

O ÂMBITO LOCAL E A IMPLEMENTAÇÃO PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SANTO ANDRÉ

Rogério Sobral Paulo

Carolina Gabas Stuchi

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar descritivamente o papel do conselho municipal de assistência social de Santo André-SP, em relação aos seus papéis propositivo e protocolar no contexto territorial do município, em articulação à dinâmica dual de legitimidade da participação social no nível local: a legitimidade de acesso (*input legitimacy*) e a legitimidade por resultados (*output legitimacy*). Neste sentido, buscou-se investigar se o conselho prioriza sua função protocolar de fiscalização e acompanhamento da execução de ações conforme as diretrizes nacionais, ou se também se engaja ativamente em uma participação social propositiva e capaz de efetivar mudanças na formulação, localmente, desta política pública. Construídos pelo método do estudo de caso e operacionalizados pelas técnicas qualitativas de análise documental e entrevistas semiestruturadas, os resultados indicam que este conselho tem uma atuação predominantemente protocolar, focado no cumprimento das diretrizes reguladas pelo governo federal, no âmbito de Sistema Único de Assistência Social. Entretanto, podem ser percebidas tentativas de iniciativas locais na formulação da política municipal. Assim, as tarefas protocolares e propositivas aparentam ser imbricadas, sugerindo momentos de uma potencialidade propositiva, embora não exercida até resultados claros de inovações locais na formulação da política, ou na definição de seu alcance na prática política do setor.

Palavras-chave: Conselhos Gestores. Legitimidade Democrática. Participação Social. Política de Assistência Social. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This work descriptively analyze the role of the Municipal Council of Social Assistance of Santo André-SP, regarding its propositional and protocolary roles in the territorial context of the municipality, in conjunction with the dual dynamics of legitimacy of social participation at the local level: input legitimacy and output legitimacy. Thus, the study sought to investigate whether the council prioritizes its protocolary function of monitoring and overseeing the implementation of actions according to national guidelines, or if it also actively engages in a propositional social participation capable of effecting changes in the local formulation of this public policy. Built through the case study method and operationalized through qualitative techniques of document analysis and semi-structured interviews, the results indicate that this council predominantly acts in a protocolary manner, focusing on compliance with federal government regulations within the framework of the Unified Social Assistance System. However, attempts at local initiatives in the formulation of municipal policy can also be perceived. Thus, the protocolary and propositional tasks appear to be intertwined, suggesting moments of propositional potentiality, although not exercised until clear results of local innovations in policy formulation or the definition of its scope in the political practice of the policy.

Key-words: Policy Councils. Democratic Legitimacy. Social Participation. Social Assistance Policy. Public Policy.

1 INTRODUÇÃO

A política de assistência social no Brasil é nacionalmente parametrizada e articulada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com competências distribuídas entre todos os entes federativos. A partir dos preceitos de descentralização expressos na constituição de 1988, a União resguardou para si um poder de coordenação central dos sentidos dessas políticas, enquanto os estados, e especialmente os municípios, passaram a exercer sua autonomia política por meio de sua capacidade burocrática na execução dos acordos pactuados entre os três níveis federativos, mas regulados por diretrizes federais; vigorando uma centralização pela formulação e descentralização pela execução de políticas públicas coordenadas (ARRETCHE, 2012; BICHIR; SIMONI JUNIOR; PEREIRA, 2020).

Essa determinação é resultado, em especial, da conjunção entre as ideias de democracia e descentralização, trazida por parcela significativa do movimento político pela redemocratização, e se contrapondo à centralização administrativa vigente no período ditatorial precedente. Desse modo, identificou-se o processo de descentralização como um princípio fundamental para a democratização do Estado (ALMEIDA M. H. T., 1995, 2005; ARRETCHE, 1996; MELO M. A., 1996; SOUZA C. M., 1997; TOMIO, 2002).

Nesse sentido, uma das instâncias estruturantes do SUAS é institucionalização da participação social nas ações deste Estado federativo, por meio dos conselhos gestores das políticas de assistência social. Estes instrumentos se pautam pela competência de garantir a participação social na formulação, monitoramento, e implementação contínuos de serviços públicos que atendem as demandas da sociedade, por meio de uma setorização razoavelmente definida de políticas públicas específicas (BRASIL, 2005, 2012; GOHN, 2006; 2016).

Assim, a participação social emergida dos conselhos gestores de assistência social pode ser entendida como um instrumento que traz concretude aos conceitos de poder e governança local, buscando garantir o protagonismo da sociedade civil na defesa dos seus direitos sociais. Entretanto, o sentido da participação da sociedade civil nos processos decisórios do governo local não são livres de disputas, as quais representadas especialmente pela discussão sobre duas distintas legitimidades da participação: a legitimidade de acesso (*input legitimacy*) e a legitimidade por resultados (*output legitimacy*) (HÄIKIÖ, 2012; HAUS; HUBERT, 2005; ROTHSTEIN, 2009; VABO; AARS, 2013).

Desta forma, buscou-se investigar empiricamente esta dinâmica pelo modo de atuação institucional de um conselho de assistência social; se é priorizado a atribuição do conselho referente à fiscalização e acompanhamento protocolar da execução de ações materiais seguindo restritivamente as diretrizes nacionais, ou se há um destaque para o processo ativo de uma participação social propositiva que seja capaz de efetivar,

localmente, mudanças e/ou ajustes substanciais na formulação dessa política pública. E conjuntamente, foi necessário considerar intrínseca desigualdade na capacidade de mobilização institucional dos segmentos de atores que interagem com a assistência social pela via dos conselhos – poder público, entidades, trabalhadores, e usuários.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO E DISCUSSÃO TEÓRICA

2.1 Legitimidade de Acesso e Legitimidade por Resultados

A legitimidade de acesso relaciona-se mais diretamente aos valores tradicionais de *accountability* democrática. Nessa vertente, a participação dos cidadãos e a responsividade dos governantes à vontade popular é o mais importante elemento de legitimação da autoridade estatal, seja por instrumentos de participação direta na adoção de decisões coletivas, seja pela delegação de conselheiros ou representação eleitoral. O poder de coerção estatal é estabelecido pela forma de lei, a qual por sua vez exprime de modo fiel a vontade da comunidade, na medida em que é consolidada pela autodeterminação da prática política coletiva.

Já a legitimidade por resultados pauta-se principalmente pela capacidade dos representantes em utilizarem os recursos a sua disposição na solução de problemas públicos – os quais não podem ser enfrentados por ações individuais, mas pela coletividade organizada na forma do Estado –, em uma postura mais teleológica e pragmática quanto aos instrumentos de atuação e coerção estatal.

Para Rothstein (2009), esse seria o tipo de legitimidade que de fato importa para a longevidade de aceitação do *status quo* pela população: primeiro, porque na maioria das situações práticas de governabilidade seria difícil para os próprios cidadãos discernirem o impacto real de sua participação democrática no direcionamento político do Estado; segundo, porque esses cidadãos teriam dificuldade em definir, ao menos em um momento *a priori*, quais as ações concretas que de fato desejam que o governo implemente, traduzido pelo repertório da oferta de políticas e serviços públicos; terceiro, essa escolha prática governamental de seleção e redistribuição de serviços e políticas públicas teria consequências diretas à realidade da população, fazendo com que a questão da efetividade do governo, se ele exerce sua função bem ou mal, tenha mais impacto na vida cotidiana da população do que se ele absorve as demandas da sociedade de forma acessível ou participativa.

