

Universidade Federal de Minas Gerais
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

“As Instâncias Decisórias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Federalismo Brasileiro: Estratégias de pactuação na Comissão Intergestores Tripartite – CIT”.

Brenda F. Silva

Brasília – Março de 2010



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3499-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 28 (vinte e oito) dias do mês de abril de 2010 (dois mil e dez), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasília/DF reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada ***As Instâncias Decisórias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Federalismo Brasileiro: Estratégias de pactuação na Comissão Intergestora Tripartite – CIT***, elaborada por ***Brenda Ferreira Silva***. A Comissão, composta por Edite Cunha (UFMG) e Eleonora Schettini Martins Cunha (UFMG), após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Brasília, 28 de abril de 2010.



Edite Cunha (UFMG)



Eleonora Schettini Martins Cunha (UFMG)

Brenda F. Silva

“As Instâncias Decisórias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Federalismo Brasileiro: Estratégias de pactuação na Comissão Intergestores Tripartite - CIT.

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Democracia Participativa,
República e Movimentos Sociais

Trabalho Final apresentado, como requisito para obtenção do grau de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, ao Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, Departamento de Ciências Políticas da Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientadora: Prof.^a Dra. Fátima Anastasia

Brasília – Março de 2010

*Quando eu desço, você sobe,
quando eu subo, você desce...
Lá fora dança a gangorra,
desde que o dia amanhece...*

*Desce e sobe, sobe e desce
num compasso sempre igual:
No centro, um ponto de apoio
prende a tábua horizontal!*

*Há borrões de sol vermelho
na loira manhã sem par,
e a gangorra não descansa,
sobe e desce sem parar...*

*A gangorra é como a vida,
nos movimentos que tece;
quando eu desço, você sobe,
quando eu subo, você desce...*

*Você, que ficou no alto,
não deve de mim sorrir;
você terá que descer,
quando eu tiver que subir!*

A Gangorra - Gióia Júnior

Sumário

RESUMO	7
1 – INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I - ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA BRASILEIRA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988	12
1.1 – FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS	12
1.2- DEMOCRACIA BRASILEIRA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	15
1.3 – A PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NAS INSTÂNCIAS INSTITUCIONALIZADAS.	18
1.4 – POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL PÓS CF 88.....	21
1.5 - AS POLÍTICAS SOCIAIS NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO	22
1.6 – CONCEPÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	23
1.6.1 - <i>Lei Orgânica da Assistência Social</i>	23
1.6.2 - <i>Política Nacional de Assistência Social</i>	25
1.6.3 – <i>Sistema Único de Assistência Social – SUAS</i>	26
1.7 – NEGOCIAÇÃO E PACTUAÇÕES NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	27
<i>CAPÍTULO II - SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO: A CIT COMO MECANISMO DO PACTO FEDERATIVO</i>.....	30
2.1 – OS CAMINHOS PARA A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO	30
2.2 – AS ESTRATÉGIAS DE NEGOCIAÇÃO E PACTUAÇÃO NA CIT: O PAPEL DO CNAS.	35
<i>Capítulo III</i>	39
3- <i>Os Procedimentos de Negociação e Pactuação na CIT</i>	39
CAPÍTULO IV – CONCLUSÕES	52

Lista de Siglas

CadÚnico – Cadastro Único dos Usuários de Políticas Sociais
CEBAS – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CF - 88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CIB – Comissão Intergestores Bipartite
CIT – Comissão Intergestores Tripartite
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CONGEMAS – Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social
DOU – Diário Oficial da União
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FONSEAS – Fórum de Secretários Estaduais de Assistência Social
GF – Governo Federal
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA – Lei Brasileira de Assistência
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB-SUAS/05 – Norma Operacional Básica de Assistência Social
NOB-RH/06 – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
PNAS/04 – Política Nacional de Assistência Social
PIAS - Programa Integral de Atenção à Saúde e Saneamento
PL – Projeto de Lei
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUD - Sistema Único Descentralizado.

Resumo

A Política Nacional de Assistência Social - PNAS é fruto da disponibilidade de diversos atores sociais empenhados em torná-la como uma política pública de Estado, seguindo as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS. Para isso, era necessário construir a Política, por meio da implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS na perspectiva de integrar o Governo Federal com Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS.

Nesse sentido, uma nova dinâmica foi dada à política de assistência social, após a Constituição Federal de 1988, que abriga a Política de Assistência Social sob o tripé da seguridade social – Art. 203 e 204 - e, principalmente, confere uma lógica federativa à implantação do Sistema Único de Assistência Social. Esta lógica pauta as discussões e negociações dos gestores na Comissão Intergestores Tripartite, na construção de modelo de acesso universal, em consonância com as deliberações no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, que é peça fundamental para a operacionalização do Sistema.

