nas reuniões dos conselhos de assistência social para promover um processo deliberativo de acordo com a concepção exposta por Cunha (2009), em que afirma a necessidade de processos inclusivos de argumentação e debates no interior dos CMAS's.

No que diz respeito à implementação das decisões dos conselhos nos municípios pelo governo local, de maneira expressiva, **94%** afirmaram que todas as decisões ou a maioria delas são implementadas nos territórios e **6%** preferiram não responder. Essa afirmação pode estar relacionada ao tipo de representação dos pesquisados, pois os conselheiros governamentais são, na maioria das vezes, os responsáveis por conduzir as reuniões e propor pautas de interesse desse segmento nas discussões e deliberações, o que pode justificar a opinião expressiva de que as decisões são implementadas.

Ainda de acordo com as análises de Rinaldi (2019), os conselheiros também podem afirmar que as decisões dos CMAS's são implementadas a partir daquilo que é visível a estes atores, como quando há aquisição de materiais e equipamentos, reformas e melhorias nos prédios públicos, o que pode contribuir para a avaliação positiva obtida.

Em relação à concepção dos conselheiros sobre as conferências, **100%** avaliaram que elas são muito importantes para as políticas públicas, sendo que o município de Jardim Alegre chama a atenção com a totalidade dos conselheiros afirmando que as conferências são muito importantes e Lidianópolis por demonstrar que a minoria de seus conselheiros tem essa concepção no município (**36%**). Em nenhum município houve a afirmação de que as conferências são pouco importantes para a política de assistência social.

Conforme Martelli *et al.* (2018), os conselhos são fundamentais para a realização dos processos conferenciais, contribuem para a ampliação da participação da sociedade civil nos conselhos e conferências, fortalecendo a construção de diálogos que favoreceram os princípios e diretrizes das políticas públicas. Com isso, analisar o quanto essas conferências são importantes para esses conselheiros é fundamental para identificar o grau de

envolvimento que eles venham a ter com esses processos. São os conselhos municipais, estaduais e federal que convocam as conferências de assistência social e organizam a sua realização.

É importante destacar que cabe aos conselhos de assistência social convocar as conferências em sua área de atuação, de acordo com a periodicidade estabelecida na LOAS (1993) que ordinariamente é a cada quatro anos. Analisando as atas do CMAS verificou-se que apareceram a discussão de pautas sobre a conferência municipal de assistência social em todos os conselhos, mas em frequência distintas. Ariranha do Ivaí teve o maior número de discussões (3 reuniões), Arapuã aparece em duas reuniões, Ivaiporã, Jardim Alegre e Lidianópolis apenas em 1 das reuniões realizadas. Os assuntos abordados sobre esta pauta dizem respeito à organização da conferência, como a definição de data, horário, local e formato de realização, pois devido ao contexto pandêmico cuja recomendação do CNAS era para fazê-la no formato online ou híbrido (online e presencial), devendo ser adotados todas as medidas de segurança da Organização Mundial da Saúde (OMS) e vigilância sanitária.

Quanto à participação dos conselheiros governamentais nas conferências, primeiro buscou-se verificar o envolvimento deles nas realizadas pelo seu setor e depois pelos demais setores e políticas públicas, pois essa participação pode ocorrer de formas distintas e menos frequentes, a depender destes fatores. Considerando as conferências realizadas pelo mesmo setor de atuação, **63%** afirmaram que participam sempre; **29%** participam às vezes; **6%** raramente e **2%** nunca participaram. Essa participação pode estar relacionada a obrigatoriedade por parte da chefia e das próprias responsabilidades atribuídas à função dos burocratas servidores neste setor de atuação. Além disso, é necessário considerar que alguns conselheiros que compõem o CMAS são de setores da administração municipal como da secretaria de planejamento, finanças e licitações, o que contribui para o resultado obtido.

Como já mencionado neste trabalho, cabe aos conselhos a convocação de conferências de acordo com as normativas e legislações específicas de cada política pública sobre a qual atua, e esses processos conferenciais têm por objetivos avaliar e apresentar novas soluções para o adequado desenvolvimento das políticas no âmbito do governo federal, dos estados e municípios de acordo com as necessidades da população usuária.

Tabela 21 – Frequência de participação nas conferências realizadas pelo setor que atua

Municípios	Sempre	Às vezes	Raramente	Nunca
Arapuã	56%	44%	0%	0%
Ariranha do Ivaí	88%	12%	0%	0%

Ivaiporã	46%	36%	9%	9%
Jardim Alegre	56%	33%	11%	0%
Lidianópolis	73%	18%	9%	0%
TOTAL	63%	29%	6%	2%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Os municípios de Ariranha do Ivaí (**88%**) e Lidianópolis (**73%**) são os que mais se destacaram nos percentuais de conselheiros que afirmaram sempre participar das conferências realizadas pelo seu setor de atuação. Isso pode indicar que como são municípios com recursos humanos reduzidos e diante da obrigatoriedade de realização dos processos conferenciais pelas políticas públicas, os conselheiros acabam tendo que participar e o seu envolvimento pode não estar atribuído ao real interesse deste servidor público.

A partir da análise documental, buscou-se verificar se os conselheiros participantes da presente pesquisa participaram da última conferência municipal de assistência social, sendo que em Arapuã 6 dos conselheiros estavam presentes, Ariranha do Ivaí foram 5, Ivaiporã só contou com 4 deles, e em Jardim Alegre e Lidianópolis não foi possível identificar devido à falta de acesso a lista de presenças da conferência deste município.

Em comparação com as conferências realizadas por outros setores, a participação é reduzida de forma expressiva com apenas **21%** que afirmam participar sempre, **54%** participam às vezes, **15%** raramente, **6%** nunca participaram e **4%** não responderam. Isso pode reforçar a hipótese de que a participação ocorre em maior grau quando as conferências são realizadas pelo próprio setor de atuação por serem obrigados a participar, enquanto nos processos conferenciais de outras políticas públicas não há essa obrigatoriedade. Inclusive, os conselheiros podem ter maiores dificuldades para participação nestes casos por não haver liberação pelo seu setor. Além disso, os conselheiros que afirmaram que participam as vezes das conferências de outros setores, pode estar relacionada a própria indicação destes para vir a compor os conselhos municipais destas políticas públicas.

A seguir, é possível verificar a frequência de participação por município, bem como, as principais conferências em que os conselheiros mencionaram ter participado. A maioria (**44%**) não mencionaram nenhuma conferência, o que deixa uma dúvida se efetivamente alguns conselheiros participaram ou não.

Tabela 22 – Frequência de participação nas conferências realizadas pelas demais políticas públicas

Municípios	Às vezes	Sempre	Raramente	Nunca	Não respondeu
Arapuã	67%	11%	22%	0%	0%
Ariranha do Ivaí	48%	13%	13%	13%	13%
Ivaiporã	55%	9%	9%	18%	9%
Jardim Alegre	56%	22%	22%	0%	0%
Lidianópolis	45%	45%	10%	0%	0%
TOTAL	54%	21%	15%	6%	4%

Conferências Mencionadas	não respondeu (mencionou)	Saúde	Criança e adolescente	Educação	Assistência social	Meio Ambiente	Conferência do Idoso	Conferência das cidades	Esportes
Ariranha do Ivaí	38%	0%	13%	0%	25%	0%	13%	0%	0%
Ivaiporã	36%	18%	18%	0%	9%	0%	0%	0%	9%
Jardim Alegre	33%	33%	0%	11%	22%	0%	0%	0%	0%
Lidianópolis	45%	18%	0%	27%	9%	18%	0%	9%	0%
TOTAL	44%	21%	13%	13%	13%	4%	4%	2%	2%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).⁴⁷

Analisando os dados obtidos em cada município, verifica-se que mais uma vez, Lidianópolis é o que mais se destaca, com **45%** de conselheiros que afirmaram participar sempre das conferências realizadas por outros setores. Já Arapuã é o município que obteve o maior percentual de conselheiros (**67%**) que disseram que participam às vezes destes processos conferenciais promovidos pelos outros setores. Em contraponto, este município se destaca também devido a **67%** dos conselheiros não mencionarem quais conferências participaram, o que deixa uma dúvida da real participação, considerando que não houve nenhuma afirmação de nunca ter participado.

As conferências mais mencionadas pelos conselheiros foram da política de saúde (**21%**) e educação; criança e adolescente e assistência social com **13%**. Em menores percentuais temos a conferência do meio ambiente e idoso (**4%**) e cidades e esportes (**2%**). Observando os dados por municípios, Arapuã tem maior menção pelos conselheiros de

⁴⁷ Essa questão também admitiu mais de uma resposta, o que explica ultrapassar o percentual de 100%.

participação nas conferências de saúde e da criança e adolescente (**33%**), Ariranha do Ivaí na assistência social (**25%**), Ivaiporã na saúde e da criança e adolescente (**18%**), Jardim Alegre na saúde (**33%**) e Lidianópolis nas conferências da educação (**27%**).

Desta forma, pelos dados obtidos na presente pesquisa, verifica-se que para uma atuação mais ativa dos CMAS's é necessário o reconhecimento do papel dos conselhos e do seu potencial propositivo e não só deliberativo sobre as políticas públicas, para que os conselheiros possam ter condições de exercer suas atribuições de forma efetiva, o que não foi identificado pelo estudo aqui realizado. A partir dos achados na pesquisa de Cunha (2009) sobre o processo deliberativo do CMAS, verificou-se a prevalência de um papel mais de controle da política de assistência social do que propositivo, podendo significar que “[...] os conselhos estão tendo pouca capacidade de intervenção nos rumos da política em si, que é definida nas fases de elaboração dos orçamentos e dos planos municipais de assistência social. [...]” (p. 130). Ainda segundo a autora, a promoção de capacitações para os conselheiros são uma importante estratégia para superação dos desafios vivenciados pelos conselhos na busca por uma atuação efetiva e condizente com suas atribuições nas políticas públicas.