Já Vabo e Aars (2013) problematizam essa visão pragmática, apontado que a excessividade da postura de entrega de serviços públicos do governo pode relegar o papel do cidadão ao de um mero cliente expectador. Embora a função histórica do Estado de bem-

estar seja resgatada nesse tipo de legitimidade, enfatizando a participação do poder local como provedor direto de serviços públicos formulados centralmente (KJELLBERG, 1985), os autores identificam empiricamente que ainda há, até hoje, resistências por parte de líderes locais em aderirem indiscriminadamente a esse novo papel. Assim, os valores tradicionais de apelo ao discernimento da comunidade local nas decisões coletivas, emanados da legitimidade de acesso, ainda possuem um peso importante na construção e difusão de plataformas de governo.

No fim, a perspectiva que se tem em muitas democracias locais contemporâneas é uma expressão de legitimidade híbrida, na qual a tendência de um ou outro polo varia conforme o caso concreto. Nesse sentido, permanece a questão do teórico da governança democrática, Mark Bevir:

Participação e diálogo são meios de governança eficiente e legitimidade ou são meios de encenar valores democráticos? O que acontecerá se o objetivo em se promover governança efetiva e legitimidade entrar em conflito com o propósito de extensão da inclusão social e participação política? (BEVIR, 2013, p. 147, tradução nossa).

2.2 Conselhos gestores e a implementação participativa de políticas públicas

A competência deliberativa atribuída aos conselhos gestores é a capacidade normativa de fiscalizar, deliberar sobre os sentidos da política pública, e criar normas internas sobre a sua respectiva implementação, tornando suas deliberações vinculantes e indissociáveis destes processos contínuos de formulação e implementação. Assim, configurou-se como um instrumento singular de participação que se disseminou em larga escala pela institucionalidade da implementação de políticas públicas no Brasil na democracia pós-1988.

São prescritos requisitos mínimos na constituição formal dos conselhos participativos, de modo a garantir, em última instância, uma decisão consensual que seja construída coletivamente por todos os indivíduos que tenham interesse e/ou sejam afetados pelas consequências de uma política pública específica. Essa inclusão deve ser pautada pela igualdade de participação (acesso ao espaço de decisão) e igualdade deliberativa (igualdade de oportunidade e indistinção entre todos os participantes no respeito às regras padronizadas que regem o processo decisório), assim como a liberdade de consciência e expressão dos participantes e autonomia em relação a qualquer forma de subordinação que tolha essas capacidades (DRYZEK, 2016; MENDONÇA, 2013).

Também é necessária uma ligação clara e consolidada entre o processo decisório do colegiado e uma ação pública concreta que resulte em efeitos na sociedade (GUNDELACH; BUSER; KÜBLER, 2017). Por fim, dado o caráter público dessas decisões, é necessário que se estabeleçam mecanismos de transparência e *accountability*, e a provisoriedade e

possibilidade de contestação das regras de decisão e dos resultados de processos deliberativos, por mecanismos específicos a este fim (ALMEIDA D. C. R.; CUNHA, 2011).

Nesse contexto, a sociedade civil tornou-se corresponsável pela proteção dos seus direitos sociais, intervindo nas práticas burocráticas da execução material desses direitos, mediante os canais da democracia participativa; para que, nessa interdependência, o Estado reconheça as necessidades e os conhecimentos reivindicados pelas populações inseridas em contextos sociopolíticos singulares.

Existem também os desafios cotidianos que se emergem das inerentes tensões derivadas das relações de consenso e conflito de arenas decisórias. Estas tensões surgem tanto em relação a sua efetividade de transformação, para melhor, da implementação da política pública em questão (ROMÃO, 2016; SÁ E SILVA, 2011; WAMPLER, 2011), quanto pela problemática da representação equitativa entre segmentos sociais com capacidades desiguais de articulação e defesa de seus interesses na sociedade (LAVALLE, 2016; MIGUEL, 2014).

Essas tensões também são corolárias à já apresentada distinção entre legitimidade de acesso (*input legitimacy*) e legitimidade por resultados (*output legitimacy*). Ainda que esses instrumentos sejam naturalmente inclinados ao objetivo de mitigação de demandas concretas da sociedade, a maioria dos conselhos gestores brasileiros (ao menos daqueles vinculados a alguma política nacional) mantiveram, em sua lei de criação, aspectos de promoção valorativa da participação como elemento de pedagogia democrática, tensionando uma dupla finalidade entre vertentes (valor da participação x resultados da participação) confundíveis pela retórica participativa, mas que nem sempre encontram uma boa convergência na dimensão dos resultados esperados.

3 DESENHO DE PESQUISA: ESTUDO DE CASO

Entende-se que o método do estudo de caso é útil para a compreensão de fenômenos sociais complexos, na medida em que preserva a integridade das múltiplas dimensões que compõem esse fenômeno. Nesse sentido, é conhecida a grande capacidade deste método em proporcionar uma análise que não rompa a relação do fenômeno com o contexto no qual se insere, sendo particularmente produtivo para o estudo de objetos que não possuem uma delimitação clara, ou que têm uma relação muito imbricada entre fenômeno e contexto (YIN, 2001).

Concretamente, o estudo tanto dos papéis institucionais atribuídos quanto dos efetivados na prática cotidiana nos conselhos municipais de políticas públicas possuem pressupostos teóricos multidimensionais, tais como as apresentadas anteriormente a partir chaves analíticas de poder local e participação social: os tipos legitimidade democrática no

âmbito local (*input x output*), e os sentidos de participação social e modos de interação entre Estado e sociedade civil nesse âmbito (*protocolar x propositivo*). O Quadro 1 a seguir permite esquematizar algumas possibilidades originadas da imbricação entre essas dimensões:

Quadro 1: Enquadramento conceitual exemplificativo de possibilidades da atuação institucional do CMAS-SA		
Legitimidade	Exercício	
	Protocolar	Propositivo
Acesso	Fomento da inclusão e participação proporcionada a partir de suas regras formais	Capacitações dos conselheiros e integração da comunidade local associada à política municipal de assistência social
Resultado	Monitoramento dos serviços socioassistenciais em geral, e fiscalização da oferta delegada às entidades	Inovações para o contexto local

Elaboração própria dos autores.

Em síntese, este artigo é representado pela seguinte pergunta de pesquisa: qual a prioridade de papéis, protocolar ou propositivo, exercida pelo conselho municipal (e considerando a configuração de suas relações participativas internas) no processo de articulação governativa desta política pública no município de Santo André/SP?

Assim, para concentrar o foco de análise nas noções de articulação decisória, interações entre atores e instituições, e os papéis normativos do conselho frente ao que se materializa na realidade do objeto integrado a seu contexto de implementação, foi realizada a triangulação de três técnicas de coleta de dados, em um recorte temporal de 2014 a 2021:

1) Dados quantitativos descritivos que detalham o contexto de implementação da política de Assistência em Santo André (seus equipamentos, oferta, e demanda por serviços);

2) Análise documental dos registros em ata das reuniões do conselho (focalizando a assiduidade dos conselheiros por segmento social interno, e o conteúdo das discussões deliberativas);

3) Entrevistas semiestruturadas com conselheiros, visando complementar o conjunto de sentidos emergidos da análise documental por meio da aferição das perspectivas dos sujeitos sociais que foram envolvidos, por exercerem mandatos no período analisado, no processo de deliberação e de articulação institucional do conselho de Santo André.