1 – Introdução

Este trabalho enfoca a implantação e a implementação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e examina como, posteriormente, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS atribuiu a essa política um patamar elevado de ordenamento e vem colocando exigências normativas, técnicas e operacionais para sua execução. As menções feitas às origens e à trajetória de intervenção da assistência social em nosso país, ao longo desta monografia, têm por finalidade registrar seu percurso histórico e a evolução do enfoque conservador para o de garantia de direitos.

A ênfase da investigação está concentrada no período que se inicia em 2005, ocasião em que se constituiu a Política Nacional de Assistência Social, em conjunto com a Norma Operacional Básica - NOB-SUAS. Vale lembrar, ainda, que a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS e a organização do SUAS reforçam a articulação entre os três entes federados para a melhor execução da Política.

Os procedimentos de pactuação, objeto de análise deste trabalho, são as ações de negociação que ocorrem na Comissão Intergestora Tripartite – CIT com deliberação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Este último define e organiza serviços, programas e benefícios. O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se em um sistema de regulação e organização das ações socioassistenciais da Política Nacional de Assistência Social, em todo território nacional.

Esse estudo é possível a partir da investigação das discussões e das negociações consensuadas na CIT, ancoradas em um sistema descentralizado e participativo. Este sistema deverá articular meios, esforços e recursos para a operacionalização do SUAS em âmbito nacional. Esta organização, preconizada na LOAS, constitui em espaços de representação, legalmente constituídos, de Estados e Municípios na articulação de ações diretas e viáveis respeitando as particularidades de cada ente da federação.

Tal representação advém dos colegiados gestores do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social - Fonseas e Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - Congemas, que são responsáveis pela gestão e operacionalização da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

A partir desta investigação, o objetivo central deste trabalho é analisar as estratégias de pactuação e negociação, de 2005 até os dias atuais, na CIT, na qual se concentram as discussões para a operacionalização e gestão na organização do SUAS, em consonância com as deliberações no CNAS, que constituem etapa fundamental para que a operacionalização do Sistema aconteça.

Nesse contexto, a gestão proposta pela Política de Assistência Social pauta-se no pacto federativo, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada Intergestores Bipartites e Tripartite – CIB's e CIT, as quais constituem espaços de discussão e negociação dos instrumentos de gestão e das formas de operacionalização da Política de Assistência Social, objeto de estudo deste trabalho.

Conforme afirmam Jaccoud & Cardoso (1995), a temática de vulnerabilidades, pobreza e exclusão tornou-se pauta recorrente na agenda política brasileira, sendo, também, objeto de ampla discussão e de estudos nas ciências sociais, com vasta literatura sobre o tema.

Nesse sentido, diante do desafio de enfrentar a questão social, a descentralização das políticas sociais vai muito além de inovar na execução e implementação de tais políticas, buscando fomentar uma gestão democrática e participativa dos atores responsáveis pela gestão da política nos Estados e Municípios brasileiros.

As estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas ocorrem a partir da articulação e negociação na CIT, como instância da Política de Assistência Social, visando o fortalecimento do SUAS no Brasil.

A questão central que motivou a realização deste trabalho refere-se às estratégias de negociação e pactuação ocorridas na CIT para a organização do SUAS no Brasil, construindo uma co-responsabilização na gestão e nas formas de operacionalização do Sistema Descentralizado e Participativo da assistência social. É, ainda, expressão das demandas dos gestores da Assistência Social nas três esferas de governo, com organização em âmbito federal.

A base empírica deste trabalho compreende as relações estabelecidas entre os entes federados, num acordo federativo, para o fortalecimento da gestão do SUAS, de como é possível o pacto federativo funcionar na sua dimensão micro, com macro resultados.

Para tais observações, optou-se por analisar:

- 1) Fontes secundárias referentes ao processo de negociação, fontes estas retiradas dos resumos executivos das plenárias realizadas, LOAS, Norma Operacional

Básica/Recursos Humanos - NOB/RH e publicações referentes ao SUAS do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e,

- 2) Entrevistas com gestores da Política nas 5 (cinco) regiões brasileiras – Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste - realizadas com representantes de estados e municípios dessas regiões que compõem a CIT, sendo, também, incluídas nas entrevistas dois representantes do Governo Federal, representantes estes incumbidos da tarefa de coordenar a Comissão.

Este trabalho partiu de curiosidade tanto prática quanto teórica, de identificar como ocorrem tais processos de negociação e pactuação e como são operacionalizados no âmbito local pelos gestores responsáveis pela gestão da Política nos Estados e Municípios. Busca-se, principalmente, identificar as tensões ocorridas na dinâmica das negociações e discussões para a implementação de uma política pública com foco universal, num país de tantas disparidades tanto regionais quanto populacionais, na construção de um Sistema Único onde a base é o consenso entre os entes federativos.