Diante do exposto, buscou-se averiguar se os conselheiros compreendem que essas capacitações são importantes para o desempenho de suas atribuições nos CMAS's e de forma unânime (**100%**) os conselheiros, em todos os municípios, avaliaram que sim. Todavia, analisando as atas dos CMAS's verificou-se ausência acentuada sobre pautas relacionadas a capacitações aos conselheiros, sendo identificado apenas em Jardim Alegre uma reunião em que foi realizado uma breve capacitação aos conselheiros pelo próprio presidente do CMAS que também é técnico da política de assistência social, com ausência de debates ou discussões sobre a necessidade de capacitações continuadas. Portanto, ainda que os conselheiros afirmem que a realização de capacitação é importante para o desenvolvimento de suas funções nos conselhos, não há a proposição de pauta sobre isso no CMAS.

Do mesmo modo, buscou-se analisar o grau de satisfação dos conselheiros em relação a oferta dessas capacitações nos municípios para os CMAS's, sendo que **50%** afirmaram ser muito satisfatória e satisfatória ao passo que **38%** afirmaram como pouco satisfatória, demonstrando que não são todos os conselheiros que estão satisfeitos com as capacitações ofertadas pelos municípios, e **12%** preferiram não responder à questão.

Tabela 23 – Avaliação da oferta de capacitações promovidas atualmente para os conselheiros do CMAS nos municípios

Municípios	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Prefiro não responder
Arapuã	22%	33%	45%	0%
Ariranha do Ivaí	12%	50%	38%	0%
Ivaiporã	18%	18%	27%	37%
Jardim Alegre	11%	33%	45%	11%
Lidianópolis	9%	46%	36%	9%
TOTAL	15%	35%	38%	12%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Os municípios que chamam mais atenção são Ariranha do Ivaí (62%), Arapuã (55%) e Lidianópolis (55%), por terem os maiores percentuais de conselheiros que avaliaram positivamente a oferta das capacitações e são justamente os que tem os menores IDH, número populacional, recursos humanos e maiores taxas de analfabetismo em comparação aos outros pesquisados. Além disso, como já mencionado, não foram identificadas proposições e discussões de pautas nas reuniões dos CMAS's pelos conselheiros e também pelas atas não fica evidenciado qualquer promoção de capacitações aos mesmos.

Desta forma, buscou-se identificar quais as principais temáticas que os conselheiros consideram ser mais importantes para a promoção de capacitações. Do total, 60% dos conselheiros elencaram ser importante abordar o papel dos conselhos de assistência social e 54% sinalizaram o SUAS e serviços socioassistenciais e as Legislações e normativas que regulamentam a política de assistência social, inclusive a legislação municipal:

Tabela 24 – Três principais temas para serem abordados em capacitações aos conselheiros do CMAS nos municípios, considerando o seu grau de importância

Municípios	O papel dos Conselhos de Assistência Social.	SUAS e Serviços Socioassistenciais	Legislações e normativas que regulamentam a política de assistência social, inclusive a legislação municipal.	Orçamento e financiamento da Política de Assistência Social.	Controle Social.	Gestão da Política de Assistência social.	Prestação de contas.	Inscrição e certificação de entidades socioassistenciais.
Arapuã	44%	44%	44%	56%	22%	11%	0%	0%
Ariranha do Ivaí	75%	38%	25%	25%	63%	13%	25%	13%
Ivaiporã	73%	27%	82%	73%	18%	36%	9%	0%
Jardim Alegre	67%	67%	56%	33%	33%	0%	11%	0%
Lidianópolis	45%	91%	55%	18%	45%	18%	9%	9%
TOTAL	60%	54%	54%	42%	35%	17%	10%	4%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).⁴⁸

Chama a atenção que no município de Lidianópolis, **91%** mencionaram que a temática mais importante para a realização das capacitações para o CMAS é sobre SUAS e serviços socioassistenciais. Já Ivaiporã se destaca com **82%** na temática de Legislações e normativas que regulamentam a política de assistência social, inclusive a legislação municipal. Isso pode revelar as dificuldades que os conselheiros têm para compreender sobre a política de assistência social, suas legislações e normativas e da própria política na perspectiva do direito, estruturada e organizada nos moldes de um sistema único.

Ariranha do Ivaí tem maior menção pelos conselheiros da temática sobre o papel dos conselhos de assistência social (**75%**), podendo indicar as dificuldades dos conselheiros sobre identificar quais são as suas atribuições nesta política pública. Estas temáticas estão relacionadas entre si, uma vez que para a compreensão do papel do conselho, é necessário conhecer o que cabe à política de assistência social, quais são os serviços e benefícios ofertados e quem são os usuários para poder fiscalizar, propor, deliberar e avaliar esta política de forma consciente e qualitativa.

Vale destacar que os próprios profissionais que estão inseridos no âmbito da política de assistência social também têm suas dificuldades diante da complexidade dos serviços e intervenções que os demandam cotidianamente, exigindo capacitações continuadas para uma adequada atuação. Agora, imagine para os burocratas de outros setores e principalmente, para os conselheiros da sociedade civil que não tem tanto contato com a política de assistência social no que diz respeito às questões burocráticas que envolvem a sua organização e oferta, evidenciando o quanto as capacitações promovidas pelo poder público são importantes para o adequado desempenho dos conselhos.

Cunha (2019) salienta que com as capacitações tem-se a possibilidade de fortalecer o papel dos conselhos gestores, pois os conselheiros terão propriedade para exercer o controle social e deliberar sobre o desenvolvimento das políticas públicas de forma a atender as demandas da população. Assim, é necessário favorecer a participação dos conselheiros através das capacitações continuadas, não só para os atores da sociedade civil, mas também para os representantes do Estado, pois como já pontuado anteriormente neste trabalho, nem sempre

⁴⁸ Essa questão também admitiu mais de uma resposta, o que explica ultrapassar o percentual de 100%.

esses atores têm conhecimento sobre a política pública que está atuando e sobre as atribuições dele enquanto conselheiro do CMAS.

Com o propósito de saber o quão importante é a participação da sociedade civil, foi questionado aos burocratas sobre como avaliam essa participação nos conselhos municipais de assistência social para o desenvolvimento da política nos territórios, **98%** dos conselheiros afirmam que são importantes ou muito importantes nos CMAS's e **2%** (1 conselheiro) não respondeu à questão. A avaliação de que a participação da sociedade civil é muito importante para a política de assistência social em cada município, obteve os seguintes resultados: Ivaiporã (**82%**), Jardim Alegre (**78%**), Arapuã (**67%**), Lidianópolis (**64%**) e Ariranha do Ivaí (**50%**), sendo identificado que nos municípios com maiores recursos e indicadores como o IDH como é o caso dos dois primeiros, houve melhor avaliação.

Logo, as variações são consideráveis entre os municípios, principalmente se analisarmos em Ivaiporã (**82%**) que é de porte II, com capacidade estatal mais elevada e Ariranha do Ivaí (**50%**) que possui os indicadores mais reduzidos. Essa variação pode estar relacionada a própria dificuldade dos conselheiros de compreender o papel do SUAS e suas legislações e normativas, bem como, da importância dos conselhos e conferências para o desenvolvimento da política de assistência social nos territórios.

Conforme expõe Silva *et al.* (2008) a participação da sociedade civil tende a contribuir para a gestão democrática da política de assistência social e favorecer a ampliação dos serviços socioassistenciais de forma qualificada. Todavia, essa participação nem sempre é efetiva, considerando as dificuldades e limitações impostas a esses atores da sociedade civil por uma série de questões já pontuadas neste trabalho. Por vezes, os próprios atores governamentais não querem dividir informações relevantes para o exercício do controle social e o poder de gerir as políticas públicas, fortalecendo o CMAS apenas enquanto mecanismo burocrático de acesso a recursos públicos e de prestação de contas.

Com o intuito de analisar se há debates e discussões prévias as deliberações dos CMAS's nas reuniões dos conselhos, foi questionado aos conselheiros sobre como avaliam esses debates que antecedem os processos decisórios. Do total, **81%** afirmaram que a maioria das discussões são necessárias e o tempo para isso são suficientes para a tomada de decisões, mas essa avaliação não é atribuída por todos os conselheiros, uma vez que **17%** afirmaram que a maioria das discussões são necessárias, mas o tempo é insuficiente.

Chama a atenção que nos municípios de Arapuã e Jardim Alegre **100%** dos conselheiros avaliaram positivamente os debates e tempo de discussões para a tomada de opiniões nos conselhos, destoando dos demais municípios pesquisados, considerando que

Ivaiporã obteve 82%, Lidianópolis 64% e Ariranha do Ivaí 63%. Esse dado pode estar relacionado ao fato de que muitas vezes, como já mencionado anteriormente, não há discussões de forma adequada e qualificada para potencializar uma atuação ativa de todos os conselheiros, principalmente, há ausência de questionamentos por parte dos representantes da sociedade civil.

A ausência de uma atuação ativa da sociedade civil e condução dos poucos debates pelos representantes governamentais nas reuniões dos conselhos podem explicar a concepção exposta acima pelos conselheiros. Considerando as contribuições de Silva *et al.* (2008), é possível analisar que os atores representantes do governo têm uma representação mais articulada por estabelecerem consensos para defender os interesses do segmento que representa e com isso, eles conseguem ser mais organizados nas reuniões dos conselhos e influenciar na maior parte do tempo nas decisões, ao contrário da sociedade civil que por vezes estabelecem disputas de interesses entre eles.

4.4. AS INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS E AS INFLUÊNCIAS QUE PERPASSAM A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS GOVERNAMENTAIS NOS CMAS's

Neste último bloco de questões, objetiva-se analisar as interações socioestatais e as influências dos diferentes segmentos/atores nos conselhos municipais, bem como nas políticas públicas. Para isso, serão abordadas perguntas sobre a atuação dos conselheiros governamentais enquanto auxiliares nos debates e compreensão dos assuntos em pautas; o impacto e relevância das opiniões dos conselheiros para os diferentes segmentos e atores nas tomadas de decisões; e a recorrência dos conselheiros a bases de apoio internas e externas aos conselhos para auxílio na compreensão dos assuntos ou para tomada de decisões nas reuniões.

Além disso, buscou-se analisar o grau de interação destes conselheiros com os usuários tanto da política de assistência social quanto do setor ou política de atuação; as concepções do quanto os usuários da política de assistência social também são públicos da política em que trabalham; sobre as contribuições que suas atuações nestas instituições participativas tem para o desempenho de seu trabalho no setor em que atua, assim como, do seu setor para a melhoria da política de assistência social nos municípios.

