CONFERÊNCIAS E CONSELHOS: É POSSÍVEL PENSAR EM INTERAÇÃO SISTÊMICA? O CASO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Isabella Lourenço Lins[1]

Resumo: Entre as diversas experiências de participação que compõe a arquitetura participativa brasileira, esse artigo apresenta um estudo de caso que analisa as possibilidades de uma interação sistêmica entre conselhos e conferências de Assistência Social. A partir de uma análise documental, busca-se identificar possíveis conectores sistêmicos que indicam a existência de interação entre essas Instituições Participativas (IPs). O artigo apresenta uma breve revisão teórica sobre as IPs, os padrões de ação dentro desses espaços e a idéia de sistema deliberativo. Também são apresentados possíveis indicadores de interação sistêmica. O artigo foca sua análise no desenho institucional dessas IPs, que é apontado como um conector sistêmico (MENDONÇA, 2013). A análise do desenho institucional dos conselhos e conferências na Assistência Social evidencia a existência de uma interação sistêmica, em termos normativos, entre os mesmos.
Palavras-chave: conselhos, conferências, sistema deliberativo, desenho institucional.

Abstract: Among the various experiences of participation that makes up the Brazilian participatory architecture, this article presents a case study that examines the possibilities of a systemic interaction between councils and social assistance conferences. From a documentary analysis, we seek to identify possible systemic connectors that indicate the existence of interaction between these Participatory Institutions (PIs). The article presents a brief theoretical review of the IPs, the action patterns within these spaces and the idea of deliberative system. Also featured are possible systemic interaction indicators. The article focuses its analysis on the institutional design of these IPs, which is considered as a systemic connector (Mendonça, 2013). The analysis of the institutional design of the councils and conferences on social assistance demonstrates the existence of a systemic interaction in normative terms, between them.
Keywords: councils, conferences, deliberative system , institutional design.

Resume: Entre las diversas experiencias de participación que componen la arquitectura participativa brasileña, este artículo se presenta un estúdio de caso que examina las posibilidades de una interacción sistémica entre los consejos y conferencias de Asistencia Social. A partir de un análisis documental, buscamos identificar posibles conectores sistémicos que indican la existencia de una interacción entre estas instituciones participativas (IP). El artículo presenta una breve revisión teórica de las IPs, los patrones de acción dentro de estos espacios y la idea del sistema de deliberación. También son presentados posibles indicadores de interacciones sistémicas. El artículo se centra su análisis en el diseño institucional de estas IPs, que se considera como un conector sistémico (Mendoça, 2013). El análisis del diseño institucional de los consejos y conferencias sobre la asistencia social demuestra la existencia de una interacción sistémica en términos normativos, entre ellos.
Palabras-clave: consejos , conferencias, sistema de deliberación , diseño institucional.

1. INTRODUÇÃO

A interação entre Estado e sociedade e a possibilidade de influência recíproca entre eles têm sido objeto de estudos empíricos focados nos processos de democratização na América Latina (DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2003; AVRITZER e PEREIRA, 2005), nos quais se pode perceber a existência de projetos políticos que são compartilhados pelo Estado e pela sociedade e que têm influenciado essas democracias. Direcionando o olhar para o caso do Brasil é possível perceber que as relações entre Estado e sociedade foram marcadas fortemente ou pela exclusão dos atores da sociedade civil ou pela tentativa de controlá-los (WAMPLER, 2007; FARIA, 2008). A formação do Estado brasileiro refletiu os arranjos sociais e políticos existentes, sendo um processo negociado entre grupos da elite, sem a participação popular. A ditadura militar se sustentou num Estado passivamente exclusivo, que permitia algumas formas de expressão política sob seu estrito controle de modo fragmentado e corporativo. No entanto, esse período também propiciou a reorganização do associativismo de base comunitária e sindical, dentre outros, o que levou à emergência de movimentos sociais e outras associações civis. (AVRITZER, 1994). No processo de redemocratização do país houve uma convergência entre diversos atores sociais e políticos, entre eles organizações da sociedade civil, sindicatos, movimentos

[1] Mestranda em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Email: belalourenco_lins@hotmail.com.

sociais, partidos políticos de esquerda, em torno de um projeto político democrático-participativo que rompia com a matriz autoritária e visava garantir a participação dos cidadãos na formulação e no controle das decisões do governo (WAMPLER E AVRITZER, 2004; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006).

A participação social no Brasil foi legalmente ampliada pela Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, que definiu essa participação como necessária em algumas políticas específicas e reuniu mecanismos indiretos de participação e instrumentos de democracia direta e de democracia participativa. A década de 90 iniciou-se, assim, com um projeto de extensão da democracia a partir da ampliação da participação dos cidadãos em espaços públicos de tomada de decisão. É possível perceber uma complexificação do espaço público brasileiro que tornou-se, desde a década de 80, mais denso e plural. Esta transformação pode ser verificada na mudança do próprio padrão de ação destes atores sociais: de uma postura de negação da institucionalidade vigente, passaram para uma postura mais dialogal, demandando e participando dos diversos canais participativos que foram criados. Além da mudança no perfil e no sentido da atuação destes novos atores, mudou-se também os limites do sistema político que se expandiu (FARIA, 2010). Mecanismos participativos foram multiplicados, nos diversos níveis da federação, como os Orçamentos Participativos, os Planos Diretores, os Conselhos de Políticas Públicas e a realização de Conferências. Estes espaços, construídos na interface governo e sociedade civil, consolidaram formas híbridas de participação e expandiram a cidadania ao nível local através da criação de oportunidades para a deliberação de novas demandas e para a redistribuição do poder entre o governo federal e o municipal (AVRITZER, 2007).