3.1 Contextualização do município

A população do município de Santo André é representada por 748.919 pessoas, com um crescimento de cerca de 11% na última década. Assim, apresenta uma densidade demográfica de cerca de 4.260,5 hab/km²; a 25ª maior do Brasil, e 5º maior no estado de São Paulo. Já seu último Índice de desenvolvimento Humano municipal (IDH-M) registrado alcançou o valor de 0,815; considerado um patamar alto e segundo maior da região do Grande ABC (IBGE, 2012, 2023).

Cerca de 35% de sua população total encontrava-se ocupada em 2014, mas com uma progressiva queda até 33,1% em 2020. Em 2010, 30,5% da população possuía rendimento nominal mensal *per capita* de até meio salário-mínimo, o que se manteve até 2022. E O salário médio mensal dos trabalhadores formais foi de 2,7 salários-mínimos em 2010; e 2,8 em 2021 (IBGE, 2022).

Na perspectiva da demanda por serviços socioassistenciais, a população do município de Santo André, assim como a maioria dos municípios da região do Grande ABC Paulista, é de grande porte (acima de 100 mil até 900 mil habitantes), atrás apenas de São Bernardo do Campo. Santo André possui a terceira maior parcela da população inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), tanto na parcela geral quanto no segmento de pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza (SÃO PAULO, 2022) (Tabela 1).

Município	Número de habitantes (2021) (a)	Porte	População no CadÚnico (b)	Proporção da população total (b/a)	População no CadÚnico em pobreza ou extrema pobreza (c)	Proporção da população total (c/a)
Rio Grande da Serra	52.009	Pequeno II	16.725	32,2%	9.118	17,5%
Diadema	429.550	Grande	116.940	27,2%	63.719	14,8%
Santo André	723.889	Grande	143.392	19,8%	84.807	11,7%
Ribeirão Pires	125.238	Grande	24.241	19,4%	12.459	9,9%
São Bernardo do Campo	849.874	Grande	151.968	17,9%	90.547	10,7%
Mauá	481.725	Grande	60.363	12,5%	31.218	6,5%
São Caetano do Sul	162.763	Grande	14.547	8,9%	3.753	2,3%

Fonte: Sistema Estadual (SP) PMASweb. Elaboração Própria.

Já na perspectiva da oferta da rede de serviços socioassistenciais, o município de Santo André tem o nível Pleno de gestão do SUAS. Assim, possui o exercício pleno de autonomia de gestão do SUAS, por meio de suas capacidades políticas, administrativas, e financeiras próprias¹.

¹Isso não exclui a possibilidade de receber repasses federais ou estaduais. A diferença para o nível de gestão básica é que neste os municípios precisam garantir, por recursos próprios, apenas a execução da proteção básica.

Também é o município com maior número de equipamentos na região, assim como apresenta uma boa quantidade relativa de CREAS. Também é importante destacar a presença de 1 Centro POP no município. Este equipamento, pela sua própria finalidade, se relaciona com serviços especializados para a população de rua, o que traz uma dimensão a mais de complexidade para gestão de serviços socioassistenciais no município – e não está presente em quase metade dos municípios da região.

Desse modo, considerando a somatória total dos equipamentos, o município de Santo André engloba em sua administração quase 25% dos CRAS, CREAS, e Centros POP somados no Grande ABC (tabela 2).

Tabela 2: Panorama da rede de equipamentos públicos do SUAS no Grande ABC – 2022			
Município	Nível de gestão	CRAS Implantados	CREAS Implantados
Santo André	Plena	9	2
Mauá	Plena	8	2
Diadema	Plena	5	2
São Bernardo do Campo	Plena	5	2
Ribeirão Pires	Básica	4	1
São Caetano do Sul	Básica	2	1
Rio Grande da Serra	Básica	1	1
	Total	34	11
Município	Centros POP Implantados	% de equipamentos públicos somados na região	
Santo André	1	24,4%	
Mauá	1	22,2%	
Diadema	1	15,6%	
São Bernardo do Campo	1	15,6%	
Ribeirão Pires	0	11,1%	
São Caetano do Sul	0	6,7%	
Rio Grande da Serra	0	4,4%	
	Total	100,0%	

Fonte: Sistema Estadual (SP) PMASweb. Elaboração Própria.

No panorama da rede ampliada pela oferta de serviços socioassistenciais por entidades sem fins lucrativos vinculadas à política de assistência social, o município Santo André também apresenta uma amplitude de atuação relativamente alta. Com 34 locais gerenciados por entidades, Santo André apresenta a segunda maior rede indireta, compreendendo quase 25% das entidades oficialmente vinculadas à assistência social municipal na região (tabela 3).

Tabela 3: Panorama da execução de serviços socioassistenciais realizados por entidades (rede indireta) no Grande ABC – 2022

Município	Locais de execução rede indireta	% da região
São Bernardo do Campo	52	37,41%
Santo André	34	24,46%
Diadema	17	12,23%
Mauá	12	8,63%
São Caetano do Sul	11	7,91%
Ribeirão Pires	10	7,19%
Rio Grande da Serra	3	2,16%
Total	139	100,00%

Fonte: Sistema Estadual (SP) PMASweb. Elaboração Própria.

Somados os equipamentos públicos e a presença de entidades, o município também assume a segunda maior rede de locais de acesso, diretos ou indiretos, com praticamente a mesma proporção de 25%. Assim, por qualquer perspectiva, o município possui um quarto da infraestrutura do SUAS na região do Grande ABC. (Tabela 4).

Tabela 4: Panorama geral de serviços socioassistenciais no Grande ABC – 2022

Município	Soma das redes direta e indireta	Porcentagem em relação à região
São Bernardo do Campo	60	31,9%
Santo André	46	24,5%
Diadema	25	13,3%
Mauá	23	12,2%
Ribeirão Pires	15	8,0%
São Caetano do Sul	14	7,4%
Rio Grande da Serra	5	2,7%
Total	188	100,00%

Fonte: Sistema Estadual (SP) PMASweb. Elaboração Própria.

Essas são algumas bases que fundamentam o contexto sociopolítico e territorial de Santo André, especialmente quanto a sua disponibilidade, oferta, desafios, e demandas que circundam às políticas sociais e Assistência social. Percebe-se que Santo André tem características quantitativas que expõe o “universal do particular”, típico dos municípios inseridos em regiões metropolitanas. Por não ser o mundo a parte de uma capital metropolitana, mas inserido em sua área de influência, enfrenta um contexto que mistura os problemas da integração urbana com os de oferta de serviços públicos aquém das demandas necessárias, especialmente nas franjas da cidade. Assim, assemelha-se à região da grande SP como um todo, e quiçá também reflete os contextos de outras regiões metropolitanas. E é nessa confluência de variáveis que se assentam a existência e atribuições de intervenção institucional do objeto deste estudo: o Conselho municipal de Assistência social de Santo André.