De acordo com Moraes (2016) “[...] as relações sócio-políticas entre a população e o poder público (municipal) são mais estreitas nas cidades de menor porte e tendem a se distanciar à medida que aumentam demograficamente” (p. 10). Isso porque em municípios menores o estabelecimento de convivências e interações são proporcionadas em outros

espaços para além dos equipamentos públicos que ofertam os serviços à população como por exemplo, nas igrejas, estabelecimentos comerciais e espaços de lazer.

Buscando analisar a interferência que os conselheiros têm nas reuniões dos conselhos, foi questionado sobre a frequência com que os burocratas intervêm para auxiliar os demais na compreensão dos assuntos em pautas e nas discussões nas reuniões dos CMAS's. Do total, **40%** relataram que às vezes auxiliam; **25%** afirmaram ser sempre e com frequência; **21%** raramente prestam esse auxílio e **14%** nunca auxiliaram nenhum outro conselheiro. Analisando os dados por municípios, entre os que afirmaram que as vezes auxiliam, temos: Lidianópolis (64%), Jardim Alegre (56%), Ariranha do Ivaí (49%), Arapuã (22%) e Ivaiporã (9%). Quanto aos percentuais de conselheiros que afirmaram que sempre ou com frequência auxiliam os demais do CMAS, Ivaiporã aparece com 55%, Arapuã (22%), Lidianópolis (18%), Ariranha do Ivaí (13%) e Jardim Alegre (11%).

De acordo com o Lopez e Pires (2010), os atores governamentais, por terem maior facilidade de acesso as informações e o privilégio de implementar as políticas públicas, terão, em qualquer conselho que venham a compor, maiores possibilidades de influenciar nas discussões e decisões destas instituições participativas. Desta forma, os representantes do governo possuem espaços privilegiados e contexto favorável para que suas ideias sejam acatadas enquanto adequadas para a implementação das políticas públicas.

Em relação aos impactos das opiniões dos conselheiros para a tomada de decisões no interior dos conselhos, **54%** afirmaram que sempre ou com frequência suas concepções impactam nos processos decisórios. Cerca de **31%** disseram que às vezes impactam, **13%** raramente e apenas **2%** nunca. Lidianópolis é o município que mais chama a atenção com **73%** dos conselheiros que afirmam que suas opiniões sempre impactam nos processos de decisão no interior do CMAS, uma vez que Ariranha do Ivaí obteve 38%, Arapuã (22%), Ivaiporã (18%) e Jardim Alegre (11%). Entre os conselheiros que afirmaram que com frequência isso ocorre, temos: Jardim Alegre (56%), Lidianópolis (27%), Ivaiporã (18%), sendo que em Arapuã e Ariranha do Ivaí nenhum conselheiro atribuiu essa avaliação. Porém, nestes dois últimos municípios, 67% e 50% respectivamente, disseram que às vezes suas ideias impactam, evidenciando os maiores percentuais nesta avaliação.

Com esses dados é possível verificar que em maior incidência, as opiniões dos conselheiros tendem a influenciar e impactam nas decisões que são tomadas pelos CMAS's. Isso pode indicar um contexto favorável para os gestores terem suas demandas atendidas e não as da população usuária, uma vez que as influências destes atores podem ser alheias aos objetivos estabelecidos pelo SUAS e PNAS (DIREITO, 2021; CUNHA 2019).

No que tange a relevância das opiniões dos conselheiros participantes da pesquisa para os determinados segmentos, verifica-se que **88%** afirmaram que suas concepções são relevantes ou muito relevantes para os representantes da sociedade civil, **86%** consideram ser relevantes ou muito relevantes para os presidentes do CMAS, **84%** para trabalhadores da política de assistência social, **82%** para o gestor da assistência social, **75%** para conselheiros governamentais e **58%** para o poder executivo. A partir deste dado, fica evidenciado o poder de influência que os conselheiros têm sobre os representantes da sociedade civil, considerando a posição favorável que ocupam diante de seus próprios cargos e segmento de representação, conforme já mencionado.

Tabela 25 – Grau de relevância das opiniões do conselheiro para determinados segmentos nas reuniões do CMAS

CONSELHEIROS GOVERNAMENTAIS					
Municípios	Relevante	Muito Relevante	Pouco Relevante	Não respondeu	Irrelevante
Arapuã	44%	44%	12%	0%	0%
Ariranha do Ivaí	0%	12%	38%	38%	12%
Ivaiporã	36%	46%	9%	9%	0%
Jardim Alegre	56%	33%	11%	0%	0%
Lidianópolis	64%	27%	0%	0%	9%
TOTAL	42%	33%	13%	8%	4%
CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL					
Municípios	Muito Relevante	Relevante	Pouco Relevante	Não respondeu	Irrelevante
Arapuã	56%	33%	11%	0%	0%
Ariranha do Ivaí	38%	38%	12%	12%	0%
Ivaiporã	46%	36%	9%	9%	0%
Jardim Alegre	44%	56%	0%	0%	0%
Lidianópolis	36%	55%	0%	0%	9%
TOTAL	44%	44%	6%	4%	2%
GESTOR DA ASSISTÊNCIA SOCIAL					
Municípios	Muito Relevante	Relevante	Pouco Relevante	Não respondeu	Irrelevante
Arapuã	56%	22%	11%	0%	11%
Ariranha do Ivaí	25%	25%	25%	25%	0%
Ivaiporã	36%	55%	0%	9%	0%
Jardim Alegre	56%	33%	11%	0%	0%
Lidianópolis	36%	55%	9%	0%	0%
TOTAL	42%	40%	10%	6%	2%
PRESIDENTE DO CMAS					

Municípios	Relevante	Muito Relevante	Não respondeu	Pouco Relevante	Irrelevante
Arapuã	33%	56%	0%	11%	0%
Ariranha do Ivaí	38%	12%	38%	12%	0%
Ivaiporã	55%	36%	9%	0%	0%
Jardim Alegre	44%	56%	0%	0%	0%
Lidianópolis	55%	36%	0%	9%	0%
TOTAL	46%	40%	8%	6%	0%

TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Municípios	Relevante	Muito Relevante	Pouco Relevante	Não respondeu	Irrelevante
Arapuã	33%	45%	22%	0%	0%
Ariranha do Ivaí	63%	12%	0%	25%	0%
Ivaiporã	36%	55%	0%	9%	0%
Jardim Alegre	33%	56%	11%	0%	0%
Lidianópolis	64%	18%	18%	0%	0%
TOTAL	46%	38%	10%	6%	0%

PODER EXECUTIVO

Municípios	Muito Relevante	Relevante	Pouco Relevante	Irrelevante	Não respondeu
Arapuã	33%	23%	33%	11%	0%
Ariranha do Ivaí	13%	38%	13%	13%	23%
Ivaiporã	36%	36%	19%	0%	9%
Jardim Alegre	44%	44%	12%	0%	0%
Lidianópolis	18%	9%	64%	9%	0%
TOTAL	29%	29%	29%	6%	7%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito**: Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Dos dados obtidos, comparando as respostas por município, chama a atenção que Ariranha do Ivaí se sobressai por **38%** dos conselheiros terem sinalizado que suas opiniões são pouco relevantes para os conselheiros governamentais ao mesmo tempo em que este mesmo percentual não respondeu quanto a este segmento. Além disso, este município apresenta maiores percentuais de pouco relevância ou irrelevância de suas opiniões para quase todos os segmentos e, também, de ausência de respostas dos conselheiros em comparação aos demais municípios. Isso pode dar indícios de que pode haver interações conflituosas destes conselheiros com os demais atores governamentais no CMAS, sabendo-se que este município possui os menores indicadores em comparação aos demais pesquisados.

Chama a atenção que em Lidianópolis (**91%**) e Jardim Alegre (**89%**), a maioria dos seus conselheiros afirmou que suas opiniões são relevantes ou muito relevantes para os demais representantes governamentais e da sociedade civil, com **91%** e **100%**, respectivamente. Quanto à relevância para os gestores da política de assistência social, presidente do CMAS e trabalhadores do setor, mais uma vez estes dois municípios se destacam juntamente com Ivaiporã. Vale destacar que estes três municípios possuem os maiores IDH e nos leva a refletir se isso pode impactar em maior autonomia dos burocratas e conseqüentemente, maiores condições de influenciar os demais segmentos, o que pode explicar os resultados obtidos.

Como já identificado na análise documental, os conselheiros governamentais, técnicos e gestores são os que conduzem as reuniões dos CMAS's nos municípios e, também, são os que mais argumentam e se posicionam. Logo, fica evidenciada essa influência estes atores têm no interior dos conselhos de assistência social e sua própria capacidade de promover a deliberação positiva de pautas que são inseridas por estes burocratas nas reuniões.

Em relação à relevância das opiniões para o poder executivo, em todos os municípios houve a afirmação ser relevante ou muito relevante, mas em menor grau se comparado aos demais segmentos apresentados aos conselheiros. Dentre os municípios, Jardim Alegre se destaca com **88%** e Ivaiporã com **72%** enquanto Lidianópolis se sobressai de maneira expressiva em relação aos demais territórios com **64%** dos seus conselheiros que afirmaram ter pouca relevância de suas opiniões para o executivo, indicando que há uma interação conflituosa com este segmento. Isso desperta a atenção uma vez que os representantes governamentais são indicados pelo poder executivo para compor os conselhos e conseqüentemente, representá-los através de secretarias e setores da administração.

Continuando a investigação, agora sobre as possíveis influências que os burocratas podem vir a sofrer no desempenho de suas atribuições nos CMAS's, foi questionada a frequência com que os conselheiros recorreram a pessoas e grupos externos aos conselhos para auxílio na compreensão dos assuntos ou para tomada de decisões nas reuniões, sendo que **58%** (28 conselheiros) disseram que nunca, **19%** (9) afirmaram às vezes, **15%** (7) raramente, **6%** (3) com frequência e **2%** (1) não respondeu à questão.