Os estudos desenvolvidos até aqui levaram em conta, principalmente, o processo de democratização dos espaços participativos. Foram estudados os diferentes desenhos institucionais e como eles impactam a conformação democrática desses espaços, de forma separada (FARIA, 2009; CUNHA, 2013), os atores que participam e deliberam nesses espaços, assim como a efetividade das instituições participativas (AVRITZER e SOUZA; 2013). Entretanto, nos estudos sobre conselhos e conferências a ênfase tem sido maior nas dinâmicas internas destas instituições, sem prestar muita atenção nas articulações que podem ocorrer entre elas e outros espaços decisórios.

Mais recentemente tem surgido um conjunto de estudos no Brasil que focam nas possibilidades de interações entre Instituições Participativas (IPs) e o Estado, IPs e sociedade e das IPs entre si, numa perspectiva sistêmica (ALMEIDA, 2014; FARIA e LINS, 2013; CUNHA e ALMEIDA, 2013; MENDONÇA, 2013). A literatura sobre sistemas deliberativos tenta avançar nessa direção, a partir de um deslocamento de uma perspectiva microanalítica para uma perspectiva que aposta na interação entre espaços deliberativos no sistema como um todo (ALMEIDA, 2013).

Entre as diversas experiências de participação que compõe a arquitetura participativa brasileira, esse artigo apresenta um estudo de caso que analisa as possibilidades de uma interação sistêmica entre conselhos e conferências de Assistência Social. A partir de uma análise documental, busca-se identificar possíveis conectores sistêmicos que indicam a existência de interação entre essas Instituições Participativas (IPs).

No primeiro momento é realizada uma breve revisão teórica sobre as IPs, os padrões de ação dentro desses espaços e a idéia de sistema deliberativo. Posteriormente, são apresentados com base na literatura de sistemas deliberativos, possíveis indicadores de interação sistêmica. No segundo momento é analisado o desenho institucional dessas IPs, elemento ao qual tem se atribuído importância, uma vez suas características podem favorecer ou prejudicar a qualidade dos processos participativos e deliberativos, assim como afetar a capacidade decisória e o funcionamento desses canais (FUNG e WRIGHT, 2003; FUNG, 2004). O desenho institucional é apontado pela literatura como um possível conector sistêmico. Por fim, são analisadas as variáveis do desenho institucional que indicam a existência de uma interação entre as conferências e conselhos de Assistência Social.

2. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E O SISTEMA DELIBERATIVO

As novas Instituições Participativas no Brasil abrem espaço para a discussão de questões e demandas de sujeitos políticos historicamente excluídos do processo de formulação de políticas públicas. Em uma sociedade cada vez mais complexa, o estreitamento da relação entre Estado e a sociedade é uma necessidade decorrente da multiplicidade de problemas, demandas e atores envolvidos, sendo fundamental compartilhar responsabilidades e tarefas. Fung (2006) pontua que a participação afeta diretamente não apenas a legitimidade e a justiça das políticas públicas, mas também a eficácia das mesmas. Sendo assim, uma política pública construída de forma mais participativa também agrega uma maior quantidade e qualidade de informações disponíveis para a tomada de decisões adequada, assim como uma maior heterogeneidade de esquemas cognitivos que são úteis para tratamento de problemas complexos.

Avritzer (2009) aponta para algumas características em comum das instituições e espaços participativos. (1) Operam simultaneamente por meio dos princípios da participação e da deliberação. (2) São constituídos por grupos sociais envolvidos em formas permanentes de organização política. (3) Há relação dos atores sociais que compõem esses arranjos com a sociedade política, sobretudo, os partidos de esquerda. (4) O autor observa que a efetividade dessas instituições depende do tipo de desenho institucional que assumiram e que, portanto, seu desempenho no que diz respeito à sua capacidade inclusiva também varia de acordo com seu formato institucional.

Esta diferenciação de formas de ação, participação e deliberação, presentes na dinâmica desses espaços participativos, bem como a tentativa de integrá-las, traz consequências não só analíticas, como também práticas. Do ponto de vista analítico, embora participação – inclusão de diferentes vozes e deliberação – decisões tomadas com base em justificativas publicamente aceitáveis, não constituam formas de ação excludentes, sua integração não é trivial, gerando assim um conjunto de desafios e tensões (COHEN e FUNG, 2004; WARREN, 2007). Do ponto de vista empírico, tal integração para ser virtuosa do ponto de vista do processo quanto dos resultados requer uma atenção especial na coordenação destes distintos modos de ação no interior desses espaços.

A participação pressupõe um envolvimento direto, amplo e sustentado dos cidadãos nas questões públicas. Como tal, ela se preocupa mais com a publicidade e inclusão enquanto condição para a efetividade e a legitimidade da política do que com a qualidade das razões apresentadas para justificar as preferências dos atores nelas envolvidos (PAPADOPOULOS, WARREN, 2007 apud FARIA, SILVA e LINS, 2011). Por sua vez, a deliberação opera, mais eficientemente, em pequenas escalas e à custa do insulamento do público geral (COHEN,FUNG, 2004 apud FARIA, SILVA e LINS, 2011).

Para dar conta desta tensão, autores como Fung (2004), Hendrix (2006), Mansbridge (1999; 2007; 2009) e Goodin (2005) apostam em políticas que envolvam tanto a dimensão participativa, como a deliberativa. Por um lado, estes autores estão preocupados em compatibilizar estas formas de ação de modo a superar as contradições a elas inerentes. Por outro, eles buscam localizar a deliberação em um processo decisório mais amplo que pode envolver tanto a resistência e o conflito, próprios à participação, quanto a cooperação e o diálogo, próprios à deliberação (FARIA, SILVA e LINS, 2011).