3.2 Análise documental das atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Santo André (CMAS-SA)

Após a qualificação das bases contextuais do estudo de caso, esta seção inicia as etapas de análise empírica sobre ambas dinâmicas interna e externa do conselho, e os papéis que exerce na política de assistência social nesse município.

Os principais documentos utilizados nessa etapa de análise foram as atas de reuniões, de onde foram levantados dados pelos quais se desenhou um cenário das pistas quanto ao tipo e o nível de consolidação da participação social nesse órgão. Além disso, também buscou-se realizar uma análise qualitativa da participação dos conselheiros, de forma geral e também especificada pelos segmentos de representação dos respectivos grupos sociais.

As atas coletadas e sistematizadas por essa pesquisa compreendem as reuniões mensais ocorridas entre os meses de janeiro de 2014 e julho de 2021. Esse corpus é constituído por um total de 111 atas, incluindo registros de reuniões ordinárias e extraordinárias; especificamente, houve a convocação de 83 ordinárias e 29 extraordinárias ao longo desses 8 anos (112 reuniões; no entanto, uma reunião extraordinária foi cancelada, resultando, de fato, em 111 reuniões efetivadas). Em média, foram realizadas cerca de 14 reuniões por ano, em periodicidade mensal.

3.2.1 Análise descritiva dos dados documentais quantitativos

Os dados analisados demonstram que ocorreram cerca de 303 ausências somadas ao longo do período analisado. Considerando a quantidade de conselheiros (18) multiplicado pelo número de reuniões efetivadas (111), a proporção entre o “evento de ausência” e os eventos totais de ausências mais presenças, tem-se que, sem distinção entre segmentos, os conselheiros do colegiado foram ausentes cerca de 15% do tempo.

Nesse sentido, a tabela 5 permite aprofundar a análise das ausências no período analisado, desagregadas entre os diferentes segmentos que compõem o colegiado. Ela demonstra também que a tendência entre os dois tipos de ausências (justificadas e injustificadas) assim como na sua somatória, foi de maior recorrência no setor público – acima de 50% em todos os cenários – seguida, de forma decrescente, pelo segmento dos usuários, dos trabalhadores, e das entidades socioassistenciais, respectivamente. No total, ocorreram 209 ausências injustificadas e 94 justificadas, totalizando as 303 ausências de qualquer tipo.

Tabela 5: Ausências por Segmento e categorias – Quantidade e Porcentagem			
Atas 2014 – 2021	Ausências Injustificadas (I)	% Injustificadas	Ausências Justificadas (II)
Segmento do Poder Público	119	56,94%	57
Segmento dos Usuários	83	39,71%	16
Segmento dos Trabalhadores	4	1,91%	15
Segmento das Entidades	3	1,44%	6
Total	209	100,00%	94
Atas 2014 – 2021	% Justificadas	Ausências totais (I+II)	% Totais
Segmento do Poder Público	60,64%	176	58,09%
Segmento dos Usuários	17,02%	99	32,67%
Segmento dos Trabalhadores	15,96%	19	6,27%
Segmento das Entidades	6,38%	9	2,97%
Total	100,00%	303	100,00%

Fonte: Atas de reuniões do CMAS-SA. Elaboração Própria.

Assim, os dados apontam que com apenas 9 ausências totais (2,97% do total do colegiado), o segmento com maior presença entre todos é o das entidades de serviços socioassistenciais. O segmento dos trabalhadores apresenta uma tendência semelhante, com quatro ausências injustificadas de 19 totais, representando apenas 6,27% das ausências de todo o colegiado no período.

Há ainda a possibilidade de se esmiuçar a proporção entre ausências injustificadas pelas ausências totais, de forma desagregada entre os segmentos (quanto cada tipo de ausência representa nas ausências totais de um segmento específico), e suas médias individuais (quanto, em média, um conselheiro de um determinado segmento realizou cada tipo de ausência).

Desse modo, a tabela 6 permite observar que o segmento dos usuários foi o que menos justificou suas próprias ausências, com quase 84% delas injustificadas. Em seguida, está o setor público, com quase 68% de ausências injustificadas. Os demais segmentos figuram abaixo dos 50%, embora com porcentagens não desprezíveis: exatamente uma em cada três ausências do segmento das entidades não foi justificada (33,33%); e para o segmento dos trabalhadores esse valor é de aproximadamente uma em cada cinco (21,05%).

Tabela 6: Ausências dos conselheiros por segmento e categorias – Média e Porcentagem de cada Segmento			
Atas de 2014 – 2021	Ausências Injustificadas (a)	Ausências Justificadas (b)	Ausências Totais (c)
Segmento Usuários	27,7	5,3	33
Segmento Poder Público	13,2	6,3	19,6
Segmento Trabalhadores	1,3	5	6,3
Segmento Entidades	1	2	3
Média Geral	11,6	5,2	16,8
Atas de 2014 – 2021	% Injustificadas (Por Segmento) (a/b)	% Justificadas (Por segmento) (b/c)	
Segmento Usuários	83,84%	16,16%	
Segmento Poder Público	67,61%	32,39%	
Segmento Trabalhadores	21,05%	78,95%	
Segmento Entidades	33,33%	66,67%	
% Geral	68,98%	31,02%	

Fonte: Atas de reuniões do CMAS-SA. Elaboração Própria.

A mesma tabela 6 permite complementar que a média de ausências dos conselheiros pertencentes ao segmento de usuários foi maior do que a dos conselheiros do poder público: praticamente o dobro para os usuários em cada tipo. Já especificamente para as ausências justificadas, conselheiros de ambos segmentos têm praticamente a mesma média.

Além disso, esta tabela também demonstra que os conselheiros do colegiado, considerando quaisquer segmentos, em média, realizaram cerca de duas vezes mais ausências injustificadas do que justificadas; e também que em quatro mandatos, se ausentaram em média quase 17 vezes. Essas são quantidades importantes, pois mostram que os conselheiros se aproximaram do limiar de seis ausências pactuado pelo seu regimento interno, e quanto às três justificativas por mandato (CMAS-SA, 2018a). Especialmente no segmento dos usuários (com uma média de 33 ausências totais, ultrapassando as 24 possíveis nos quatro mandatos), a tendência indica fortemente que ocorreram várias trocas de representantes antes da completude de seus mandatos, indicando a fragilidade de representação deste segmento.

3.2.2 Análise documental qualitativa

Passando para análise qualitativa do conteúdo das atas de reuniões, é possível perceber a recorrência de um determinado perfil protocolar de atuação institucional do conselho, ao menos naquilo que os conselheiros selecionaram como pertinente a se registrar. A maior parte das pautas debatidas pelo colegiado se relacionam a processos de decisão administrativa, seja das relações introversas do próprio conselho com seus participantes, seja pela necessidade de conhecer, contatar e/ou responder demandas a outros órgãos públicos. Já em alguns momentos mais raros – mas não desprezíveis – emergem traços de uma postura mais propositiva e engajada do poder institucional o conselho.