Vale assinalar que, de acordo com as diretrizes da política, só ocorre a pactuação quando todos estão de acordo com aquela conduta e com aquele serviço. Esta pactuação significa que o que foi acordado será executado em sua integralidade, pois é necessário para quem dele necessitar.

Este trabalho está organizado da seguinte forma: No primeiro capítulo, aborda-se a organização federativa do Brasil após a Constituição Federal de 1988 - CF- 88, que elenca a Política de Assistência Social, sob o tripé da seguridade social – Art. 203 e 204 - e, principalmente, na lógica federativa de implantação do Sistema. Tal política foi, posteriormente, traduzida na LOAS – trazendo uma série de artigos determinando o que é a política, quem deve realizá-la, como operacionalizá-la e como fazer o controle democrático da política, a exemplo de outras políticas como saúde e educação. O primeiro capítulo apresenta, ainda, a organização de CIT como estratégia de operacionalização do pacto federativo, sua base legal e composição dos membros.

O segundo capítulo discorre sobre as estratégias de negociação e pactuação no interior da instância responsável pelo procedimento e, também, sobre as regras utilizadas por seus membros para se chegar a um consenso sobre os instrumentos utilizados para estruturar e fortalecer a gestão do SUAS.

No terceiro capítulo são analisadas as entrevistas, procurando identificar quais são os tensionamentos, procedimentos e estratégias na Comissão, na hora em que ocorrem as

negociações para se chegar a um consenso e, posteriormente, quais serão os desafios do Sistema Único de Assistência Social para sua consolidação no Brasil.

No quarto e último capítulo são tecidas algumas considerações, tendo como referência as questões acima relacionadas, na tentativa de registrar as negociações e os consensos referentes à gestão e à operacionalização do SUAS no Brasil.

A contribuição essencial está pautada em demonstrar como o Sistema foi implantado, observados os princípios constitucionais com centralidade na descentralização e na participação tripartite, revelando as tensões e os desafios inerentes à Política Nacional de Assistência Social, na sua reconstrução como política promotora de direitos, ainda que adentrada por conceitos conservadores.

Capítulo I - Organização Federativa Brasileira Pós-Constituição de 1988

1.1– Federalismo e descentralização político-administrativa

Federação pode ser definida como forma peculiar de organização do Estado, em que acima de tudo, cada uma das esferas territoriais de poder define o pacto (Cunha, 2004, p. 05). Esta forma de organização, ainda, segundo Cunha (2004, p. 05) está contida no texto constitucional, como um processo de construção de acordos e negociação de políticas que permitem equilíbrio entre autonomia e interdependência.

Abrucio (2007) afirma que é um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas.

A redemocratização trouxe como uma de suas principais bandeiras a “restauração” do federalismo e a descentralização por meio da elaboração de uma nova constituição (Souza, 2005, p. 109).

Porém, a restauração afirmada por Souza (2005, p. 109) não alterou a essência do federalismo onde o arranjo e as parcerias continuam a ser estabelecidos e regulados por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros. Tal arranjo baseia-se, portanto, no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial.

A Constituição de 1988 apresenta algumas peculiaridades em relação às constituições anteriores. A primeira é que não foi produto de um texto desenhado por especialistas. A segunda é que não foi resultado de ruptura política e sua elaboração ocorreu ainda como parte do processo de transição democrática (Werneck Vianna, 1999, citado por Souza 2005, p. 110). A terceira inovação, ainda segundo a referida autora, e a mais diretamente relacionada com o federalismo, é que aos constituintes foi permitido decidir sobre a manutenção ou não do sistema federativo. E como afirmação da decisão, os constituintes inseriram a organização federativa do Estado brasileiro em seu 1º capítulo, dentro dos princípios fundamentais. Ressaltaram, também, em outro artigo do texto constitucional que:

O art. 60 da Constituição brasileira, ao regulamentar os procedimentos para reformar seu texto, define, em seu § 4o, inciso I, que a forma federativa do Estado brasileiro

não será objeto de deliberação por meio de emenda constitucional, o que caracteriza a Federação como cláusula pétrea, não sujeita a revogação ou modificação. A organização federativa do Estado brasileiro inscrita na Constituição de 1988 é, no entanto, bastante antiga, tão antiga quanto a proclamação da República, ocorrida em 1889 Cunha (2004, p. 8).

Souza (2005) afirma que diferentemente de muitas federações, a brasileira, assim como a belga, é um sistema de três níveis (triplo federalismo) porque os municípios foram incorporados, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, conceder o título de centralizado ou descentralizado ao federalismo brasileiro parece não dar conta da sua atual complexidade e especificidade Souza (2005, p. 111).