O intercâmbio público de razões não ocorre em apenas uma arena, ele atravessa múltiplas arenas e diferentes momentos discursivos. Sendo assim, é necessário pensar como ocorre a conexão entre essas diferentes arenas e momentos. O sistema deliberativo "reconhece que a deliberação pública não é uma atividade restrita a micro ou macroambientes, mas algo que se realiza em todos os tipos de instituições, arenas e espaços da vida social" (HENDRIKS, 2006, p. 497).

A ideia de Sistema Deliberativo pode ser identificada com *o giro* ocorrido na teoria deliberativa e atenta à necessidade de mobilizar múltiplos tipos de ações em diferentes espaços com o intuito de concretizar sua agenda inclusiva. Este campo analítico vem buscando formas de conectar estes tipos de ações em um "sistema integrado de deliberação" (FARIA,2012).

A abordagem sistêmica visa compatibilizar diferentes formas de ação que cumprem funções diferentes no sistema. Espaços diferentes com formas de ação e comunicação diferentes devem servir como *inputs* uns para os outros, possibilitando a formação de baixo para cima de um julgamento público acerca das políticas públicas em questão. De um modo geral, Mansbridge et al (2012), os proponentes mais recentes dessa ideia, definem o sistema integrado como:

> um conjunto de partes diferenciadas, mas interdependentes, com funções distribuídas e conectadas de forma a construir um todo complexo. Ele requer diferenciação e integração entre as partes, alguma divisão funcional de trabalho bem como alguma interdependência funcional de forma que a mudança em um componente redundará em mudanças em outros. Ele envolve conflito e solução de problemas políticos baseados na fala. A fala é uma forma de comunicação menos exigente que pode envolver desde a demonstração, a expressão e a persuasão até o próprio debate. (FARIA e LINS, 2013, p. 76).

Acredita-se que diferentes espaços, distribuídos em subunidades que apresentam regras e funções distintas, podem servir como input para a ação em outras unidades com funções e responsabilidades diferenciadas. Sendo assim os componentes envolvidos em um sistema não precisam necessariamente ter uma função única ou ser interdependentes de uma forma que uma mudança em um produza automaticamente uma mudança em todos os outros, mas segundo Mansbridge et al.(2012), um sistema requer algum nível de conexão e coordenação entre as partes que o compõem.

Faria (2013) defende que este olhar sistêmico implicaria compreender, portanto, como os atores sociais participam, discutem e deliberam no interior de um contexto específico, caracterizado por múltiplas esferas, com diferentes padrões de ação, mas cujo objetivo final é a produção de uma agenda pública que sensibilize o poder público acerca de suas necessidades reais e simbólicas. O sistema deverá envolver tanto arenas formais de tomada de decisão, quanto arenas informais de formulação de temas e problemas concernentes ao interesse público. Publicidade, reciprocidade, inclusão e controle são os princípios que devem balizar as trocas no interior do sistema.

Hendriks (2006) elenca três esferas de natureza distintas, que teriam características, formatos e estruturas discursivas, políticas e de ação próprias a cada uma delas, que ao integrarem-se de maneira sistêmica podem tornar "[...] possível o engajamento de diferentes atores da sociedade e do Estado, de modo diversificado e intensidade variada na deliberação pública." (ALMEIDA e CUNHA, 2013, p.8-9).

A esfera macro discursiva corresponde aos espaços informais que mobilizam e são constituídos por Organizações Não-Governamentais (ONGs), Associações, Movimentos Sociais e a Mídia. Enquanto que a esfera micro discursiva corresponde a espaços formais nos quais estão presentes a burocracia, órgãos governamentais, os especialistas. A esfera mista, por sua vez, corresponde justamente aos espaços formais e informais que mesclam os atores e discursos presentes nas outras duas esferas e têm ali seu lugar comum (ALMEIDA e CUNHA, 2013).

As instituições participativas analisadas por esse artigo, conselho e conferência, podem ser localizados nessa esfera mista. Como então essas esferas de diferente natureza se integram de maneira sistêmica? Pensar a conexão entre múltiplas esferas deliberativas coloca não apenas desafios teóricos, mas também analíticos.

3. A POSSIBILIDADE DE INTERAÇÃO ENTRE IPs: CONECTORES SISTÊMICOS

Mendonça (2013), em seu artigo *The Conditions and Dilemmas of Deliberative Systems,* realiza uma revisão da literatura sobre sistema deliberativo e identifica uma lacuna teórica que dificulta a utilização dessa ideia em análises práticas: a ausência de conectores entre as diferentes partes do sistema, haja vista a noção de que, dentro de um sistema, uma parte, necessariamente, deve afetar as outras. Segundo Mendonça (2013), "(...) o sistema não está lá a priori (...), ele deve ser politicamente gerado e sustentado através dos indutores de conectividade" (p. 19).

Neste sentido, o autor sugere quatro elementos, que potencialmente poderiam induzir a conexão, uma vez que ela não é natural, entre as partes desse sistema deliberativo: (1) burocracia, (2) a circulação de participantes e seus representantes, (3) o desenho e as normas que constituem as instituições participativas e (4) a mídia. Tais elementos possibilitariam a criação de porosidade e intercâmbio entre as diferentes arenas, criando conexões que sustentem e mantenham o sistema deliberativo.