Nesse sentido, o restante da seção apresenta a análise dos conjuntos de discussões e/ou tarefas mais recorrentes nos registros das atas do conselho. Nela buscou-se realçar os atributos protocolares e propositivos das ações dos conselheiros do colegiado como um todo. Assim, tentou-se apresentar os achados interpretativos que puderam ser consolidados a respeito do modo como os trâmites de decisão foram efetivados e, na medida do possível, os contextos nas quais essas decisões foram tomadas.

3.2.2.1 Fiscalização e Manutenção de inscrições das entidades

A atividade de manutenção das inscrições das entidades prestadoras de serviços é sem dúvida a tarefa mais recorrente do colegiado do CMAS-SA. Dada a sua importância ao andamento imediato da rede ampliada de oferta de serviços públicos, pode ser entendida

também como a sua tarefa protocolar mais importante, garantindo a legalidade e a segurança jurídica, como visto anteriormente, de uma grande parte da oferta de serviços do SUAS. Nesse sentido, a aprovação dos pareceres da sua comissão de legislação e da comissão de finanças sobre a inscrição (permanente ou provisória) e manutenção do cadastro de entidades não é apenas a tarefa mais recorrente dessas comissões – em detrimento da análise de atos normativos no SUAS, atividade bem menos frequente – mas do colegiado como um todo.

Todavia, na perspectiva de monitoramento das entidades já cadastradas, essa etapa é apenas a formalização final de um processo que começa na fiscalização do trabalho efetivado por essas entidades; e é justamente nesse momento em que se abre a possibilidade de uma potencialidade propositiva. Nesse sentido, essa fiscalização se dá por meio de dois tipos específicos: por um caráter procedimental, e outro de forma qualitativamente mais desenvolvida.

O primeiro, mais frequente ao longo dos registros das atas, é representado pela aprovação de visitas de acompanhamento técnico dos conselheiros participantes da comissão de legislação às entidades. Relacionando-se diretamente ao processo de aprovação final, este trabalho busca avaliar, *in loco*, a aderência do perfil das entidades à tipificação nacional, assim como sua real capacidade de provimento eficiente destes serviços. Podem ser realizadas em ações conjuntas com outros atores institucionais, como conselheiros de outras políticas sociais.

Alternativamente, o conselho também assume o papel de conferir a responder aos relatórios de visitas realizados pela diretoria regional de assistência social do governo estadual, quando ocorre o cofinanciamento estadual a serviços ofertados por entidades específicas, nos quais são apresentadas “considerações e recomendações que vão desde a adequação de espaços físicos, adequação do quadro de pessoal, entre outras” (CMAS-SA, 2014a). Em 2015, dada a centralidade do poder legitimador desse processo, também houve uma breve menção a uma reivindicação por parte das entidades em serem comunicadas previamente às visitas de monitoramento, o que foi rechaçado pelo colegiado (CMAS-SA, 2015a).

O segundo modo de fiscalização se dá pela discussão espontânea sobre a implementação dos serviços na rede do município. Essas discussões podem emergir a partir da observação individual de algum conselheiro, ou como resposta a provocação iniciada por atores, especialmente coletivos, da conjuntura local ou nacional da política de assistência social. São nessas situações em que pode ocorrer uma avaliação da política que não se restringe a consecução de serviços específicos, mas a uma percepção geral dos objetivos e prioridades tomados pela ação do governo e das entidades prestadoras de serviços, assim

como o modo em que os seus planos de ação aderem ao preconizado pelos princípios da defesa de direitos inerentes à implementação do SUAS.

Um exemplo disso refere-se às modificações trazidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC – Lei federal 13.019/2014), e subsequente regulamentação local em Santo André pelo decreto municipal 16.870/2016. Este marco regulatório nacional atribuiu uma nova dinâmica de participação de entidades do terceiro setor nos serviços públicos, implicando diretamente nas competências procedimentais e materiais do conselho.

Assim, pela necessidade em dar clareza ao papel do conselho nessa nova dinâmica regulatória, uma das conselheiras propôs uma nova atribuição fiscalizatória do conselho uma vez que “historicamente este conselho nunca aprovou critérios para a celebração de contratos, e propõe que os próximos editais sejam apresentados nesse conselho para apreciação” (CMAS-SA, 2017, linhas 103-106).

A conclusão definitiva dessa proposta, se foi aprovada ou rechaçada, parece ter se perdido ao longo do volume de trabalho de apreciação registrado nas atas das reuniões subsequentes, não tendo uma nova menção. Mas, como em atas mais recentes o tema da apreciação de chamamentos públicos aparece como ponto de pauta, é possível inferir que, de fato, isso passou a ser uma atribuição do conselho a partir desta discussão; representando um acréscimo das atribuições do conselho a partir do processo deliberativo.

3.2.2.2 Capacitação e Participação

A necessidade de capacitação dos conselheiros é expressa por diferentes termos, sendo os mais comuns, ao longo do período analisado, a ideia de qualificação e aumento da participação dos conselheiros; o primeiro, pelo aperfeiçoamento da participação nas discussões e reflexões do CMAS; já o segundo, pelo fomento a uma maior assiduidade de conselheiros nas discussões.

Os registros da ata 191, ainda em 2014, apresentam de forma categórica os principais problemas enfrentados pelo conselho nesse quesito, e que constantemente reapareceram ao longo do período analisado, configurando-se como desafios perenes da deliberação: o descompasso de novos integrantes, pelo desconhecimento de termos e trâmites institucionais, em conseguir acompanhar o ritmo das deliberações (CMAS-SA, 2014b).

Esse problema impacta de forma direta até mesmo nas expressões de participação social mais consolidadas do conselho, como a preparação dos processos de pré-conferências e conferências da assistência social em âmbito municipal. Segundo os registros, elas apresentaram baixa adesão dos conselheiros da sociedade civil – ainda que

com boa participação de usuários de fora do conselho – na elaboração de propostas para o desenvolvimento da política de assistência social (CMAS-SA, 2015a).

Nesse ponto, também destaca-se o relato da falta de clareza dos usuários em geral sobre o processo eleitoral de conselheiros, e o seu papel nesse momento de votação. Assim, revelou-se como demanda a capacitação não apenas dos conselheiros já eleitos, mas de todos aqueles se relacionam direta ou indiretamente pela política de assistência social no município, por meio de processos de formação participativa como etapa prévia às inscrições de candidatos e do sufrágio dos eleitores, qualificando a totalidade do processo em ambos exercícios de direitos: votar e ser votado (CMAS-SA, 2015b).

A elaboração de cursos de formação para mitigar esses problemas de participação e entendimento das responsabilidades de representação é também a solução comumente registrada nas atas. O conteúdo dessas formações apresentam diferentes focos, *pari-pasu* as diferentes instituições parceiras do conselho que elaboraram e ofertaram esses cursos, demonstrando algumas diferenças de nuances sobre o que é esperado pelo trabalho do conselheiro.

Os resultados dessas capacitações aparecem de modo um tanto superficial e difuso. Pelo conjunto geral de observações em plenário, é possível perceber que essas atividades são sempre recepcionadas com entusiasmo pela possibilidade de alinhar as expectativas dos conselheiros – novos e veteranos – às demandas necessárias para o trabalho contínuo de acompanhamento da implementação, independentemente do seu conteúdo específico. No entanto, também são registradas falas que indicam uma participação aquém do esperado, seja pela ausência de muitos conselheiros em capacitações internas (CMAS-SA, 2014b), seja pela baixa mobilização voluntária à representação em atividades externas (CMAS-SA, 2019).