Com o pós-CF-88, as relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos, garantidos constitucionalmente, permitindo que estados e municípios estabeleçam suas próprias prioridades (Arretche, 2002).

A descentralização é um termo que pode ser interpretado de formas diferenciadas dependendo da forma como é empregado. A cada uma das formas, haverá conseqüências para as relações intergovernamentais e tais conseqüências são compatíveis com a elevada responsabilidade no nível federal. Necessário se faz redefinir a amplitude do raio de ação do governo nacional, e uma redução da atividade de todas as esferas de governo nacional.

Centralização e descentralização têm diferentes significados e diferentes conseqüências em estados unitários ou em sistemas federativos. A relação entre federalismo e descentralização, em termos conceituais e empíricos, está longe de ser simples e incontroversa (Almeida, 2005, p. 29).

Nesse sentido, há uma nova tendência nas federações contemporâneas, considerando as várias interpretações pertinentes à centralização e descentralização exercidas nas esferas

subnacionais. Tendência que Almeida (2005, p. 31) descreve como novas relações intergovernamentais de federalismo centralizado e de federalismo cooperativo¹.

Essas novas dinâmicas e tendências têm delegado aos entes federativos, em grande parte, muitas responsabilidades de decisão e de controle financeiro ao governo federal. Talvez por incompreensão dos papéis a serem executados, ou mesmo por haver a dificuldade de ser um ente, de fato, federativo, por questões de ordem econômica, administrativa e, até, política. Os novos arranjos institucionais, pós- CF- 88, trazem questões recorrentes ao contexto brasileiro: as dificuldades político-administrativas, fragilidades de implementação e execução de políticas públicas e accountability local. Novas interpretações podem se tornar mais complexas à medida que os governos subnacionais não identificam, exatamente, quais e, em que momento, eles entram na cena política (Tobar, 1991).

A descentralização assumiu, no Brasil posterior a 1988, conforme Almeida (2005) uma forma ambígua, sendo usado, ora para forma ora para mudança no papel de governo, com diferentes conseqüências em Estados unitários e federativos, por meio de:

- a) transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais; b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal e, c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental. (Almeida, 2005, p. 2).

Nesse caso, o mais relevante é a reconsideração da aplicação do conceito “descentralização”, ou seja, diferentes autores o usam da maneira que lhe convém.

Neste trabalho o enfoque adotado é o cooperação para a implementação e gestão de políticas e programas, conforme ressalta Almeida, 2005.

Os processos descentralizadores tomaram conta dos discursos para explicar com maior facilidade os processos de deslocamento de poder, passou a ser condição *sine qua non* para a transferência de autoridade. É certo, que conforme observa Tobar (1991) passou a ser utilizado nas mais variadas áreas e, por isso, a palavra se transformou num jargão para se conseguir o que os atores, grupos e setores quisessem.

¹ Ver Almeida (2005, p.31)

Neste sentido, Falleti (2006) desenvolve uma teoria seqüencial de descentralização baseada em princípios diferenciados de políticas, decorrentes das reformas subnacionais, que leva em consideração os diversos interesses territoriais de políticos².

No entanto, para que a descentralização venha empoderar, ou não, os governantes locais, o desenho descentralizador deverá ser observado, respeitando o nível do governo e suas preferências com relação ao tipo de política a ser descentralizada. Almeida (2005) observa que as federações são descritas por um dos dois modelos baseadas nas relações governamentais O federalismo centralizado e o federalismo cooperativo.

Ambos tratam de capturar as transformações do arranjo dual³, em decorrência da expansão do escopo dos governos, em geral, e do governo federal, em particular. O primeiro é o federalismo centralizado, quando estados e governos locais quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com grande envolvimento nos assuntos subnacionais, predomínio nos processos de decisão e no controle dos recursos financeiros. O segundo é o federalismo cooperativo, caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento. Esse é um arranjo complexo que pode combinar as duas primeiras acepções de descentralização (Almeida, 2005, p. 03).

Dessa forma, Tobar (1991) afirma que os objetivos descentralizadores podem aliviar as cargas do Executivo nacional, funcionando como processo democrático, ligado à premissa de modernização do aparelho do Estado como forma de atingir a eficiência e eficácia nas políticas como um todo. Em nome da modernização, tem-se formulado políticas que visem à promoção de descentralização com menores custos na produção de serviços públicos.

1.2- Democracia brasileira pós-constituição de 1988

O arranjo institucional brasileiro inaugurado pós-CF 88 veio substituir o período extenso de mais de 20 anos de autoritarismo político que vigorou a partir do golpe militar de 1964. Antes disso, o Brasil experimentou uma ordem democrática que durou de 1946 a 1964.

² Ver Falleti, 2006.