Considerando as respostas obtidas, foi questionado quem seriam os atores que compõem essa base de apoio dos conselheiros para identificar quais os segmentos, sendo mencionado com **25%** (12 menções) ser os trabalhadores da assistência, **23%** (11) trabalhadores do mesmo setor que atuam, **15%** (7) o gestor municipal, o poder executivo e entidades da sociedade civil obtiveram **10%** cada (ou 5 menções), **4%** (2) não respondeu à

questão e **2%** (1) disseram ser outros atores (no caso foi mencionada a sociedade civil)⁴⁹. Analisando as respostas dos questionários, verificou-se que alguns conselheiros afirmaram que nunca recorreram a bases de apoio, mas sinalizaram quem seriam os atores que a compõe.

No que se refere a recorrência aos demais conselheiros fora das reuniões do CMAS para auxílio na compreensão das pautas ou até para tomada de decisões, também houve a negativa de **52%**, que disseram que nunca recorreram, **23%** afirmaram que raramente, **19%** às vezes, sempre ou com frequência **2%** cada e também **2%** não respondeu à questão. Diante dos resultados, verifica-se que, ainda que seja em menor grau, em alguns momentos, os conselheiros recorreram aos demais fora das reuniões para buscar auxílio.

Conforme já explanado neste trabalho, diante das diferentes áreas/setores de representação dos conselheiros governamentais, nem sempre estes atores em um determinado conselho possuem conhecimentos naquela área específica de política pública, não conhecem as normativas e legislações pertinentes e, portanto, podem ser convencidos de que a concepção de política de determinado ator, que pode ou não compor o conselho, é adequada.

Desta forma, Rinaldi (2019) argumenta que através da formação e capacitação permanentes dos atores envolvidos com a política de assistência social, pode haver a promoção de bases de apoio fortalecidas no conhecimento e informações de modo a favorecer a gestão da política, a oferta de serviços e benefícios sociais, bem como, o exercício do controle social nos municípios. Isso porque com o acesso ao conhecimento e informações adequadas, os conselheiros terão maiores condições de discernir o seu papel nos conselhos de assistência social e da própria política pública, contribuindo para que os objetivos da PNAS (2004) sejam alcançados.

Para Gomes (2009), a exigência de capacitações deve ir muito além de qualificar para o trabalho. Deve promover o exercício da cidadania com a participação ativa dos indivíduos, a partir do próprio reconhecimento enquanto cidadãos de direitos, para que tenham condições de dialogar com os diferentes atores da sociedade em defesa dos direitos sociais no âmbito das políticas públicas.

A partir da avaliação sobre o quanto a atuação dos conselheiros no CMAS tem a contribuir com o desempenho de seu trabalho no setor em que atua, **59%** (28 dos 48) avaliam que contribui muito, **23%** (11) contribui pouco, **8%** (4) não contribui, **6%** (3) contribui muito

⁴⁹ Esta questão deveria ser pulada por aqueles conselheiros que responderam nunca na questão anterior. Caso contrário, nesta questão foi permitido assinalar mais de uma opção, o que explica o percentual não atingir 100%.

pouco e **4%** (2) não respondeu à questão. Analisando os dados por município, chama a atenção que Jardim Alegre obteve o maior percentual de conselheiros que afirmaram que sua atuação contribui muito (78%, ou 7/9 burocratas) ao passo que Arapuã tem o menor percentual nesta alternativa com **33%** (3/9). Ainda neste último município, obteve-se o maior índice de conselheiros que avaliaram que contribui pouco com sua atuação **56%** (5/9).

A próxima questão a ser investigada foi identificar se há interação dos conselheiros com os usuários da política de assistência social, considerando que esse contato propicia conhecer a realidade vivenciada pelos indivíduos e famílias público-alvo desta política. A maioria dos conselheiros, **56%** (27/48) afirmam ter muito contato, **38%** (18/48) diz ter pouco contato, **4%** (2/48) não respondeu à questão e apenas **2%** (1) afirma não ter contato. Os municípios que se destacam por afirmar ter muito contato com os usuários da política de assistência social são Ariranha do Ivaí com 75%, Lidianópolis 64% e Arapuã 56%. Quanto ao pouco contato afirmado por alguns conselheiros, os municípios que se destacam são Ivaiporã (**55%**) e Jardim Alegre (**44%**).

A partir destes dados verifica-se que em municípios menores como Arapuã, Ariranha do Ivaí e Lidianópolis, o contato com os usuários tende a ser favorecido diante da proximidade que se tem com a população devido à sua extensão territorial e número populacional, ao passo que Jardim Alegre e Ivaiporã por serem maiores, esse acesso é mais limitado devido a estes mesmos fatores que se ampliam consideravelmente.

Quanto à interação com os usuários do setor ou política de atuação, de maneira mais acentuada com **79%** (38 dos 48) afirmam ter muito contato, **15%** (7) pouco contato, **4%** (2) disseram não ter contato e **2%** (1) não respondeu à questão. Com os dados obtidos verifica-se maior contato dos conselheiros com os usuários de seu setor ou política pública em que atuam. Ariranha do Ivaí chama a atenção devido a 100% (8 de 8) dos seus conselheiros afirmarem ter muito contato com os usuários do seu setor ou política pública em que atuam, enquanto Ivaiporã obteve o menor percentual entre os municípios com 64% (7 de 11). Estes dados reforçam a hipótese de que a questão do porte é um dos fatores importantes para avaliar também o grau de interação com a população.

Lotta (2010), argumenta que com o tempo, as relações sociais estabelecidas pelos atores estatais tendem a serem favorecidas, principalmente, o estabelecimento de vínculos com a comunidade e com os usuários das políticas públicas. A partir destas interações, os conselheiros também sofrem influências nas concepções sobre este público, nas suas formas de executar os serviços no setor de atuação e seus posicionamentos no CMAS, o que tende a impactar no desenvolvimento da política de assistência social, seja positivamente ou não.

Em relação às concepções do quanto os usuários da política de assistência social também são públicos da política em que atuam, **64%** (31 de 48) afirmaram que são usuários de ambas as políticas públicas, **15%** (7) disseram que a maioria são usuários das duas políticas e o mesmo percentual afirma que são usuários apenas da política de assistência social. Não responderam a esta questão **6%** (3) dos conselheiros. Destacam-se entre os municípios que avaliaram que a maioria dos usuários são das duas políticas, Jardim Alegre com 78% (7 de 9) e Ariranha do Ivaí 75% (6 de 8), sendo que o menor percentual nesta alternativa foi obtido em Arapuã 44% (4 de 9).

Vale destacar que devido as distintas políticas públicas ou setores em que estes conselheiros atuam como da saúde, educação, agricultura e meio ambiente, esportes e setores da administração pública, isso tende a influenciar nos dados obtidos. Mas, é necessário considerar também, que pode haver uma falta de reconhecimento de que os usuários da política de assistência social podem ser de outras políticas, a partir daquela visão assistencialista ainda presente de que são indivíduos e famílias em situação de pobreza, como já pontuado anteriormente neste trabalho. Diante disso, é fundamental frisar que a assistência social deve atender a quem dela necessitar, considerando as múltiplas expressões da questão social que estão para além de condições econômicas.

Em relação à opinião dos conselheiros sobre as contribuições do seu setor para a melhoria da política de assistência social nos municípios, **84%** (40 de 48) afirmaram que tem muito a contribuir, **10%** (5) pouco a contribuir, **4%** (2) muito pouco a contribuir e **2%** (1) não respondeu. Verifique na tabela abaixo os dados por município:

Tabela 26- Nível de contribuição do seu setor ou política pública para a melhoria da assistência social nos municípios

Municípios	Tem muito a contribuir	Pouco a contribuir	Muito pouco a contribuir	Não respondeu
Arapuã	78%	11%	0%	11%
Ariranha do Ivaí	100%	0%	0%	0%
Ivaiporã	73%	9%	18%	0%
Jardim Alegre	67%	33%	0%	0%
Lidianópolis	100%	0%	0%	0%
TOTAL	84%	10%	4%	2%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito:** Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR. Elaboração da própria autora (2022).

Chama a atenção que de forma unânime (**100%**), os conselheiros de Ariranha do Ivaí (8 de 8) e Lidianópolis (11 de 11) afirmaram que seu setor tem muito a contribuir para a melhoria da política de assistência social. Isso é muito interessante, pois evidencia o reconhecimento dos conselheiros, inclusive até dos que estão lotados em setores administrativos, que ele tem a contribuir independente se ele está atuando diretamente na política ou não. Além disso, esse resultado também pode significar que eles se percebem enquanto parte do processo de desenvolvimento da assistência social em seu município por serem conselheiros do CMAS e deliberar sobre essa política pública.

E por fim, buscou-se identificar a concepção dos conselheiros sobre a contribuição da própria política de assistência social para os usuários do setor em que atuam, sendo que **88%** (42 de 48) afirmaram que tem muito a contribuir, **10%** (5) pouco a contribuir e **2%** (1) preferiu não responder à questão. Mais uma vez Ariranha do Ivaí se destaca devido aos seus conselheiros, por unanimidade, afirmarem que a política de assistência social tem muito a contribuir com os usuários do seu setor ou política de atuação, conforme a tabela a seguir:

Tabela 27- Contribuição da política de assistência social para os usuários do setor ou política pública em que o conselheiro atua

Municípios	Tem muito a contribuir	Pouco a contribuir	não respondeu
Arapuã	89%	0%	11%
Ariranha do Ivaí	100%	0%	0%
Ivaiporã	73%	27%	0%
Jardim Alegre	89%	11%	0%
Lidianópolis	91%	9%	0%
TOTAL	88%	10%	2%

(N=48 Conselheiros)

Fonte: **Entre o dito e o não dito:** Retratos da atuação dos conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios de pequeno porte I e II - A Comarca de Ivaiporã-PR.

O CNAS (2006) enfatiza na resolução nº 237/2006 a necessidade de se atentar para que os representantes a serem indicados para compor os conselhos de assistência social sejam atores envolvidos com setores que tem alguma ligação com as políticas econômicas e sociais como “[...]Assistência Social; [...] Saúde; [...] Educação; [...] Trabalho e Emprego; [...] Fazenda; [...] e outras. [...]” (p. 4). Isso demonstra que estes representantes devem ter o mínimo de experiência e conhecimentos para que possam auxiliar na identificação das necessidades da população e atendê-las através da oferta de serviços públicos com qualidade e

eficiência, contribuindo para a melhoria e desenvolvimento da política de assistência social nos territórios, com adequado investimento de recursos públicos.