O primeiro elemento, (1) burocracia, é interpretada pelo autor como um elemento relevante na realização e operacionalização das conexões deliberativas entre as diferentes arenas, ao conectar os espaços discursivos com o processo deliberativo mais amplo. Os burocratas, em alguns casos, desempenham funções de organização dos espaços deliberativos, interagindo com a sociedade no planejamento, realização e construção das instituições participativas. (MENDONÇA, 2013, p. 9-10)

O segundo indutor de conectividade apontado é a (2) circulação de participantes e seus representantes. De acordo com o autor, essa circulação de atores em várias esferas, compondo vários espaços, possibilita que os discursos representados em um local sejam transferidos para outro.

> Um sistema deliberativo deve ser povoado por diferentes tipos de representatividade que atuam em diferentes contextos [...], porque nenhuma arena pode ser possivelmente atendida pelas centenas de milhares de cidadãos afetados por uma decisão" (MENDONÇA, 2013, p. 16).

A experiência, a partir da circulação dos atores entre as escalas micro, mista e macro do processo de deliberação, capacita os atores para os diferentes níveis da representação. Sendo assim, a chance de conexão entre diferentes arenas é maior se alguns atores se fizerem presentes em mais de uma esfera. (MENDONÇA, 2013)

O terceiro indutor de conectividade refere-se ao papel que o (3) desenho institucional das instituições deliberativas pode desempenhar neste processo de conexão e estruturação sistêmica das diferentes arenas deliberativas. O desenho dos diferentes espaços é importante porque pode "promover um aprimoramento sistêmico e afetar, por exemplo, o comportamento dos atores". (MENDONÇA, 2013, p. 17-18)

A variável desenho institucional tornou-se central nas discussões sobre instituições participativas. Segundo Fung (2004), o desenho escolhido pode incidir (1) no caráter da participação em termos de quantidade, vieses e qualidade da deliberação; (2) na capacidade de informar os representantes, os cidadãos e de fomentar as habilidades da cidadania; (3) na relação com o Estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia, bem como (4) na capacidade de mobilização popular.

As formas como são desenhadas as estruturas, o funcionamento e as regras de uma arena deliberativa podem atuar como indutores de conectividade, visto que o desenho institucional de uma arena pode estar vinculado ou relacionar-se com o desenho e o funcionamento de outras arenas (MENDONÇA, 2013).

O quarto elemento de conexão apontado pelo autor é a (4) Mídia. Para o autor, a mídia tem a função de sustentar diferentes tipos de relações sociais, e, dessa forma, impactar na realidade. Possui também uma ação imprescindível no intercâmbio entre discursos e atores na sociedade como um todo e dentro do sistema deliberativo, podendo afetar as estruturas deliberativas e as performances daqueles que compõem as arenas (MENDONÇA, 2013, p.13). A mídia é um terreno socialmente compartilhado que promove discussões em diversos campos, sendo relevante por colocar diferentes atores e discursos em contato entre si. (Ibid., p. 14)

Dentre os indutores de conectividade identificados por Mendonça (2013), este artigo analisa apenas o (1) desenho institucional, uma vez que se restringe a uma análise documental. Entende-se também que o desenho institucional influencia o conector (2) circulação de atores e representantes, uma vez que tal desenho define quem e como são selecionados os atores presentes em cada espaço e que circulam entre os mesmos.

Almeida e Cunha (2014), partindo da literatura utilizada por Mendonça (2013), utilizam o modelo de sistema deliberativo para compreender as arenas deliberativas da política de Assistência Social no Brasil, no nível nacional. Entre os indutores de conectividade apontados anteriormente, as autoras entendem como relevante para a integração sistêmica entre as arenas da política em questão, o desenho institucional e a circulação de atores e representantes. Diferente das autoras, este trabalho vai analisar apenas os desenhos das conferências e conselhos, não utilizando dados de percepção de atores. Assim como, aprofunda a análise do conector sistêmico desenho institucional apontando as variáveis dentro desse desenho que indicam a interação entre conselhos e conferências da política de Assistência Social.

4. ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços no âmbito dos direitos sociais e garantiu a ampliação legal da participação social no Brasil no processo de formulação de políticas públicas. Neste contexto de ampliação de direitos, a Assistência Social ganha o status constitucional de Política de Seguridade Social, passando a ser um direito do cidadão e não um "favor do Estado" ou "obra de caridade" das entidades filantrópicas. Esse direito passa a ser regulamentado a partir de 1993, com a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que estabeleceu, entre outras diretrizes importantes, o exercício do controle social nessa política através de duas instâncias formais: os conselhos e as conferências. Os conselhos e as conferências de políticas públicas representam espaços privilegiados de participação e de criação de novas relações políticas entre governo e sociedade civil e, principalmente, de construção de um processo de interlocução que visa direcionar as políticas públicas para o atendimento das demandas de interesse coletivo, a partir da inserção de uma pluralidade de atores sociais no processo de decisão política.

Os conselhos são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos (RAICHELLIS, 2006).

Em seu artigo 16, a Lei 8.742/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)- normatiza o formato dos conselhos de assistência social no âmbito das três esferas de governo. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: o Conselho Nacional de Assistência Social; os Conselhos Estaduais de

Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social. Em cada nível de governo, os conselhos são regidos por uma legislação especifica.

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foi instituído pela LOAS em 1993, como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A partir de 1993 passaram a ser criados conselhos municipais e estaduais de assistência social em todo o país. De acordo com o dado mais recente do Data Social existem 5.269 conselhos municipais, distribuídos pelas regiões do Brasil, que totalizam aproximadamente 72.178 conselheiros municipais, e 27 conselhos estaduais, com cerca de 719 conselheiros no total. A resolução do CNAS nº 237/06 recomenda que o número de conselheiros no âmbito municipal e estadual não seja inferior a 10 membros titulares, mas não delimita um número máximo de conselheiros.