³ Elazar e Ostrom, citado por Almeida (2005) buscaram captar o traço específico da organização política federativa em contraste com o estado unitário. Entretanto, ela parece mais adequada para nomear o tipo de arranjo federativo conhecido como *federalismo dual*. Esse federalismo dual corresponde ao modelo norteamericano original – simultaneamente descritivo e prescritivo – em que “os poderes dos governos geral e estadual, mesmo quando existem no interior dos mesmos limites territoriais, constituem soberanias distintas e separadas, que agem em separado e com independência, nas esferas que lhes são próprias” (ACIR, 1981, p. 3, citado por Almeida, 2005, p. 3).

A democracia brasileira pós-CF-88 foi institucionalizada com características muito parecidas às do período de 46 a 64. Em grande medida, ela replica o arranjo institucional, com traços conducentes à dispersão de poderes. Conforme afirma Anastasia (2006):

Como é sabido, o Brasil é uma República, presidencialista, federativa, bicameral, com representação proporcional e multipartidarismo. Tais características do arranjo institucional brasileiro são, todas elas, conducentes à dispersão de poder e, portanto, coerentes com o modelo consensual de democracia. (Anastasia & Inácio 2006, p. 3).

O fato é que os direitos, no plano da regulamentação, estão equitativamente distribuídos. As novas dinâmicas institucionais relativas à participação dos cidadãos na gestão pública e, mais recentemente, no âmbito do Poder Legislativo, já têm sido objeto de ampla discussão. Na verdade, a institucionalização de arenas participativas indica uma expansão dos recursos disponíveis aos cidadãos para influenciar as políticas públicas nos diferentes níveis e áreas de atuação dos governos⁴. Dahl enumera alguns critérios para que a democracia seja plena: Participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, exercício do controle e inclusão de cidadãos (Dahl, 2001, p.53).

Para fortalecer este conceito, Anastasia ressalta que:

Os conselhos de políticas, deliberativos ou consultivos, incorporados aos arranjos institucionais de diversas áreas de políticas públicas no Brasil, constituem exemplos de tais práticas (Anastasia & Inácio, 2006, p. 10).

A ampliação das arenas de participação pode potencializar a igualdade política entre os cidadãos, na medida em que expande suas oportunidades de influenciar, de modo continuado, a formação de agendas e de prioridades para a ação pública.

Ainda segundo Anastasia & Inácio (2006) o termo capacidades, conforme designado por Sen (2000), é importante no plano da política e da sociedade. Ressaltam que tais capacidades requerem direitos, direitos esses que provêm uma série de acessos a vários outros bens, como por exemplo, educação, saúde, informação, participação política e etc. Contudo, os direitos não estão disponíveis ao acesso da maioria dos cidadãos da mesma forma. No Brasil, por exemplo, há déficits de acesso aos direitos e, principalmente, em traduzir direitos em capacidades (Anastasia & Inácio, 2006).

⁴ Ver Anastasia & Inácio, 2006.

O aumento da participação nas arenas decisórias das políticas públicas tem por finalidade potencializar a igualdade política entre os cidadãos, na medida em que há uma expansão de suas oportunidades. Sen (2000) afirma, ainda, que as liberdades precisam ser vinculadas, umas às outras, de forma a fortalecê-las. E, destaca:

Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros (Sen, 2000, p. 26).

E, a partir do momento que os cidadãos puderem exercitar suas capacidades, em seus mais amplos universos, reconhecendo o seu processo de desenvolvimento, demandarão mais comumente posturas de seus representantes. O desafio, conforme observado por Anastasia & Inácio (2006), será concebido pelas Casas Legislativas como *loci* privilegiados de expressão do melhor interesse dos cidadãos, transformando-as em "cidades mágicas"⁵, onde cidadãos conscientes de seus direitos/capacidades exigem de seus representantes atitudes condizentes com o espaço o qual ocupam, produzindo, com isso, políticas públicas efetivas com resultados eficientes (Anastasia & Inácio, 2006). As autoras, ressaltam, ainda, que representantes precisam estar conscientes de suas responsabilidades públicas, e expostos, em suas ações e omissões, aos julgamentos do público que eles têm por dever de representar

Nesse sentido, o exercício da participação dos cidadãos passa pela legitimação dos conselhos de políticas, deliberativos ou consultivos, incorporados aos arranjos institucionais de diversas áreas de políticas públicas no Brasil. Configuram a "porta de entrada" dos cidadãos na arena executiva (Anastasia, 2008).

Dahl (2001) avalia que a palavra democracia é usada de maneira diferente na construção de regras e princípios. De acordo com Kelsen, citado por Bonavides (2007), a democracia é, sobretudo um caminho: o da progressão para a liberdade. Se o caminho para a liberdade é, como afirma Sen (2000), um determinante principal para melhorar o potencial das pessoas, cuidar de si mesma e, para influenciar o mundo, significa dizer, que o desenvolvimento individual sustentável parte não só de uma participação institucionalizada, mas sim de uma ação que influenciará a tomada de decisões nas políticas públicas, com desdobramentos em vários segmentos.