Mediante o exposto, diante das múltiplas dimensões que perpassam as vulnerabilidades dos usuários da política de assistência social, todos os setores, em maior ou menor grau, podem vir a contribuir com a melhoria e o desenvolvimento desta política pública através dos CMAS's. Isso se torna ainda mais possível, na medida em que os conselheiros compreendem o seu papel nestes conselhos e se estiverem realmente comprometidos com os objetivos propostos para esta política pública. Para que isso ocorra, é fundamental o investimento de recursos públicos na oferta de capacitações continuadas para que os conselheiros possam assumir uma participação mais ativa e questionadora nos conselhos.

A partir dos dados foi evidenciado uma série de dificuldades, tensões e especificidades nos municípios de pequeno porte pesquisados, especialmente, daqueles que tem suas capacidades estatais mais reduzidas. Além disso, foi possível observar como são realizadas as reuniões dos CMAS's, os atores que são envolvidos e que conduzem as discussões, os processos de tomadas de decisões e influências que os burocratas que compõe estes conselhos têm sob os demais conselheiros tanto de representação governamental quanto da sociedade civil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar como se dá a atuação dos conselheiros governamentais nos conselhos municipais de assistência social em municípios de pequeno porte I e II, procurando identificar suas atitudes e opiniões sobre o funcionamento dessas instâncias, bem como caracterizar como ocorre, nelas, sua efetiva participação. Para tanto foi utilizado, enquanto recursos, a aplicação de questionário e a análise documental, que objetivou a triangulação de dados, buscando identificar possíveis variações das informações coletas, bem como, a análise de elementos que poderiam subsidiar as interpretações para além do que foi expresso no questionário.

Nesta conclusão, iremos recuperar os principais achados deste trabalho, procurando evidenciar alguns aspectos positivos e negativos que retratam a atuação dos conselheiros governamentais dos CMAS's. Primeiro, *os aspectos gerais que sugerem uma atuação qualificada e autônoma nos conselhos*: os conselheiros são em grande medida jovens e adultos de 20 a 45 anos de idade, com alto grau de qualificação profissional devido ao nível de escolaridade, são experientes por estarem há bastante tempo atuando na administração pública e boa parte dos conselheiros residem no mesmo município que trabalham, tendo proximidade com os usuários. Boa parte estão alocados em cargos ou funções de chefia, afirmam ter autonomia para deliberar sobre os assuntos nos conselhos, sendo que a maior vinculação de trabalho é de regime estatutário ou cargos em comissão, com baixa rotatividade dos representantes governamentais nos conselhos.

No que se refere as reuniões dos CMAS's e sua atuação em outros conselhos, os conselheiros afirmaram que o calendário de reuniões estabelecido facilita a participação e que são liberados pelos seus setores para participar, que boa parte participa ou já participou em mais de um conselho e a maioria dos conselheiros avaliam de forma satisfatória a sua contribuição para os conselhos municipais.

Os assuntos que os conselheiros avaliam que mais contribuem nas discussões dos CMAS's são sobre o papel dos conselhos de assistência social, o SUAS e os serviços socioassistenciais e prestação de contas, sendo que os assuntos mais tratados nas reuniões são referentes a aprovação de prestação de contas e autorização para acesso a recursos públicos e a maioria afirma que compreende os assuntos tratados.

A maioria dos conselheiros compreendem que a função do CMAS é fiscalizar, deliberar e avaliar a política pública e que cabe a política de assistência social garantir a

proteção social, afirmando que todas as decisões dos CMAS's ou a maioria delas são implementadas nos territórios.

Em relação às conferências, os conselheiros avaliam que elas são muito importantes para as políticas públicas e a maioria afirma que participam daquelas que são realizadas pelo seu setor.

Quanto a realização de capacitações, os conselheiros reconhecem a sua importância e metade dos burocratas afirmaram que estão satisfeitos com a oferta dessas capacitações para os CMAS's.

No que se refere aos impactos e influências da atuação dos conselheiros nas reuniões dos CMAS's, a maioria dos conselheiros afirmaram que suas concepções impactam nos processos decisórios e que são relevantes em maior grau para os representantes da sociedade civil, para os trabalhadores da política de assistência social e gestores da assistência social, respectivamente. Também avaliaram que os seus setores têm muito a contribuir para a melhoria da política de assistência social nos municípios.

Agora, os aspectos gerais que sugerem uma atuação limitada nos conselhos: Os municípios dispõem de baixos recursos humanos, e com isso, os CMAS's não contam com uma secretaria executiva, sendo que são os técnicos dos equipamentos de atendimentos ou da gestão municipal de assistência social, na maioria dos casos assistentes sociais, que respondem enquanto secretários executivos dos conselhos, evidenciando sobrecarga de trabalho desses profissionais. Na maioria dos municípios também, não há a incorporação da área da agricultura/meio ambiente nos CMAS's, ainda que são municípios rurais.

Quanto à representação do setor no CMAS, a maioria dos conselheiros governamentais afirmaram não dar explicações ao seu setor, mas como eles são os representantes do mesmo, isso implica em prejuízos para a qualidade dessa representação.

Em relação ao engajamento dos conselheiros com organizações e movimentos sociais, a maioria dos conselheiros não tem vinculação com estes, e o pouco envolvimento que eles têm são com as mesmas entidades que os representantes da sociedade civil, que são certificadas e fiscalizadas pelos conselhos.

No que se refere às reuniões, há baixa participação dos conselheiros e inclusive, alguns não participaram de nenhuma delas, mas quem ainda mais participa e conduz essas reuniões são os representantes governamentais, gestores e técnicos da política de assistência social, não sendo evidenciado um processo de argumentação e debates anteriores aos processos de tomadas de decisões e também de proposição de pautas relacionadas a realização de capacitações no CMAS, ainda que afirmem ser importantes.

Na opinião dos conselheiros, os assuntos que eles menos contribuem para as discussões dos conselhos são sobre a gestão da política de assistência social, orçamento e financiamento desta política e inscrição e certificação de entidades socioassistenciais. Todavia, os assuntos mais discutidos são justamente sobre a aprovação de prestação de contas e autorização para acesso a recursos públicos, evidenciando uma necessidade de investimentos em capacitações nestas temáticas para favorecer o conhecimento e a qualidade da participação, principalmente, por um número considerável de conselheiros avaliarem estar pouco satisfeitos com a sua oferta.

No que diz respeito as conferências realizadas por outros setores, verificou-se que a participação nesses espaços é reduzida de forma expressiva em comparação àquelas realizadas pelo setor de atuação dos conselheiros, ainda que consideram que elas são importantes.

Considerando as variações existentes entre os territórios, apresentamos algumas especificidades positivas e negativas identificadas nos municípios: Em Arapuã, *pontos positivos:* apresenta alto índice de servidores sob o regime estatutário; teve uma participação mais ativa em termos quantitativos de conselheiros titulares com uma representação mais diversificada de áreas/setores; é o município que mais chama a atenção pelo número de conselheiros que afirmaram que às vezes suas ideias impactam nos processos decisórios do CMAS. *Pontos negativos:* Não há a incorporação da área da agricultura/meio ambiente; os conselheiros avaliaram em menor número que sua atuação no CMAS contribui muito para o desempenho de seu trabalho no setor em que atua e apresentou o menor percentual daqueles que afirmaram que a maioria dos usuários da política de assistência social também são públicos da política em que atuam.

Em Ariranha do Ivaí, *pontos positivos:* a maioria dos conselheiros trabalham há mais de 10 anos na prefeitura; todos os conselheiros afirmam que o calendário do CMAS facilita a participação nas reuniões e avaliam positivamente a antecedência do envio de pautas das reuniões, se destacam devido a maioria de seus conselheiros afirmar ter muito contato com os usuários da política de assistência social e de forma unânime, disseram ter muito contato com os usuários do seu setor ou política pública em que atuam. *Pontos negativos:* um número considerável de conselheiros afirmou só estar no conselho por não ter outro profissional disponível para assumir a representação de seu setor, sendo o município com o menor número de recursos humanos; não há participação ativa dos conselheiros nas reuniões; avaliaram que a participação da sociedade civil é razoável e este município apresenta os maiores percentuais na avaliação de que as opiniões são pouco relevantes ou irrelevantes para quase todos os segmentos, além da ausência de respostas dos conselheiros.

Em Jardim Alegre, *pontos positivos*: todos os conselheiros avaliaram positivamente a antecedência do envio de pautas das reuniões e disseram que o presidente do conselho e os trabalhadores da assistência social, participam ativamente das reuniões. *Pontos negativos*: o conselho não está paritário em relação a representação governamental; não há a incorporação da área da agricultura/meio ambiente e quase metade dos conselheiros afirmaram ter sido designados para compor o CMAS sem prévia consulta.

Em Ivaiporã, *pontos positivos*: todos os conselheiros têm ensino superior e especializações; possui o maior quantitativo de profissionais na administração municipal em relação aos demais pesquisados; foi o CMAS que discutiu com maior frequência sobre o desenvolvimento da política de assistência social e único município que iniciou o processo de implantação da vigilância socioassistencial. *Pontos negativos*: a conselheira presidente do CMAS que está ocupando a vaga de representante de organização dos usuários da política de assistência social é a coordenadora do departamento municipal desta política em cargo comissionado; verificou-se que não há a incorporação da área da agricultura/meio ambiente, sendo o município com menor percentual de conselheiros que disseram ter muito contato com os usuários do seu setor ou política pública em que atuam.

Em Lidianópolis, *pontos positivos*: é o município com maior número de conselheiros que são vinculados as organizações e movimentos sociais; que avaliaram que a sociedade civil participa ativamente das reuniões do CMAS e em termos quantitativos, realmente isso se confirma pela análise documental e a maioria dos conselheiros afirmaram que suas opiniões sempre impactam nos processos de decisão no interior do CMAS. *Pontos negativos*: boa parte são conselheiros novos no CMAS por estar há menos de 1 ano no conselho; a maioria participa de outros conselhos no nível local, demonstrando um acúmulo de representação devido aos recursos humanos limitados, de forma unânime avaliaram que o gestor municipal da política de assistência social tem participação ativa nas reuniões do conselho e este município apresenta o maior percentual de conselheiros que disseram que suas opiniões são pouco relevantes para o executivo.