Os conselhos de assistência social têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Eles também normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros.

A composição desses conselhos deve ser paritária e abarcar membros-representantes do poder Executivo; representantes das políticas de interface com a assistência social e representantes de organizações não-governamentais, escolhidos em foro próprio. Deve ter assento nos conselhos: os usuários ou organizações de usuários que congreguem e defendam os interesses dos segmentos previstos na LOAS (crianças, adolescentes, idosos e pessoas portadoras de deficiência), as entidades e organizações de assistência social que prestam atendimento assistencial social sem fins lucrativos ou assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Lei, e as entidades e organizações de trabalhadores das categorias profissionais que atuam na área.

A NOB-Suas reafirma a participação popular como um dos eixos estruturantes do Suas e reforça a vinculação dos conselhos de assistência social ao órgão da administração pública responsável pela política de assistência social em cada nível federativo, que deve assegurar as condições para o funcionamento desses mecanismos participativos, inclusive com previsão de dotação orçamentária própria. Por suas atribuições, os conselhos podem produzir decisões que venham a interferir nas prioridades, diretrizes e ações desenvolvidas no campo da assistência social em todos os níveis de governo.

Apesar das diferenças de atuação em cada nível, os conselhos tem alguns pontos em comum, entre eles: (1) estabelecer diretrizes e aprovar a Política de Assistência Social, (2) acompanhar e controlar a execução da Política de Assistência Social , (3) acompanhar e avaliar o desempenho dos programas e projetos, (4) aprovar o Plano Plurianual e o Plano Anual de Ação de Assistência Social, (5) aprovar a proposta orçamentária e o plano de aplicação do Fundo de Assistência Social; (6) aprovar os critérios de transferência de recursos financeiros, (7) acompanhar a execução orçamentária e financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social, (8) aprovar o relatório anual de gestão e o demonstrativo sintético anual da execução física e financeira, (9) fiscalizar os serviços prestados e a aplicação dos recursos públicos pelas entidades e organizações de assistência social, (10) receber e encaminhar denúncias que digam respeito ao adequado desenvolvimento dos serviços e ações da Assistência Social e ao bom uso do recurso público e (11) convocar as conferências de assistência social.

As conferências de políticas públicas podem ser definidas como espaços institucionais de participa-

ção, representação e de deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação política e do diálogo em torno da definição de uma determinada agenda de política pública (FARIA, SILVA e LINS, 2011, p.2).

As conferências de assistência social, em particular, são espaços de caráter propositivo e deliberativo que oportunizam o debate e avaliação da Política de Assistência Social, assim como permitem que aconteça a proposição de novas diretrizes, no sentido de consolidar e ampliar o SUAS. Os debates nesses espaços devem garantir momentos para discussão e avaliação das ações governamentais e também para a eleição de prioridades políticas que representam todos os envolvidos nessa política: os usuários, trabalhadores e as entidades de assistência social.

Essas conferências foram instituídas pela LOAS e ocorrem de dois em dois anos no âmbito da União, dos Estados e Municípios. A Conferência Nacional é precedida pelas Conferências Estaduais e Municipais que ocorrem em todo o país. Segundo dados do CNAS, entre 2005 a 2011 foram realizadas 22.280 Conferências Municipais de Assistência Social, 108 Conferências Estaduais de Assistência Social e 4 Conferências Nacionais de Assistência Social, com participação de milhares de pessoas em todo o processo.

A convocação da conferência nacional é realizada pelo MDS em conjunto com o presidente do CNAS. As conferências estaduais são convocadas pelo Conselho Estadual de Assistência Social em conjunto com as Secretárias Estaduais de Desenvolvimento Social. Enquanto que a convocação das conferências municipais é realizada pelo presidente do Conselho Municipal de Assistência Social, em observância à lei de criação do Conselho, em conjunto com o Prefeito Municipal, por meio de Decreto. Essas instituições, citadas anteriormente, também são responsáveis por coordenar e realizar as conferências nos respectivos níveis da federação.

Em todos os níveis de governo para a realização da conferência é necessário constituir uma Comissão Organizadora, que deverá ser paritária, compostas por representantes do governo e da sociedade civil, sendo está última categoria de representação subdivida em representantes de: entidades e organizações de assistência social, de trabalhadores do setor e de usuários e/ou organizações de usuários.

As conferências são regidas por um Regimento Interno (RI) que consiste em um conjunto de normas que estabelece todo o funcionamento da Conferência. Em cada nível de governo encontramos um RI próprio; nas conferências municipais, ele deve ser elaborado pelo Conselho Municipal da área. No âmbito estadual, esse documento é elaborado pelo Conselho Estadual de Assistência Social, enquanto que o RI da Conferência Nacional de Assistência Social é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e conta com o apoio do Conselho Nacional da área.

Em geral, as conferências de assistência social são divididas em (6) partes: (1) Credenciamento, (2) Plenária Inicial, (3) Painéis Temáticos, (4) Grupos de Trabalho (GTs), (5) Plenária Final e a (6) Eleição de delegados - exclusiva das etapas municipais e estaduais.

Na Plenária Inicial acontece o momento de leitura e votação do Regimento Interno (RI) que dispõe sobre o tema, objetivo, local, data e metodologia da conferência. Os Painéis Temáticos consistem em apresentações do tema e subtemas da conferência e tem como objetivo subsidiar o debate nos Grupos de Trabalho. Nos debates que acontecem nesse momento ocorre uma troca de argumentos dos participantes com seus pares e com outros representantes da política de assistência social. As pessoas escolhidas para apresentarem esses painéis são atores que possuem uma alta qualificação técnica e política, em alguns casos, adquirida por meios acadêmicos e/ou dos serviços que prestam, em outros, qualificação adquirida a partir da vivência em mecanismos de controle social.