Além disso, é nítido como a temática das capacitações também carrega a proeminência de uma perspectiva de uma perspectiva protocolar – não coincidentemente, o termo “instrumentalizar”, é diversas vezes é utilizado como um sinônimo para os termos capacitar ou qualificar. Com poucas exceções, as capacitações legitimam-se perante o colegiado pela sua potencialidade em formar conselheiros mais capazes de lidarem com suas atribuições formais, como o acompanhamento de entidades, e a fiscalização orçamentária. Podem, apenas suplementarmente, possuírem aspectos formativos que subsidiem a tomada de decisão no monitoramento da política pública, como a identificação de prioridades e demandas do território, e os princípios basilares expressos na PNAS de participação social e defesa de direitos sociais.

Mas a mobilização pela participação social também permitiu aspirações propositivas, para além da ênfase protocolar às capacitações. A principal delas, sem dúvida, foi a ideia de execução de reuniões descentralizadas como instrumento complementar à capacitação de

conteúdos formativos e atribuições legais, a partir da promoção efetiva e territorializada da participação social do conselho. Em março de 2018, essa proposta surgiu como ponto de planejamento das ações do conselho para aquele ano, amparada pela experiência prévia das reuniões descentralizadas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Seu objetivo explícito seria o conhecimento aprofundado da rede de serviços e do território municipal pelos conselheiros, pelo qual o trabalho de reflexão junto aos novos conselheiros e eleitores, quanto a sua importância no controle social, assumiria um caráter consolidado, de forma periódica e contínua, por meio de um grupo de trabalho permanente e dedicado às ações de planejamento da participação social promovida pelo conselho (CMAS-SA, 2018b).

Entretanto, em todo o período analisado, a maior parte das reuniões ocorreu nas regiões centrais, em especial no prédio sede do poder executivo. Especificamente, as reuniões subsequentes a essa deliberação aconteceram, consecutivamente, de modo territorialmente centralizado, e sem menções a atividades descentralizadas. Dessa forma, é factível inferir que essa discussão provavelmente não se materializou, de modo efetivo e permanente, na materialidade do modo como a política de assistência social continuou a ser articulada no município.

3.2.2.3 Desafios Orçamentários

As pautas relacionadas às disposições e desafios orçamentários formam outro tema recorrente. Isso ocorre, pois, o tema orçamentário acaba sendo constituído como uma amalgama concentrada das várias dimensões da participação social efetivadas no conselho. Primeiro, ele denota o que há de mais concreto em um processo de implementação de política pública: a disponibilidade e aplicação de recursos para sua efetivação. Tema deliberativo o qual o conselho, institucionalmente, não pode se abster, sob o risco último de paralisação da oferta de serviços.

Isso acaba ficando mais claro nos momentos de expectativa de escassez de recursos que permearam o período dos anos analisados. Em especial, a apreciação feita em plenário da Lei Orçamentária Anual (LOA) de Santo André para o ano-exercício de 2019 é a mais marcante: na reunião de 25 de setembro de 2018, foi informado pelo secretário de assistência social da época a proposta de uma redução de aproximadamente 50% dos valores orçados em relação ao ano então vigente.

Esta pauta causou uma grande discussão que mobilizou de forma contundente a participação social da sociedade civil, inclusive sendo explicitado as relações causais com a conjuntura mais ampla das políticas sociais no Brasil, e relacionando este contexto a necessidade de uma atuação mais incisiva junto à câmara municipal – uma exceção ao

comportamento típico do colegiado institucional e dos conselheiros de modo individualizado (CMAS-SA, 2018c).

Um ponto a ser destacado é a afirmação de que “[...] é a primeira vez que a questão do orçamento está sendo trazida para o conhecimento do conselho, porém todos os anos há previsões de corte e não era transmitido ao pleno” (CMAS, 2018d, linhas 169-170), admitida por uma própria servidora que trabalhava na gestão do SUAS na secretaria de assistência social; e segundo ela, isto se justificaria porque este tipo de redução é recorrente, mas corrigida a partir dos ajustes por suplementação de recursos discutidos no próprio âmbito da prefeitura.

Essa falta de integração do conselho a planejamento orçamentário municipal clarifica porque a conjuntura de escassez por congelamento de gastos aparentemente repercutiu de forma tão impactante, surpreendendo de sobremaneira o colegiado, e impossibilitando que a notícia não fosse repercutida de forma extremamente negativa pela sociedade civil. Deixando claro, também, que o poder público tende a não abrir o debate participativo para temas fundamentais e/ou à implementação da política pública, esvaziando a efetivação da participação social atribuída ao CMAS-SA.

3.3 Entrevistas

Como última etapa de análise empírica deste trabalho, as entrevistas foram realizadas de modo a aprofundar as evidências qualitativas encontradas e na análise documental. Obviamente, não seria factível preencher cada lacuna ou incerteza pontual encontrada nestes registros; a utilidade das entrevistas se refere muito mais a um complemento dos sentidos expressos no *corpus* documental analisado, a partir da troca direta junto às perspectivas dos sujeitos sociais envolvidos no processo de deliberação e de articulação institucional do CMAS – SA.

Desse modo, foram realizadas quatro entrevistas, com uma entrevista por segmento: Conselheiro do Segmento do Poder Público (CSPP), Conselheira do Segmento das Entidades (CSE), Conselheira do Segmento dos Trabalhadores (CST), e Conselheira do Segmento dos Usuários (CSU). As siglas foram determinadas pelos autores para agilizar o entendimento, ao longo do texto, das contraposições realizadas entre as falas destes atores.

3.3.1 Percepções sobre a Dinâmica Interna do CMAS-SA

Uma origem comum da fala de todos os entrevistados, e que permeia diversos aspectos das dinâmicas participativas internas do conselho, é que, mesmo a ideia do fomento à melhoria da gestão técnica não se estabelece de forma inequívoca. Isso ocorre pela recorrente inacessibilidade do caráter cartorial das reuniões, definidas mais por formalismos do que por um conteúdo político nas deliberações; isto é, envoltos por uma

hermeticidade técnica e legal. Assim, é importante reforçar que o conceito de conteúdo político tem um entendimento – respaldado pelas falas dos entrevistados – em sentido pleno: as discussões mobilizadas por atores capazes de organizar e defender as suas convicções sobre a forma de materialização dos direitos sociais efetivados na política de assistência social, e em especial, no território local.

Teoricamente, as capacitações realizadas ao longo das gestões, como visto na análise documental, serviriam para o preenchimento desta lacuna na formação dos conselheiros, pelo exercício de uma representação mais técnica e politicamente qualificada. Mas o caráter pontual destas capacitações, realizadas sem integração entre si, e conseqüentemente, sem uma organização clara que pudesse consolidar um processo formativo recorrente e progressivo aos conselheiros, acabam por tornar este instrumento insuficiente para o objetivo proposto de desenvolvimento institucional do conselho.