Mediante o exposto neste trabalho, foi possível identificar que os burocratas influenciam nos processos decisórios no interior dos conselhos gestores a partir de suas atitudes e opiniões nos CMAS's e no desenvolvimento da própria política pública, considerando que esses atores ocupam espaços e funções privilegiadas que contribuem para o acesso a informações e conhecimentos que favorecem as suas atuações nos conselhos. Foi possível analisar também que o porte do município e o IDH tende a influenciar na qualidade da participação nas IP's e que em municípios como os pesquisados, há muitos desafios para o

desenvolvimento do controle social e da política de assistência social, diante de suas capacidades estatais reduzidas, principalmente, oriundos de recursos humanos limitados. Ainda que se apresentem muitos desafios para o exercício da participação social e o efetivo controle por meio dos conselhos gestores, é inegável que este é um dos principais espaços de participação que os cidadãos têm para colocar em pauta as situações e demandas que afetam a população e buscar em conjunto com o Estado, soluções para intervir nesta realidade por meio das políticas públicas.

Diante do contexto político que se findou em 2022 e agora, com o retorno do governo PT com Luiz Inácio Lula da Silva novamente na presidência do País, fica evidente a necessidade de ampliar os estudos, sobretudo, nos municípios de pequeno porte, para compreender e identificar os avanços e retrocessos que ocorrem quando há mudanças de governo. Esses estudos serão de grande valia também, principalmente, para identificar as formas com que os burocratas têm atuado e quais são as especificidades existentes nestes municípios, visando superar os desafios que se apresentam para a efetiva participação nas IP's e melhoria no desenvolvimento da política de assistência social. Espera-se que este trabalho venha a contribuir com o debate sobre a implementação das políticas públicas e com os estudos acerca da atuação dos conselheiros governamentais neste processo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela.; OLIVEIRA, Vanessa E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea/Enap, 2018, p. 23- 57.*

ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. Conselhos gestores e regulação: a assistência social em tempos de transição. **Política & Sociedade**. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2009v8n15p251/11045>. Acesso em: 13 set. 2022.

ALMEIDA, Débora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora S. Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. *In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, v.7, 2011, p.110-123.*

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Revista Opinião Pública**, v. 22, n. 2, 2016.

ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla; COELHO, Rony. **Os papéis das Instituições Participativas nas Políticas Públicas no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/fgqNdCSTvJDszfgcpStYYzr/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 mai. 2021.

ARAUJO, Lucas. **A distinção entre servidores públicos e empregados públicos**. 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-distincao-entre-servidores-publicos-e-empregados-publicos/213304655>. Acesso em: 13 mai. 2023.

BARRETO, Maiara Couto. **Comportamento dos burocratas de nível de rua (BNR) na atuação em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)**. Dissertação. Universidade Federal de Viçosa. Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://posadministracao.ufv.br/wp-content/uploads/2021/04/Maiara-Couto-Barreto.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

BICHIR, Renata. Para Além da “fracassomania”: Os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. *In: MELLO, Janine [et al.] (Orgs.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020, p. 23- 43.*

BOAS, *et al.* CapacitaSUAS: Os desafios da Educação Permanente do SUAS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate nº 22**. Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, 2015.

BOAS, Marie-Hélène Sa Vilas. Implementando a participação pública no brasil: Sociologia de atores secundários 1. **Caderno CRH**, Salvador, vol. 33, 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347665002005>. Acesso em: 17 ago. 2022.

BONAMINO, Alicia *et al.* Arranjo institucional de implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. In: LOTTA, Gabriela (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019, p. 193- 223.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério da Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2003. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_IV/relatorio_regulamento_deliberacoes_4_conferencia_assistencia_social.pdf. Acesso em: 04 jan.2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social-PNAS/2004**. Brasília, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução 27, de 24 de fevereiro de 2005**. Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. 2006. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/resolucoes-cnas>. Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução 237 de 14 de dezembro de 2006**. Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_5d31aec2839e4daab5ae32ea2a939119.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Normal Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 06, de 21 de maio de 2015**. Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_77184ed1b8894988b371f755943ee8ab.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 11, de 23 de setembro de 2015**. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/resolucoes-cnas-2015>. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, família e Combate à Fome. **A assistência social**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/servicos-e-programas-1/o-que-e>. Acesso em: 10 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Carta da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social**: Agenda de lutas. Conferência Nacional Democrática de Assistência Social. Brasília, 2019. Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/11/agenda-de-lutas-2.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **História de Arapuã**. [s.d.]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/arapua/historico>. Acesso em: 09 fev. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **História de Ivaiporã**. [s.d.]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/ivaipora/historico>. Acesso em: 09 fev. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **História de Jardim Alegre**. [s.d.]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/jardim-alegre/historico>. Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **História de Lidianópolis**. [s.d.]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/lidianopolis/historico>. Acesso em: 12 fev. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos - CEBRAP**. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/sbMLWs45nJHbxvVnqBHn6Dq/?lang=pt>. Acesso em: 13 mai. 2021.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; KNOP, Márcia Nascimento Henriques. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa, LOTTA, Gabriela Spanguero (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. *et al.* (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; da SILVA, Roberto. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **Perguntas e respostas sobre funcionamento e estrutura dos conselhos de assistência social**. Brasília, 2013. Disponível

em:https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/cnas/perguntas_e_respostas_cnas2013.pdf. Acesso em: 02 set. 2022.

COELHO, Rony *et. al.* A participação conselhistas no Brasil: Uma proposta de análise por meio do índice de potencial participativo dos conselhos nos municípios (IPPC). *In: IV Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. Anais* Porto Alegre, 2019.

COELHO, Rony, GUTH, Felipe, LOUREIRO, Miguel. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. **Revista do Serviço Público (RSP)**. Brasília, v. 71, n. 4, p.778-808, out/dez 2020.

CORTES, Soraya Vargas. As Diferentes Instituições Participativas Existentes nos Municípios Brasileiros. *In: PIRES, R. R. C. (org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, Ipea, v.7, 2011, p. 137-150.

CORTES, Soraya. *Policy Community* defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 17, n. 38, jan/abr 2015, p. 122-154.

CUNHA, Eleonora Schettini M. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de Conselhos de Assistência Social (1997/2006), 2009. 371 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: 2009.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. *In: AVRITZER, Leonardo (org.). A dinâmica da participação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p.86-116.

CUNHA, Eleonora; *et. al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In: PIRES, R. R. C. (org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, Ipea, v.7, 2011, p.297-321.

CUNHA, Elaine Novak L. Os conselhos municipais e a participação social na efetivação de políticas públicas. *In: CONGRESSO PARANAENSE DE ASSISTENTES SOCIAL (CPAS)*, 7, 2019, Ponta Grossa. O Trabalho da/do assistente social em tempo de retrocessos: defesa de direitos e lutas emancipatórias. **Anais**. Ponta Grossa: CRESS PR, 2019, 11p. Disponível em: <https://cresspr.org.br/anais/>. Acesso em: 05 mar. 2022.

DIREITO, Denise do Carmo. **Dos ventos favoráveis aos contrários**: atores estatais, percepções e práticas da participação na assistência social (2015 a 2018). Tese de doutorado. Universidade de Brasília (UNB). Brasília, 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Revista Ciências Sociais Unisinos**. S.l, v.42, n. 1: janeiro/abril 2006, p. 1-11.

GOMES, Ana Ligia. **Nem provisório e nem acessório: o lugar e a hora da capacitação no SUAS**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 11 (2009) - Brasília:

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2009, p. 23-32. Disponível em: https://www.amures.org.br/uploads/1521/arquivos/1703416_caderno___11.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.

GURZA LAVALLE, Adrian; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, associações e desigualdade. *In*: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades**: quanto o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 51-76.

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento econômico e social. **Caderno Estatístico Município de Arapuã-PR**. 2019. Disponível em: [http://arapua.pr.gov.br/uploads/noticia/arquivos/CADERNO-ESTATISTICO-DE-ARAPUA-SOCIAL-E-ECONOMICO_\(263\).pdf](http://arapua.pr.gov.br/uploads/noticia/arquivos/CADERNO-ESTATISTICO-DE-ARAPUA-SOCIAL-E-ECONOMICO_(263).pdf). Acesso em: 10 fev. 2023

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento econômico e social. **Caderno Estatístico Município de Ariranha do Ivaí-PR**. 2023. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86880&btOk=ok>. Acesso em: 10 fev. 2023.

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento econômico e social. **Caderno Estatístico Município de Ivaiporã-PR**. 2023. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86870>. Acesso em: 11 fev. 2023.

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento econômico e social. **Caderno Estatístico Município de Jardim Alegre-PR**. 2023. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86860>. Acesso em: 11 fev. 2023.

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento econômico e social. **Caderno Estatístico Município de Lidianópolis-PR**. 2023. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86865&btOk=ok>. Acesso em: 13 fev. 2023.

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento econômico e social. **Perfil dos Municípios**. [S.d]. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Perfil-avancado-dos-municipios>. Acesso em: 24 jul. 2021.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Conselho Nacional de Assistência Social na visão de seus conselheiros**. Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120829_relatorio_a_sistencia_social.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conselhos nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7632/1/RP_Conselhos_2013.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Extinção dos conselhos afeta participação social nas políticas públicas**. Texto de Cláudia Motta para Rede Brasil Atual.

[s.l.], 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/1816-extincao-conselhos-politicas-publicas>. Acesso em: 02 mai. 2023.

JANNUZZI, Paulo *et.al.* As capacidades estatais, serviços e trabalhadores na política de assistência social no Brasil. *In:* LOPEZ, Felix G., JUNIOR, José Celso C. (org.). **Trajetórias da Burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas** (1985-2020). Brasília: IPEA, 2023, p. 503-532.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2.ed. New York: Longman, 1995. Disponível em: https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon_1995_agenda-formation.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Enap, 2019, 430 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>. Acesso em: 25 fev. 2022.

LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto Rocha. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. *In:* **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: 2010. Vol. 3, Capítulo 21. p. 565-585.