Os Grupos de Trabalho são espaços deliberativos que reúnem um número determinado de participantes que variam de acordo com o número total de participantes nas conferências, com o objetivo

de debaterem as propostas para a política em questão. Os GTs são orientados por um conjunto de diretrizes previamente definidas e pelas regras definidas no RI da conferência. Nesse momento os participantes devem e podem, mediante trocas de argumentos, defender ou modificar publicamente as propostas, sendo que tais propostas, posteriormente, serão apresentadas e votadas na Plenária Final da Conferência. Os relatores dos Grupos devem ser orientados, pela Comissão Organizadora, quanto à elaboração do relatório a ser apresentado para apreciação da Plenária Final. Cada GT conta com um coordenador, às vezes previamente definido, e um relator de propostas, geralmente escolhido entre os integrantes do GT. São nesses espaços que ocorrem um maior aprofundamento da discussão do temário da Conferência e dos Painéis.

A Plenária Final é um espaço que tem caráter deliberativo, constituído pelos delegados, devidamente credenciados, com competência para discutir, modificar, aprovar ou rejeitar as propostas construídas nos GTs, além das moções encaminhadas pelos participantes. As propostas dos Grupos de Trabalho e moções devem ser lidas, assegurando aos participantes a apresentação de destaques, para posteriormente serem colocadas em votação. Os procedimentos de votação das propostas e das moções devem estar previstos no RI da Conferência. O último momento das conferências municipais e estaduais correspondem a Eleição de delegados. Os procedimentos desse processo de escolhas dos representantes, assim como o número de vagas disponíveis está previsto no RI de cada conferência.

Os participantes das conferências são sujeitos envolvidos com a Política de Assistência Social e pessoas interessadas nas questões relativas a essa política. Entre eles encontramos: gestores da assistência social e representantes de órgãos públicos, trabalhadores da assistência social e de outras políticas que fazem interface com a assistência social, representantes de entidades de assistência social, usuários e representantes de organizações de usuários. Também participam das conferências: os representantes de outros Conselhos de Políticas Públicas, como de Saúde, Educação, dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Pessoa idosa, Pessoa com deficiência, representantes das universidades, do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal, do Judiciário e Ministério Público, entre outros.

Esses participantes se dividem nas conferências em três categorias de participação: (1) delegados, com direito a voz e voto, os (2) convidados e os (3) observadores, ambos com direito apenas a voz. Na categoria de delegados temos duas subdivisões: delegados eleitos nas conferências e os delegados natos, que correspondem aos conselheiros do Conselho de Assistência Social em cada respectivo nível em que a conferência ocorre.

O número de vagas para cada categoria é definido pela Comissão Organizadora no Regimento Interno de cada conferência, sendo assim encontramos variações entre os números de participantes das etapas estaduais e municipais. A definição do número de vagas leva em consideração vários critérios entre eles o recurso organizacional e financeiro disponível para a realização da conferência, critérios de divisão territorial, entre outros.

Apesar de não delimitar o número de participantes em cada etapa da conferência, o CNAS estabelece que a composição de delegados nas conferências deve ser feita de forma paritária entre a sociedade civil e o segmento governamental. No caso da Sociedade Civil, que envolve três segmentos, deve ser priorizada a participação dos usuários, sendo reservadas a eles 1/3 das vagas.

Nas conferências municipais todos os atores envolvidos com a política de assistência social podem participar das Conferências, de acordo com o número de participantes definidos pela Comissão Organizadora da Conferência Municipal. Nas Conferências Estaduais participam os delegados eleitos nas Conferências Municipais, os delegados natos, observadores e convidados. Na Conferência Nacional participam os delegados eleitos nas conferências estaduais, os delegados natos, observadores e convidados.

6. UMA INTERAÇÃO SISTÊMICA ENTRE CONSELHOS E CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A realização de uma conferência de assistência social não é um evento isolado, e sim parte de um amplo processo de debate, construção e reformulação de uma agenda do SUAS. As conferências de assistência social são aqui analisadas como um sistema integrado de participação, deliberação e representação. Faria (2012) defende que esta ideia de sistema, "tem como objetivo pensar formas de conectar tipos distintos de ações – participação, deliberação e representação - em um "sistema integrado" que opere em diferentes níveis espaciais com o objetivo de operacionalizar uma agenda inclusiva (FARIA, 2012, pag. 2). A organização das conferências num sistema deliberativo, nessa perspectiva, que começa no nível local e se estende ao nacional, amplia significativamente as oportunidades de participação política, conforme defendem os teóricos da participação.

As conferências municipais e suas etapas preparatórias são realizadas num nível de proximidade que não só reduz os custos de participação, como também possibilita que questões concretas e relacionadas ao cotidiano das pessoas sejam por elas debatidas e decididas, o que pode significar talvez uma efetiva partilha de poder. Além disso, a depender dos desenhos adotados, "as conferências realizadas em espaços mais próximos dos cidadãos podem mobilizar um número significativo de pessoas interessadas, o que amplia seu potencial de participação". (CUNHA, 2012, p.21).

Entre os conectores sistêmicos apresentados, apenas o desenho institucional é analisado nesse artigo, conforme explicado anteriormente. Tal desenho pode "promover um aprimoramento sistêmico e afetar, por exemplo, o comportamento dos atores". (MENDONÇA, 2013, p. 17-18). Dado que os desenhos não são neutros, suas escolhas e variações incidem de forma direta na possibilidade de interação sistêmica entre os espaços.