A democracia assume um papel central no cenário político do século XX. Segundo Sen, citado por Avritzer, a emergência da democracia foi o acontecimento mais importante do

⁵ O termo "cidades mágicas" é desenvolvido por James Fishkin e citado por Anastasia (2006, p. 6).

século XX, que foi marcado por uma disputa em torno da questão democrática, que envolveu dois debates principais (Avritzer, 2008).

O primeiro, a desejabilidade da democracia, que foi resolvido, por um lado, em favor da democracia como forma de governo. E segundo, a proposta que se tornou hegemônica e implicou em uma restrição das formas de participação e soberania.

Outros debates e conceitos permearam a teoria democrática no final do século. Debates que ressaltam a inevitabilidade da democracia enquanto forma de organização das relações entre estado e sociedade (Tocqueville apud Avritzer, 1996, p. 100) e Ling Ch'ao que percebeu que a amplitude do apelo à soberania popular supera a distância que separa o ocidente e oriente (Ling Ch'ao apud Avritzer, 1996, p. 100).

A reinvenção da democracia participativa está intimamente ligada aos processos recentes de democratização. Segundo Avritzer (2008) o que está em pauta nestes processos é a constituição de um ideal participativo inclusivo como parte dos projetos de libertação do colonialismo.

1.3 – A participação e representação nas instâncias institucionalizadas.

A necessidade do aumento da participação, em sua significação mais ampla, denota uma maior aproximação das instâncias de políticas deliberativas e/ou consultivas com a tomada de decisão política. Principalmente porque o aprofundamento da democracia requer um conjunto de formas participativas que ampliem as chances de vocalização e expressão de um número cada vez maior de pessoas, capacitando-os a partilharem autonomamente o exercício do poder político que surge a partir das inovações participativas no Brasil pós-constituição de 1988.

Tal reconhecimento vincula-se à crença de que a democracia precisa, para se consolidar, estar amparada em valores democráticos construídos sob práticas cotidianas de participação e representação na sociedade (Faria, 2008). A CF de 1988, em seu art. 14, estabelece uma nova prática social no cenário político brasileiro, com a abertura de novos canais institucionais de participação, como, por exemplo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Dagnino (2002) ressalta que a regulamentação das instituições democráticas formais contribuiu para o processo de construção democrática, expressando visões diferenciadas, inclusive, quanto aos rumos desse processo. Além disso, ainda segundo a autora, o retorno

dos mecanismos democráticos acentuou o reconhecimento da luta pela democracia no âmbito da sociedade civil e não apenas no Estado.

Desse modo, o padrão democrático de uma sociedade passa a ser avaliado não só pela densidade cívica de sua sociedade civil ou pela força de sua esfera pública, mas também pela pluralidade de formas participativas institucionalizadas, capazes de inserirem novos atores no processo decisório destas mesmas sociedades (Faria, 2008, p. 2). Na verdade há uma nova preocupação tanto sobre a noção de cidadania quanto com o fortalecimento do controle do Estado por parte da sociedade.

Tais preocupações são afirmadas, conforme abaixo:

Uma consequência concreta fundamental dessas visões tem sido a emergência de experiências de construção de *espaços públicos*, tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal (Dagnino, 2002, p. 10).

É certo que a era democrática inaugurada no Brasil pós-CF-88 trouxe uma nova relação entre o estado e a sociedade civil ao instituir uma série de normas constitucionais que ampliaram as possibilidades de participação dos cidadãos nos processos decisórios das distintas esferas de governo. Esta mesma Constituição previu a criação de órgãos colegiados que viabilizassem a inclusão política de diferentes segmentos sociais na formulação, gestão e controle das políticas públicas. A inclusão destas normas são as marcas da década de 90 no país, conforme afirma Faria (2007):

A Constituição Federal de 1988 retrata como esta prática social ganhou forma no cenário político brasileiro. A partir dela, uma nova legislação participativa foi implementada, viabilizando a abertura de novos canais institucionais de participação. Exemplos paradigmáticos encontram-se na institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (Conselhos de Saúde, Criança e Adolescente, Assistência Social, etc.), bem como nos dispositivos que asseguram a possibilidade de compartilhamento entre cidadãos, legisladores e gestores públicos das decisões referentes à confecção dos orçamentos públicos (Faria, 2007, p. 02).

Para tanto, um conjunto de formas participativas são experimentadas, retratando seus formatos e desenhos institucionais. Desta forma, oferecem uma profusão de dados que nos

permitem avaliar o quanto estas novas instituições estão aptas a cumprir as promessas que motivaram suas criações, ou seja, as promessas de expandir e democratizar o acesso às políticas públicas as quais elas se vinculam (Faria, 2007, p. 2).