A CSE reforça uma das ideias encontradas na análise documental, ao apontar que as capacitações não deveriam ser essa única forma de desenvolvimento da participação social, mas sim associadas a concepções mais amplas que envolvessem a comunidade relacionada à assistência social do modo pleno (todos os interessados) e integrado (articulados entre si):

Não adianta essas ações isoladas, se no cotidiano nós não contextualizamos os assuntos de pauta com os assuntos desse dia-a-dia dos usuários e trabalhadores. E talvez seja necessário pensar "fora da bolha", e abrir essas capacitações para a comunidade. (Informação oral: CSE).

No mesmo sentido, a CSU expõe com clareza a mesma percepção quanto ao conteúdo excessivamente técnico destas formações, e a necessidade de se pensar formas alternativas de integração que valorizem as potencialidades e limitações dos mais frágeis:

[...] eles [a gestão] fizeram um curso, acho que de quase 2 meses. Mas eu ainda achei muito técnico, muito difícil. Eu tenho a sétima série apenas, mas tem um conselheiro que representa o pessoal do Centro POP que é analfabeto, entende? Então eu achei muito técnico, tinha que ser mais prático. (Informação oral: CSU).

Entretanto, também há desafios que não são relacionados a vulnerabilidades, e que a presença de instrumentos de intermediação, como as comissões, não são suficientes para extinguir todas as possibilidades de restrição da participação social dos trabalhadores. Avaliando apenas o seu modo de atuação, o CSPP entende que as comissões realizam um trabalho que reduz a importância e os efeitos dessa participação a algo tão protocolar, que pode chegar a ser descolado da realidade do território municipal:

Então nesse sentido que eu digo que fazem apenas um trabalho burocrático, “frio” [...]. Um trabalho muito protocolar, só pega os processos, analisa, etc, e define: “deferido ou indeferido”. Se tem uma organização que pede uma inscrição para executar serviços de convivência, a pessoa às vezes nem sabe como esse tipo de serviço é executado no município, e quais são os seus desafios” (Informação oral: CSPP).

Um último aspecto predominantemente relacionado às dinâmicas internas do conselho – mas que já encaminha o próximo tópico sobre o seu papel institucional efetivado externamente – é as situações em que ocorreram disputas entre Sociedade Civil e Poder Público. Um aspecto problemático identificado tanto pelo CSPP quanto pela CSE é a postura insulada que muitas vezes é assumida pelo poder público municipal, o que tende a minar a própria razão do conselho gestor existir.

Estes conflitos não se restringem às disputas de interesses políticos como ideais a serem perseguidos, ou visões conflitantes a respeito da melhor forma de se conduzir uma política pública. Eles também representam um esforço pelo poder institucional, o qual é geralmente mantido no resguardo do poder público.

Para a CSE, é perceptível que as gestões municipais, independentemente do líder político em questão, sempre acabam convertendo a relação entre poder público e sociedade civil em uma relação de *governo x oposição (total)*. Assim, materializa-se uma relação de disputa de interesses interna ao conselho que é lastreada por um princípio de soma zero, ou seja, uma situação em que, para ocorrer a vitória de uma parte, é necessário a derrota da outra (Informação oral: CSPP e CSU).

Como exemplo, a CST indica o próprio modo como a distribuição das informações necessárias para o processo deliberativo, geralmente controladas e organizadas pelo poder público, também é um fator importante que influencia na capacidade de decisão dos conselheiros da sociedade civil, pelo natural distanciamento que estes têm dos repositórios das informações (preliminarmente) internas à prefeitura.

Muitas pautas que demandariam um longo tempo para sua apreciação, dado suas complexidades, foram apressadas de forma exagerada. Segundo ela, algumas vezes a chegada de *e-mails* com documentos cuja compreensão plena era necessária para a discussão deliberativa ocorria apenas na véspera da decisão, com poucas horas disponíveis entre o acesso à documentação e a decisão na plenária.

3.3.2 Percepções sobre a Dinâmica Externa do CMAS-SA

Além das dificuldades internas, um dos aspectos mais importantes na dinâmica externa é que, de fato, o conselho não tem uma postura propositiva, ao menos de forma política e administrativamente planejada e organizada para alterações ou inovações na implementação da política municipal de assistência social. Na realidade, nem mesmo a introdução de pautas que podem modificar a estrutura do SUAS na circunscrição municipal,

a partir de demandas emanadas de desafios concretos enfrentados pela população do território, ocorre de modo efetivo.

Neste sentido, é possível notar que a cultura organizacional de centralidade no poder público, repercute também no comportamento dos agentes da sociedade civil. Por mais que exista a presença de *empreendedores de políticas públicas* na assistência social do município, o poder público possui mecanismos que podem influenciar diretamente no grau de liberdade, e até mesmo na motivação da sociedade civil em ampliar o debate para além do escopo delimitado por este poder.

A CSE afirma categoricamente que identifica o seu papel como conselheira muito mais como uma apreciadora de propostas previamente definidas, do que como formuladora de processos a partir da base territorial da assistência social na qual trabalha cotidianamente (Informação oral: CSE).

O próprio CSPP segue no mesmo sentido, ao descrever que, **a real prática político-institucional do conselho** – para além da concretização de suas atribuições formais e legais mínimas – tem sua faculdade deliberativa minada no processo decisório de implementação da política de assistência social (Informação oral: CSPP).

Para ele, a fragilidade dos registros das deliberações em atas torna esse meio insuficiente para uma continuidade da implementação de ações congruentes ao longo do tempo. O curso de ação torna-se um processo de sedimentação incremental, que, geralmente, está alinhada a iniciativas de outras instituições superiores no âmbito do SUAS. E como esse processo decisório não assume um caráter efetivamente normativo em sua atuação prática, é insuficiente até mesmo para complementar as diretrizes nacionais, já que é praticamente inexistente a construção de procedimentos específicos **do e para** o contexto local, e em que houvesse a participação coletiva real dos atores presentes no território municipal.

Concomitantemente, em relação à participação das entidades socioassistenciais, os conselheiros apontam que mesmo entre as entidades, institucionalmente, existe uma hierarquia de participação. Algumas entidades específicas, cujas atividades são mais explicitamente ligadas à tarefa política de articulação, organização e/ou defesa de direitos socioassistenciais, lograram para si uma posição de maior proximidade ao espaço do conselho, assim como uma maior familiaridade com seus trâmites, possibilitando que o seu poder representativo junto ao conselho pudesse ser consolidado historicamente (Informação oral: CSE, CST e CSU).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, os conselheiros reconhecem a importância deste instrumento participativo, assim como o esforço que é efetivado por eles próprios e outros participantes que o constituem. Isto, tanto em relação à própria capacidade de seus agentes em desenvolverem uma postura cidadã sobre as responsabilidades de gestão da política de assistência social, quanto na tentativa de resultados concretos de melhoria desta política pública. Entretanto muitos são os desafios enfrentados, de forma essencialmente coletiva, por estes agentes.

Entretanto, é preponderante a recorrência de um determinado perfil protocolar de atuação institucional do conselho. A maior parte das pautas debatidas pelo colegiado se relacionam a processos de decisão administrativa, seja das relações introversas do próprio conselho com seus participantes, seja pela necessidade de conhecer, contatar e/ou responder demandas a outros órgãos públicos. Já em alguns momentos mais raros – mas não desprezíveis – emergem traços de uma postura mais propositiva e engajada do poder institucional o conselho.