A análise dos regimentos internos dos conselhos e das conferências de assistência social permite indicar algumas variáveis normativas que apontam para uma relação de inteiração entre essas duas Instituições Participativas (IPs). Sendo assim, dentro do conector sistêmico desenho institucional, no caso da Assistência Social, é possível apontar quatro variáveis que indicam a existência de uma interação sistêmica entre essas IPs.

A primeira variável é (1) coordenação/ convocação das conferências. Os conselhos são responsáveis não apenas por convocá-las, mas também organizam todo o processo discursivo dentro dessa IP. O conselho, em cada respectivo nível federativo, estabelece as regras da conferência, número de participantes, os critérios para a seleção de delegados, ou seja, todas as questões relativas à operacionalização das conferências é de responsabilidade do conselho. Assim como, a questão da mobilização popular (FUNG, 2004) acaba sendo, em parte, afetada pelas regras definidas pelos conselhos.

A segunda variável é (2) atores. Os conselheiros são delegados natos nas conferências dos seus respectivos níveis. As comissões organizadoras das conferências são formadas também pelos membros do conselho. Sendo assim, as regras tornam os conselheiros atores que participam dessas duas IPs e de certa forma as conectam. Tais atores levam para o momento do debate das conferências suas experiências e conhecimentos adquiridos durante o exercício de suas atividades no conselho, assim como trazem para os debates no conselho conhecimentos e demandas que surgem durante os momentos de trocas de saberes nas conferências.

O desenho institucional das conferências e conselhos incide no caráter da participação em termos de quantidade de ambos os espaços (FUNG, 2004). A definição de quem são os atores que participam desses espaços, as regras que definem a escolha dos mesmos, afeta o outro conector sistêmico que é a circulação de atores e representantes (MENDONÇA, 2013).

A terceira variável é (3) propostas. O relatório final das conferências é encaminhado para os conselhos para a elaboração do material que é discutido na etapa seguinte da conferência. As deliberações aprovadas durante a conferência são publicadas pelo conselho nos respectivos diários oficiais. Para além da publicação das propostas aprovadas na conferência, o conselho também tem como premissa normativa acompanhar o andamento dessas deliberações. Sendo assim, uma quarta variável mostra a vinculação entre essas IPs: (4) controle da execução das propostas formuladas pela conferência. Apenas no âmbito nacional encontramos uma estrutura normativa dentro do conselho específica para a realização desse acompanhamento, criada recentemente, que é a Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais. Nos níveis estadual e municipal esse acompanhamento fica a cargo de algumas comissões de trabalho dentro dos próprios conselhos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conselhos e conferências de assistência social podem ser vistos como um conjunto de partes diferenciadas, mas interdependentes, com funções distribuídas e conectadas que permitem a formação de uma inteiração entre eles, no que diz respeito ao plano normativo. A atuação relacional dos dois espaços pode vim a fortalecer não apenas a participação, mas também as deliberações produzidas em ambos e resultar em ganhos mais efetivos de políticas publicas. A análise dos regimentos internos dessas duas IPs realizada por este artigo permitiu verificar que existe uma integração normativa entre elas, assim como uma divisão funcional de trabalho.

Vale ressaltar que a mudança na estrutura organizacional do CNAS, com a criação de uma comissão especifica para o acompanhamento das deliberações aprovadas nas conferências nacionais, evidencia ainda mais a relação sistêmica entre essas duas instituições. As decisões tomadas nesses espaços podem ter uma maior influência na construção de políticas públicas, uma vez que eles compartilham atores, propostas e ocorre um acompanhamento das deliberações, os conselhos podem atuar com mais eficiência como mecanismos de controle social dessa política, sendo assim cobrarem e fiscalizarem com mais eficiência e clareza a ação dos governantes no processo de formulação das políticas públicas.

O desenho institucional das conferências e conselhos possui diferenças significativas. As conferências são espaços onde acontecem uma maior mobilização de atores com intuito de avaliar a situação da política pública, tentando influenciar a agenda governamental, a partir do levantamento de demandas e indicações de prioridades. Diferentemente, os conselhos são espaços formados por um número restrito de sujeitos políticos, que corresponderia ao trabalho de fiscalizar, monitorar e acompanhar as ações governamentais, tendo como característica ser permanente e não periódico como as conferências. Uma inteiração entre esses dois espaços participativos e uma atuação conjunta e relacional pode vim a trazer ganhos políticos diferenciados e fortalecer não apenas esses espaços, mas a política de Assistência Social como um todo.

As novas arenas participativas abrem espaço para a discussão de questões e demandas de sujeitos políticos historicamente excluídos do processo de formulação de políticas públicas. A participação cívica é considerada uma variável determinante para a ampliação e o fortalecimento das democracias (FARIA,2010). A construção de espaços institucionais de interlocução e de efetivo diálogo entre Governo e sociedade civil são condições necessárias para o exercício de uma governança democrática. Em uma sociedade cada vez mais complexa, o estreitamento da relação entre Estado e a sociedade é uma necessidade decorrente da multiplicidade de problemas, demandas e atores envolvidos, sendo fundamental compartilhar responsabilidades

e tarefas. Fung (2006) pontua que a participação afeta diretamente não apenas a legitimidade e a justiça das políticas públicas, mas também a eficácia das mesmas. Sendo assim, uma política pública construída de forma mais participativa também agrega uma maior quantidade e qualidade de informações disponíveis para a tomada de decisões adequada, assim como uma maior heterogeneidade de esquemas cognitivos que são úteis para tratamento de problemas complexos. A participação traz a possibilidade de consolidação do senso de pertencimento e responsabilidade coletiva para o alcance de objetivos comuns.