LOTTA, Gabriela S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. Dissertação (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas). Departamento de Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. *In:* FARIA, C. A (org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto R.C.; OLIVEIRA, Vanessa E. de. Burocratas de médio escalão: Novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *In:* CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa, LOTTA, Gabriela Spanguero (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In:* LOTTA, Gabriela (Org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019, p. 11- 38.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla; GIMENES, Éder Rodrigo. Gênero e representação política nos conselhos gestores no Brasil. **Dados**, v. 59, p. 789-822, 2016.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, Cristiane Ferrari Canez; KRUGER, Tânia Regina. O sentido da participação para o assistente social representante do gestor nos Conselhos de Assistência Social. **Revista Serviço Social em Revista**, Londrina, Paraná, v. 21, n.2, p.463-482, jan. /jun. 2019.

MARQUES, Douglas. **Participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS):** Capital social é a resposta? Maringá: Eduem, 2022, 149 p.

MARTELLI, Carla. *et al.* Conferências Nacionais e Políticas Públicas: uma análise longitudinal das áreas de assistência social, meio ambiente e políticas para mulheres. *In:* MARTELLI, Carla; JARDIM, Maria; GIMENES, Éder (orgs). **Participação política e democracia no Brasil Contemporâneo.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018, p. 235- 274.

MARTELLI, Carla Giani; TONELLA, Celene; COELHO, Rony. Estrutura Institucional e Arquitetura Participativa em setores de políticas públicas. **Revista Política & Sociedade,** Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/65413/48333>. Acesso em: 18 mai. 2021.

MARTELLI, Carla; ALMEIDA, Carla; COELHO, Rony. **Mudanças recentes nos papéis das Instituições Participativas nas Políticas Públicas,** 2021. Artigo no prelo.

MATIAS, Náthaly Luanne Ponte. **Conselhos Gestores como mecanismos de Gestão Participativa no Município de Acarape – CE.** Monografia. Universidade da integração internacional da lusofonia afro-brasileira (Unilab). Ceará, 2016. Disponível em: repositorio.unilab.edu.br/jspui/handle/123456789/519. Acesso em: 12 ago. 2022.

MAY, Tim. **Pesquisa social:** questões, métodos e processos. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. 23ª ed. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 67- 80

MIOTO, R. C. T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio familiar. *In:* Sales, M. A.; Matos, M. C; Leal, M. C. (orgs). **Política Social, família e juventude:** uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2006.

MORAIS, Jordana de Souza. **Participação e Representatividade no Conselho Municipal de Assistência Social de Viçosa-MG.** Dissertação. Universidade Federal de Viçosa. Minas Gerais, 2016. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/9261/1/texto%20completo.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2022.

PARANHOS, Ranulfo. *et al.* Uma introdução aos métodos mistos. **Sociologias,** Porto Alegre, ano 18, n. 42, p. 384-411, mai/ago 2016. Paulo, SP: Editora Pedagógica e Universitária, 1986. Disponível em: https://moodle.ufsc.br/pluginfile.php/2431625/mod_resource/content/1/. Acesso em: 11 fev. 2023.

PIRES, Roberto R.C. Por dentro do Pac: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. *In:* CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa, LOTTA, Gabriela Spanguero (Orgs). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília: ENAP, 2015.

PIRES, Roberto R.C.; LOTTA, Gabriela S.; JUNIOR, Roberto D. T. Burocracias implementadoras e a (re) produção de desigualdades sociais: Perspectivas de análise no debate internacional. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (organizadores). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ ENAP, 2018, p. 247- 266.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. DE. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RINALDI, Juliana Pereira. **Os conselhos Gestores da política de assistência social nos municípios de pequeno porte I da microrregião de Ivaiporã-PR**: Proposição para o aprimoramento da participação. Dissertação. Universidade Estadual de Maringá, 2019.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Vini.*et al.* Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, vol. 7, n. 2, p. 250-265, jul. /dez. 2008.

SPOSATI, A. A especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 77, ano XXV, p. 30-62, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 10, p. 435-458, jul. /dez 2007.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

THURBER, James A. “Political power and policy subsystems in American politics”. *In*: PETERS, Guy, e ROCKMAN, Bert A. (eds.). **Agenda for excellence: administering the state**. Chatham/NJ: Chatham House Publishers, 1996, p. 76-104.

VELLO, Bruno Grisotto. **Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos**. Dissertação. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2017. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-10072018-155747/publico/2017_BrunoGrisottoVello_VOrig.pdf. Acesso em: 13 set. 2022.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia da pesquisa**. Florianópolis: SEAD/UFSC, 2006. Disponível em: http://arquivos.eadadm.ufsc.br/EaDADM/PP1_2007_1/Modulo_1/Metologia_da_pesquisa/Material_didatico/Metodologia_da_Pesquisa.pdf. Acesso em: 05 set. 2022.

APÊNDICES

APÊNDICE A- Questionário da Pesquisa

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

Município: _____

Data: ___/___/____.

BLOCO 1: CARACTERIZAÇÃO DO (A) ENTREVISTADO (A)

1). Qual é o seu gênero:

1. () Feminino 2. () Masculino 3. () Outro 4. () Prefiro não responder

2). Qual é a sua Cor/raça:

1. () Branca 2. () Preta 3. () Amarela
4. () Parda 5. () Indígena 6. () Prefiro não responder

3). Qual é a sua faixa etária:

1. () até 19 anos 2. () de 20 a 34 anos 3. () de 35 a 45 anos
4. () de 46 a 59 anos 5. () mais de 60 anos

4). Você reside no município em que trabalha?

1. () Sim 2. () Não 3. () Prefiro não responder

5). Qual é o seu tipo de vínculo de trabalho com a administração municipal?

1. () Estatutário 2. () Contrato por prazo determinado
3. () Emprego Público 4. () Cargo comissionado
5. () Outro. Qual? _____

6). Há quanto tempo trabalha na prefeitura?

1. () Menos de 1 ano 2. () De 1 a 2 anos 3. () De 3 a 4 anos
4. () De 5 a 7 anos 5. () De 7 a 10 anos 6. () Mais de 10 anos

7). Qual é a sua escolaridade:

1. () Ensino fundamental incompleto 2. () Ensino fundamental completo
3. () Ensino médio 4. () Ensino Superior
5. () Especialização 6. () Mestrado
7. () Doutorado

Se tiver o ensino superior ou estiver cursando, qual sua área de formação? (ex: letras, pedagogia, serviço social, psicologia, ou outras) _____

8). Qual é a sua categoria como conselheiro no CMAS:

1. () Titular 2. () Suplente 3. () Não sabe

9). Qual é a Política ou setor que representa no CMAS:

1. () Assistência Social 2. () Saúde 3. () Educação
4. () Esporte/ Cultura 5. () Agricultura/ Meio Ambiente 6. () Finanças

7. () Não sabe

8. () Outro: Qual? _____

10). Qual cargo ou função você desempenha no setor em que trabalha?

1. () Cargo ou função de chefia 2. () Atuo na implementação de política pública
3. () Não se aplica 4. () Prefiro não responder

11). Considerando o tempo em que foi conselheiro titular ou suplente, há quanto tempo é (ou foi) conselheiro do CMAS? (Tempo ininterrupto ou intercalado).

1. () Menos de 1 ano 2. () De 1 a 2 anos 3. () De 3 a 4 anos
4. () De 5 a 7 anos 5. () Mais de 7 anos 6. () Não sabe

12). Em que ano iniciou o seu atual mandato no CMAS?

13). Além deste conselho municipal, você é ou foi conselheiro (a) de outros conselhos municipais de políticas públicas (incluindo de outras cidades)?

1. () Não
2. () Sim, mas atualmente sou conselheiro(a) apenas deste conselho.
3. () Sim, sou conselheiro(a) de outros conselhos.

Se sim, quais? (Pode-se marcar mais de uma opção e indicar qual representação):

1. () Conselho de saúde- () Governamental () Sociedade civil
2. () Conselho de educação- () Governamental () Sociedade civil
3. () Conselho de Agricultura/Meio Ambiente- () Governamental () Sociedade civil
4. () Conselho habitação- () Governamental () Sociedade civil
5. () Outro Conselho (indique se governamental ou sociedade civil) : _____

14). Você é ou já foi conselheiro (a) de conselhos estaduais ou nacionais?

1. () Não
2. () Sim, mas atualmente sou apenas conselheiro(a) a nível municipal.
3. () Sim, também sou conselheiro(a) de conselhos estadual/federal.

Se sim, quais (indique se ainda é atuante)?

15). Você já participou ou participa de algum movimento, associação, entidade social ou organização da sociedade civil?

- () Não
() Sim, Quais? (Indique se ainda é atuante): _____
() Não sei dizer

BLOCO 2: ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS (AS)

16). Assinale a alternativa que melhor corresponde a forma como ocorreu a sua designação como conselheiro no CMAS

- () Fui consultado e aceitei participar.
() Fui designado sem prévia consulta.
() Outra (especificar): _____

17). Qual o motivo você considera que foi determinante para a sua indicação como conselheiro do CMAS (admite múltipla escolha)?

- Sua área de formação profissional.
 Sua experiência profissional na área de assistência social.
 Sua experiência com conselhos gestores
 Não haver a disponibilidade de outro profissional para participar do CMAS no seu setor
 Outro (especificar)? _____

18). Como você avalia a liberação de carga- horária pelo setor para participação em eventos, capacitações e reuniões promovidas pelo CMAS?

- Muito satisfatória Satisfatória Pouco satisfatória Prefiro não responder

19). Em geral, o quanto você avalia sua autonomia nos processos de decisões no CMAS?

- Muito satisfatória Satisfatória Pouco satisfatória Prefiro não responder

20). Em geral, você é chamado para dar explicações ou informação para o seu setor sobre as discussões e deliberações ocorridas no conselho?

- Sempre Com frequência Às vezes Raramente
 Nunca

21). Como você avalia a sua contribuição para o CMAS?

- Muito satisfatória Satisfatória Pouco satisfatória Prefiro não responder

22). Em quais assuntos/temas discutidos no CMAS você considera que sua contribuição é maior (admite múltipla escolha)?