Os achados qualitativos indicam que isso ocorre pelo modo como o poder público centraliza o poder de implementação na sua própria esfera, e assim, deslocando a real capacidade deliberativa para fora da atuação do CMAS-SA. Associadamente, a consolidação de práticas de capacitação insuficientes para o desenvolvimento político destes conselheiros, assim como a relativa concentração de capacidade decisório para as mesmas entidades socioassistenciais participantes do conselho contribuem para a escassez das possibilidades de inovações mobilizadas por agentes da sociedade civil como um todo.

Ainda assim, embora exista uma proeminência ao polo protocolar, é possível notar que, com realizações que tanto direcionam para representação democrática dos atores locais, quanto para a eficiência de resultados das políticas públicas, o CMAS-SA aparenta diluir o papel propositivo de sua deliberação, implicitamente, ao longo das suas tarefas protocolares. Assim, configura-se uma potencialidade propositiva, ainda que não levada adiante para resultados claros de inovações locais na formulação da política, ou uma maior exatidão do real alcance de seu papel institucional na prática política do setor.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. C. R. de; CUNHA, E. S. M. A Análise da Deliberação Democrática: Princípios, Conceitos, e Variáveis Relevantes. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília, DF: IPEA, p. 109–123, 2011.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 10, p. 88–103, jun. 1995.

_____. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba – PR, n. 24, p. 29–40, jun. 2005.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: Mais democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44–66, jun. 1996.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1a ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora FIOCRUZ : FGV Editora, 2012.

BEVIR, M. (Org.). **Theory of governance**. Berkeley, Calif.: Univ. of California Press, (Studies in governance, 2). 2013.

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas Nacionais De Políticas Públicas e Seus Efeitos na Implementação O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 35, n. 102, 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. [S. l.]: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), nov. 2005. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.

_____. (MDS). **Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS)**. [S. l.]: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2012. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.

CMAS-SA – Conselho Municipal de Assistência Social de Santo André. **Ata da 186ª reunião ordinária**. Santo André, mar. 2014a. Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/images/Ata_186_RO_CMAS_19-02-2014.pdf>. Acesso em 15 jul. 2023.

_____. **Ata da 191ª reunião ordinária**. Santo André, jul. 2014b. Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/images/Ata_191_RO_CMAS_16-07-2014.pdf>. Acesso em 15 jul.2023.

_____. **Ata da 205ª reunião ordinária**. Santo André, set. 2015a. Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/images/Ata_205_RO_CMAS_16-09-2015.pdf>. Acesso em 15 jul.2023.

_____. **Ata da 208ª reunião ordinária**. Santo André, dez. 2015b. Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/images/Ata_208_RO_CMAS_02-12-2015.pdf>. Acesso em 15 jul.2023.

_____. **Ata da 74ª reunião ordinária**. Santo André, jul. 2017. Disponível em:<https://www2.santoandre.sp.gov.br/images/Ata_74_RE_CMAS_23-10-2017_ASSINADA.pdf>. Acesso em 15 jul.2023.

_____. **Regimento Interno**. Santo André, mar. 2018a. Disponível em: <https://web.santoandre.sp.gov.br/publicos/regimento_interno_cmas_21-03-2018_24094019.pdf>. Acesso em 15 jul. 2023.

_____. **Ata da 233ª reunião ordinária.** Santo André, mar. 2018b. Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/images/CMAS/233_ATA_RO_CMAS_21-03-2018.pdf>. Acesso em 15 jul.2023.

_____. **Ata da 239ª reunião ordinária.** Santo André, set. 2018c. Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/images/CMAS/239_ATA_RO_CMAS_25-09-2018.pdf>. Acesso em 15 jul.2023.

_____. **Ata da 240ª reunião ordinária.** Santo André, out. 2018d. Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/images/CMAS/240_ATA_RO_CMAS_17-10-2018.pdf>. Acesso em 15 jul.2023.

_____. **Ata da 251ª reunião ordinária.** Santo André, jul. 2019. Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/images/CMAS/2019/Atas/251_ATA_RO_CMAS_18-09-2019.pdf>. Acesso em 15 jul.2023.

DRYZEK, J. S. Reflections on the theory of deliberative systems. *In*: ELSTUB, S.; ERCAN, S. A.; MENDONÇA, R. F. (org.). **Deliberative Systems in Theory and Practice**. 1. ed. [S. l.]: Routledge, 2016.

GOHN, M. D. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, [S. l.], v. 42, n. 1, p. 5–11, 2006.

_____. Gestão Pública e os Conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 15, 23 dez. 2016.

GUNDELACH, B.; BUSER, P.; KÜBLER, D. Deliberative democracy in local governance: the impact of institutional design on legitimacy. **Local Government Studies**, [S. l.], v. 43, n. 2, p. 218–244, 4 mar. 2017.

HÄIKIÖ, L. From Innovation to Convention: Legitimate Citizen Participation in Local Governance. **Local Government Studies**, [S. l.], v. 38, n. 4, p. 415–435, ago. 2012.

HAUS, M.; HUBERT, H. (Org.). How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement. **Urban governance and democracy: leadership and community involvement**. Routledge studies in governance and public policy. 1. publ. London: Routledge, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. **Censo Brasileiro de 2022 – primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: < <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>> Acesso em 15 de julho de 2023.

KJELLBERG, F. Local Government Reorganization and the Development of the Welfare State. **Journal of Public Policy**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 215–239, maio 1985.

LAVALLE, A. G. Participação, (des)igualdade política e democracia. *In*: MIGUEL, L. F. (org.). **Desigualdades e Democracia: o Debate da Teoria Política**. 1. ed. [S. l.]: Editora Unesp, p. 171–202. 2016.

MELO, M. A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal” efeitos perversos da descentralização? **São Paulo Em Perspectiva**, São Paulo – SP, v. 10, n. 3, p. 11–20, 1996.

MENDONÇA, R. F. Teoria Crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis. **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 49–64, jun. 2013.

MIGUEL, L. F. **Democracia e representação: territórios em disputa**. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2014.

ROMÃO, W. de M. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Idéias**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 35, 21 jan. 2016.

ROTHSTEIN, B. Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government. **American Behavioral Scientist**, [S. l.], v. 53, n. 3, p. 311–330, 1 nov. 2009.

SÁ E SILVA, F. de. “De cada um conforme suas capacidades”: participação, ambientes institucionais e incidência em políticas públicas. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília, DF: IPEA, 2011.

SÃO PAULO, Governo do Estado de. **Sistema Estadual PMASweb**. 2022. Disponível em: <<https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/assistencia-social/sistema-pmas/>> Acesso em 15 jul. 2023.

SOUZA, C. M. **Constitutional Engineering in Brazil**. London: Palgrave Macmillan UK, 1997.

TOMIO, F. R. de L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 17, p. 61–89, fev. 2002.

VABO, S. I.; AARS, J. New Public Management Reforms and Democratic Legitimacy: Notions of Democratic Legitimacy among West European Local Councillors. **Local Government Studies**, [S. l.], v. 39, n. 5, p. 703–720, out. 2013.

WAMPLER, B. Instituições Participativas como “Enxertos” na Estrutura do Estado: a Importância de Atores, Contextos e Estratégias. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília, DF: IPEA, 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª Edição. Porto Alegre: Bookman, 2001.