A análise do desenho institucional dos conselhos e conferências na Assistência Social evidencia a existência de uma interação sistêmica, em termos normativos, entre os mesmos. Uma análise para entender essa interação na prática se faz necessária, para saber se existem e quais são os entraves para tal interação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D.R.. 2013. John Parkinson e Jane Mansbridge (eds.): **Deliberative systems: d**eliberative democracy at the large scale. *Revista Brasileira de Ciência Política*. n.11, pp.243-255

_____ CUNHA, E.S. 2014. **Onde está a sociedade na sociedade civil organizada?** Articulação deliberativa e accountability nas instituições participativas. *Trabalho apresentado no IX Encontro da ABCP*. Brasília.

AVRITZER, L. (Coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____ 2003. **Modelos de deliberação democrática:** uma análise do orçamento participativo no Brasil. In B. de S. S., *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (2ed). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 561-597.

_____ 2007. **Sociedade civil, instituições participativas e representação:** da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, v. 50, n. 3.

_____ 2009. **Instituições participativas e desenho institucional:** algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, Campinas. vol. 14, nº 1, Junho, p.43-64.

_____PEREIRA,M.L. 2005. D**emocracia, participação e instituições híbridas.** *Teoria e Sociedade*. Belo Horizonte, Número Especial.

_____ SOUZA, C. (org.) 2013. **Conferências nacionais:** *atores, dinâmicas participativas e efetividade.* IPEA. Brasília.

BRASIL. 2005. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, NOB/SUAS. Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, publicada no DOU. Brasília.

_____ 2004. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Política Nacional de Assistência Social (PNAS) - Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, Novembro de 2004.

_____ 2013. Regimento Interno da IX Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, CNAS.

_____ 2011. Regimento Interno Conselho Nacional de Assistência Social.

COHEN, J.; FUNG, A. 2004. **Radical democracy.** *Swiss Journal of Political Science*, v. 10, n. 4, p. 26-46.

CUNHA, E. S. M. 2013. **Efetividade Deliberativa de Conselhos de Assistência Social.** 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial. v. 1000. 252p.

_____ALMEIDA, D. R. 2013. **Sistema deliberativo e a legitimidade da representação em conselhos de política.** Trabalho preparado para apresentação no *VII Congresso Latino-americano de Ciência Política*, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP).Bogotá.

DAGNINO, E. 2002. **Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil:** limites e possibilidades In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra.

_____ 2006. OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo/Campinas, SP: Paz e Terra/Unicamp.

FARIA, C.F. 2008. **O que há de radical na teoria democrática contemporânea:** a análise do debate entre ativistas e deliberativos. In: 6º. *Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*. Campinas, Unicamp.

_____2010. **Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo:** construindo uma sinergia positiva? *Rev. Sociol. Polit. [online]*.vol.18, n.36, pp. 187-204.

_____ 2012. **Participação e deliberação nas Conferências de Políticas Públicas no Brasil**: uma análise comparada. Trabalho preparado para o *8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)* – Gramado, RS.

_____ 2013. **Sistema Deliberativo e Inclusão Política:** alcance teórico e prático. Trabalho preparado para o *37º Encontro Anual da ANPOCS*, Aguas de Lindoia – SP.

_____ LINS, I.L. 2013. **Participação e deliberação nas conferências de saúde:** do local ao nacional. In: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza. (Org.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades.* 1ed.Brasília: IPEA, v1. p. 73-94.

_____ SILVA, V.P., LINS, I.L. 2012. **Conferências de políticas públicas:** um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 7, p. 249-284.

FUNG, A. 2006. Varieties of Participation in Complex Governance, *Public Administration Review*, ed.esp., p. 66–75, dez.

_____ 2004. **Receitas para esferas públicas:** oito desenhos institucionais e suas consequências. In: Coelho, V. S.P; N. M. (orgs.). *Participação e deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.

_____ WRIGHT, E. O. (eds.). 2003. **Deepening democracy:** *institutional innovations in empowered participatory governance.* (Real Utopias Project). London: Verso.

HENDRIKS, C. 2006. **Integrated deliberation:** reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. *Political Studies*, v. 54, n. 3, p. 486-508.

LINS, I. L. 2014. **Conselhos e conferências de Assistência Social:** *é possível pensar em sistema*? Belo Horizonte.Monografia. Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais.

MANSBRIDGE, J. 1999. **Everyday talk in the deliberative system**.In: MACEDO, S. (ed.) **Deliberative Politics.** *Essays on Democracy and Disagreement***.** New York: Oxford University Press.

_____ ET AL. 2012. **A systemic approach to deliberative democracy.Deliberative Systems (2012**). . In J. Parkinson, & J. Mansbridge (Eds.), **Deliberative systems :** *deliberative democracy at the large scale.* Theories of Institutional Design. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-26.

MENDONÇA, R. F. 2013. **The Conditions and Dilemmas of Deliberative Systems**. Paper prepared for delivery in the 2013 *APSA Annual Meeting*, Chicago, August 29 – September 1.

WAMPLER, B. 2007. **Participatory Budgeting in Brazil:** *Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania: The Pennsylvania Press.

_____2004. AVRITZER, L. **Públicos participativos:** sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S. P. e NOBRE, M. **Participação e deliberação:** *teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34.

WARREN, M. 2007. **Institucionalizing deliberative democracy.** In: ROSENBERG, S. W. (org.) Deliberation, participation and democracy: can the people govern? New York: Palgrave Macmillan.