A elaboração da constituição é o momento decisivo na institucionalização da participação social no Brasil, no formato que se conhece hoje. Foi a partir da elaboração da norma que a participação assumiu um novo formato. A participação veio por meio de propostas que foram elaboradas para as áreas de saúde, assistência social, criança e adolescente, reforma urbana e etc., que mobilizaram a população para a assembléia nacional constituinte. Tais emendas eram reivindicações trazidas pela sociedade brasileira, provocadas pela emergência de novas demandas sociais, as quais diferem daquelas trazidas pelos sindicatos e partidos e expressam os conflitos do cotidiano, da moradia, do gênero e raça, saúde, educação e etc.

A ampliação da participação vivida no Brasil atualmente é explicada pela ampliação da mobilização da sociedade brasileira, como um fator de transformação das instituições, a partir dos espaços de organização. A expansão da cidadania gera novas demandas, novos movimentos sociais e, conseqüentemente, novos sujeitos/atores e formas de organização que se apresentam, submetidas ao controle social exercido por esses movimentos e entidades.

O conceito de representação política vem ganhando visibilidade e relevância na teoria democrática (Cunha; Almeida, 2009). Isso se deve a importantes mudanças no cenário político que têm apontado para mais oportunidades aos indivíduos ou grupos se propondo a estabelecer uma relação colaborativa, como representantes e ao mesmo tempo funcionarem com capacidade representativa.

Cunha e Almeida (2009) ressaltam que “A efervescência dos movimentos sociais e as mudanças institucionais ocorridas nas últimas duas décadas têm dado lugar a estruturas formais de participação e ao envolvimento da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas” (Cunha; Almeida, 2009, p. 5). Inovações institucionais têm produzido novidades para o campo teórico, tanto no sentido de compreender a legitimidade desses espaços de representação política, não eleitorais (Cunha; Almeida, 2009, p. 5), quanto na democratização das informações a respeito dos problemas, ações e financiamentos das políticas sociais.

Dessa forma, a qualidade na participação e representação na sociedade é, incontestavelmente, uma oportunidade para viabilizar as condições, instrumentos e conhecimentos especializados que permitam um debate de qualidade, garantindo maior efetividade e eficiência nas políticas públicas.

1.4 – Políticas Sociais no Brasil pós CF 88

Construindo as bases para a seguridade social brasileira, a Constituição Federal de 1988, articula as políticas sociais públicas de saúde, previdência e assistência social, todos elencados nos artigos 194 a 204. De acordo com o tripé (saúde, assistência social e previdência), a política de assistência social é alicerçada como não contributiva, voltada a quem dela necessitar, e de responsabilidade do Estado.

Neste momento, a assistência social se delineia enquanto um campo social e do aprimoramento institucional com a promulgação da LOAS, quando esta atinge o estatuto de política pública e, principalmente, na prerrogativa dada, nesta lei, às instâncias de participação mais, precisamente a Comissão Intergestora Tripartite (CIT), na execução e aperfeiçoamento do SUAS.

Assim, a partir da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que regulamenta os referidos artigos, é iniciado um redesenho político e administrativo em todo o território brasileiro na constituição de uma política pública de Estado.

É certo que desde a promulgação da chamada *constituição cidadã*, a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro vem sendo profundamente redesenhada. A assistência social como política de proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil, pois foi inscrita no sistema de proteção social, particularmente após a década de 1930, como resposta aos determinantes de ordem econômica e social - a organização da política de assistência social como política pública inserida na CF-88, em contraposição às redes da iniciativa privada, de base filantrópica e tutelar. Diante dessa nova configuração das estruturas organizacionais brasileiras e, principalmente, das relações dos entes federados com o governo federal, mudaram a centralização relativa à gestão das políticas não é mais como era na década de 1960 e 1970.

É um processo de redefinição de atribuições e competências que, ao longo da década de 80, tem impacto nas condições sob as quais se vem realizando o processo de transferência de atribuições na área social com profundas alterações nas relações intergovernamentais, na qual Estado e Municípios, de fato, passam a ter autonomia política, assim como elencado na CF – 88. Isto implica em que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de

políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução e coordenação para obter a adesão dos governos locais (Arretche, 1999).

1.5 - As Políticas Sociais no Sistema de Proteção Social Brasileiro

Os ensaios da participação brasileira começaram com o fim da ditadura militar. Havendo mudanças importantes no sistema de proteção brasileiro, tais mudanças não impactaram no desenvolvimento econômico, menos ainda, as mudanças promoveram alguma equidade. Contudo, a CF-88 flexibilizou o acesso aos benefícios para os trabalhadores, com reconhecimento da Política de Assistência operando tanto serviços quanto benefícios, com o objetivo de integração de políticas contributivas e não contributivas. (Delgado; Jaccoud; Nogueira, 2009, p. 20).