- Sistema Único de Assistência social (SUAS) e os serviços socioassistenciais.
 Legislações e normativas que regulamentam a política de assistência social, inclusive a legislação municipal.
 Controle Social.
 O papel dos Conselhos de Assistência Social.
 Orçamento e financiamento da Política de Assistência Social.
 Prestação de contas.
 Gestão da Política de Assistência social.
 Inscrição e certificação de entidades socioassistenciais.
 Outros (especificar): _____

23). E como você avalia a contribuição do CMAS para a melhoria da política de assistência social no município?

- Muito satisfatória Satisfatória Pouco satisfatória Prefiro não responder

24). Na sua opinião, qual é a função dos conselhos municipais de assistência social nos municípios? (Resposta única)

- Fiscalizar as ações da administração municipal.

- () Cumprir processos burocráticos.
 () Fiscalizar, deliberar e avaliara política pública.
 () Não sei dizer.
 () Outra (especificar): _____

25). Ainda de acordo com sua opinião, qual é o papel da política de assistência social nos municípios (admite múltipla escolha)?

- () Contribuir para que as pessoas tenham direito à alimentação
 () Ajudar as pessoas carentes
 () Garantir a proteção social
 () Outros (especifique)? _____

BLOCO 3: ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

26). Como você avalia o grau de sua compreensão dos assuntos discutidos no CMAS?

- () Compreende plenamente () Compreende alguns assuntos, mas não todos
 () Compreende a maioria dos assuntos () Não compreende a maioria
 () Prefiro não responder

27). E como você avalia a compreensão dos assuntos tratados no CMAS pele conjunto dos conselheiros governamentais?

- () Todos compreendem () A maioria compreende () A minoria compreende
 () Prefiro não responder

28). E como você avalia a compreensão dos assuntos tratados no CMAS pele conjunto dos conselheiros da sociedade civil?

- () Todos compreendem () A maioria compreende () A minoria compreende
 () Prefiro não responder

29). Na sua opinião, avalie com que frequência os assuntos abaixo foram tratados nas reuniões do CMAS (Assinalar com um X):

Assuntos	Com Frequência	Na maioria das vezes	Às vezes	Raramente	Não foi tratado
Funcionamento do conselho.					
Desenvolvimento da política de assistência social no município.					
Aprovação de prestações de contas.					
Autorização para acesso a recursos públicos.					

30). A forma com que está definido o calendário das reuniões do CMAS facilita a sua participação?

Sim.

Não. (Se possível, mencionar o motivo): _____

Não sei dizer.

31). Em geral, avalie o seu grau de satisfação com a antecedência com que as pautas das reuniões do CMAS são enviadas aos conselheiros?

Muito satisfatória Satisfatória Pouco satisfatória Prefiro não responder

32). Na sua opinião, como você avalia a participação dos seguintes segmentos/atores na condução e organização das reuniões do CMAS (Assinalar com um X):

Atores	Participam ativamente	Participam razoavelmente	Participam pouco	Não participam
Conselheiros Governamentais				
Conselheiros da Sociedade Civil				
Gestor da assistência social				
Presidente do CMAS				
Trabalhadores da assistência social				
Prefeito				

33) Em geral, como você avalia a implementação das decisões do CMAS no município?

Todas as decisões são implementadas.

A maioria das decisões são implementadas.

A minoria das decisões são implementadas.

Não são implementadas.

34). O quanto você acha que as conferências são importantes para as políticas públicas?

Muito importante Importante Pouco importante Prefiro não responder

35). Com que frequência você já participou ou participa de conferências realizadas pelo seu setor?

Sempre Às vezes Raramente Nunca

36). E de outras conferências realizadas pelas demais políticas públicas?

Sempre Às vezes Raramente Nunca

Caso tenha participado, se possível mencionar quais: _____

37). Você considera que cursos de capacitação podem ajudar os conselheiros a desempenhar melhor o seu papel no CMAS?

Sim

Não

Prefiro não responder

38). Como você avalia a oferta de capacitações promovidas atualmente para os conselheiros do CMAS?

Muito satisfatória Satisfatória Pouco satisfatória Prefiro não responder

39). Na sua opinião, quais são os três principais temas que deveriam ser tratados em capacitações, considerando o seu grau de importância para a atuação dos conselheiros do CMAS (assinale até 3 alternativas)?

- Sistema Único de Assistência social (SUAS) e os serviços socioassistenciais.
 Legislações e normativas que regulamentam a política de assistência social, inclusive a legislação municipal.
 Controle Social.
 O papel dos Conselhos de Assistência Social.
 Orçamento e financiamento da Política de Assistência Social.
 Prestação de contas.
 Gestão da Política de Assistência social.
 Inscrição e certificação de entidades socioassistenciais.

40). Como você avalia a importância da participação da sociedade civil no CMAS para o desenvolvimento da política pública?

Muito importante Importante Pouco importante Prefiro não responder

41). Na sua opinião, como você avalia os debates e discussões que antecedem as decisões do CMAS para promover a melhoria da política de assistência social no município (assinale apenas uma alternativa):

- A maioria das discussões são necessárias e o tempo de discussão são suficientes para a tomada de decisões.
 A maioria das discussões são necessárias, mas o tempo de discussão é insuficiente.
 A maioria das discussões são desnecessárias para a tomada de decisões e compromete o tempo de reunião.
 A minoria das discussões são desnecessárias e compromete o tempo de reunião.

BLOCO 4: INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS; ATUAÇÃO NO CMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

42). Geralmente, você auxilia os demais conselheiros nos processos de discussões e entendimentos sobre os assuntos a serem tratados pelo CMAS?

Sempre Com frequência Às vezes Raramente
 Nunca

43). Na sua opinião, você considera que suas opiniões impactam na tomada de decisões no CMAS?

Sempre Com frequência Às vezes Raramente
 Nunca

44). De acordo com sua avaliação, indique o grau de relevância que suas opiniões têm para os diferentes segmentos relacionados abaixo nas reuniões do CMAS (Assinalar com um X):

Segmentos	Muito Relevante	Relevante	Pouco Relevante	Irrelevante
Conselheiros Governamentais				
Conselheiros da Sociedade Civil				
Gestor da assistência social				
Presidente do CMAS				
Trabalhadores da assistência social				
Poder executivo				

45). Você já recorreu a pessoas ou grupos que não participam do CMAS para auxiliá-lo (a) na compreensão dos assuntos tratados ou para tomar decisões nas reuniões do Conselho?

- () Sempre () Com frequência () Às vezes () Raramente
() Nunca

46). De acordo com sua resposta na questão anterior (caso tenha respondido nunca, pular esta questão), assinale se nessa base de apoio existe a presença dos seguintes atores (Admite múltipla escolha)?

- () Gestor municipal () Câmara Municipal () Trabalhadores da Assistência social
() Poder executivo () Entidades da sociedade civil
() Trabalhadores do mesmo setor que atua () Outros: _____

47). Você já recorreu aos demais conselheiros fora das reuniões do CMAS para auxiliá-lo (a) na compreensão dos assuntos tratados ou para tomar decisões no Conselho?

- () Sempre () Com frequência () Às vezes () Raramente
() Nunca

48). Na sua opinião, avalie o quanto você considera que a sua atuação como conselheiro do CMAS contribui para o desempenho de seu trabalho enquanto servidor público no setor em que atua?

- () Contribui muito () Contribui pouco () Contribui muito pouco () Não contribui

49). Qual o grau de interação que você tem com os usuários da política de assistência social?

- () Tenho muito contato () Tenho pouco contato () Não tenho contato

50). E com os usuários do seu setor ou política pública que você atua?

- () Tenho muito contato () Tenho pouco contato () Não tenho contato

51). Na sua opinião, o quanto os usuários da política de assistência social também são públicos do setor ou da política pública que você atua?

- () A maioria são usuários das duas políticas.
() A minoria são usuários das duas políticas.
() São apenas usuários da política de assistência social.

52). Na sua opinião, o quanto o seu setor ou política pública tem a contribuir para a melhoria da política de assistência social?

- Tem muito a contribuir Pouco a contribuir Muito pouco a contribuir
 Não tem nada a contribuir.

53). O quanto você acha que a política de assistência social pode contribuir com os usuários do setor ou da política pública com a qual você atua?

- Tem muito a contribuir Pouco a contribuir Muito pouco a contribuir
 Não tem nada a contribuir.

APÊNDICE B- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido da pesquisa**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado (a) participante da pesquisa:

Sou acadêmica do curso de pós-graduação em ciências sociais (mestrado) na Universidade Estadual de Maringá-PR. Estou realizando uma pesquisa para o trabalho de conclusão de curso intitulada: **“Os conselheiros governamentais da política de assistência social em municípios pequenos ”**, orientada pela Prof^a. Dr^a. Carla Cecilia Rodrigues Almeida, cujo objetivo geral é investigar quais são as concepções dos atores estatais municipais envolvidos na política de assistência social acerca do papel dos conselhos gestores nesta política pública e os impactos dessa concepção no desenvolvimento desta política nos territórios. A presente pesquisa é relevante por enfatizar o papel dos atores estatais nos conselhos gestores e suas implicações para a implementação da política de assistência social nos territórios, foco pouco estudado até o momento. A pesquisa será realizada nos cinco municípios que compõem a comarca de Ivaiporã- PR, sendo: Arapuã; Ariranha do Ivaí, Ivaiporã, Jardim Alegre e Lidianópolis.

Desta forma, gostaríamos de convidá-lo (a) a participar deste estudo, considerando que a sua participação é muito importante e ocorrerá da seguinte forma: envolve a aplicação de um questionário com 53 perguntas fechadas. Gostaríamos de esclarecer que **sua participação é totalmente voluntária, podendo recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa e que todos os custos decorrentes da realização desta pesquisa serão custeados pelo próprio pesquisador**. Informamos ainda que na publicação dos resultados desta pesquisa, sua identidade será mantida no mais rigoroso sigilo, sendo omitidas todas as informações que permitam identificá-lo (a). Quanto aos possíveis riscos que sua participação na pesquisa possa lhe acarretar, informo que apenas existe a possibilidade de que algumas perguntas relacionadas a trajetória profissional e atuação na política possam gerar desconforto emocional, porém, reiteramos que o anonimato do (a) participante será rigorosamente respeitado e, portanto, esse risco é minimizado. Ao final da pesquisa, ou em caso de sua interrupção, será entregue