De acordo com Carvalho (2004) havia certa ingenuidade da população na certeza de que as referidas mudanças trariam rapidamente a felicidade nacional. De fato, a Constituição de 1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. (Jaccoud & Cardoso 1995).

A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicou significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades, como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza (Jaccoud & Cardoso 1995).

A reforma constitucional incorporou alguns importantes anseios da sociedade brasileira: instituiu novos direitos e reforçou antigos, como o direito à assistência social e à educação; reforçou o papel do Estado na efetivação dos direitos sociais; assegurou a autonomia dos níveis de governo subnacionais e instituiu meios, ainda que hoje considerados frágeis, de assegurá-la.

Entre os avanços da Constituição de 1988 na determinação da responsabilidade estatal em função da necessidade de proteção social dos cidadãos, pode-se destacar: a instituição da

Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde;

O reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza.

A CF- 88 assegura uma série de direitos para a população mais pobre. Contudo, consistirá o foco de apreciação desta monografia, a Política Nacional de Assistência Social como promotora de direitos para quem dela necessitar.

A constituição impõe uma regulamentação, colocando novas exigências normativas, técnicas e operacionais na política de assistência social brasileira, que não corrobora com a evolução do enfoque conservador que norteava a assistência social em nosso país. Até pouco tempo a política de assistência estava quase que exclusivamente nas mãos de particulares, o que conferia a ela seu caráter filantrópico, de clientelismo, benemerência e caridade. A constituição, por si só, não traria os direitos de uma política pública de Estado. As mudanças trazidas pela Carta Magna teriam de ser compreendidas e assimiladas seguindo o princípio federativo na organização do Estado brasileiro.

1.6 – Concepção da Política Nacional de Assistência Social

1.6.1 - Lei Orgânica da Assistência Social

A construção do direito da Assistência Social no Brasil é muito recente. Antes alguns ensaios para a condição de política pública foram feitos sem muito sucesso.

As discussões foram retomadas no ano de 1993, para a construção da Lei Orgânica de Assistência Social, com reforço do Conselho Federal de Assistentes Sociais.

Já no final do governo do Presidente Itamar Franco foi possível, após negociações com o então Ministro do Planejamento, José Serra, e o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, conseguir um orçamento mínimo para a assistência social neste País, regulamentando o benefício de prestação continuada para idosos e para os portadores de deficiência (Faleiros, 2005)⁶.

⁶ Apresentação de Vicente de Paula Faleiros - Seminário - Sistema Único de Assistência Social, realizado pela Comissão de Seguridade Social, na Câmara dos Deputados, 2005.

O marco dessa construção é a Constituição de 1988 que, pela primeira vez, dá condição de política pública à assistência social, constituindo ao lado da saúde e da previdência social, o tripé da seguridade social. A partir da CF-88, em 1993, foi promulgada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, lei nº 8.742, que regulamenta a Constituição Federal e estabelece normas e critérios para a organização da assistência social, como direito, e este exige leis, normas e critérios objetivos. Esse arcabouço legal vem sendo aprimorado desde 2005, na perspectiva de construção de uma rede de promoção e proteção social. Para que se possa entender o momento da pelo qual passa a LOAS na consolidação de uma política pública de estado, alguns comentários se fazem necessários:

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

No art. 6º ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, articulando meios, esforços e recursos, por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. Significa que o SUAS, como um sistema público, não-contributivo, descentralizado e participativo, é parte fundamental para fortalecer a articulação nos três níveis União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A LOAS, no art.11, afirma que a descentralização político-administrativa constitui uma das diretrizes que orientam as ações governamentais na área de assistência social. Tais diretrizes têm o objetivo de consolidar o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos de modo articulado e complementar.

Ressalte-se, ainda, que a operacionalização e a gestão do Sistema conta com a implantação de instâncias de articulação, negociação, pactuação. Como instâncias de negociação e pactuação as Comissões Intergestores Bipartites – CIB's e a Comissão Intergestores Tripartite – CIT, objetivam a negociação dos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. As pactuações no âmbito dessas comissões devem ser publicadas, inseridas nas redes articuladas de informações para a gestão da assistência social e encaminhadas, pelo gestor, para apreciação e aprovação dos respectivos Conselhos de Assistência Social.

1.6.2 - Política Nacional de Assistência Social

Ao regulamentar a assistência social como política pública e com primazia do Estado, é importante lembrar o tratamento teórico-empírico dado à assistência social, lançando a esta o pressuposto da prática da filantropia e do clientelismo. Como afirma Carvalho (2004), a Assistência Social estava nas mãos de associações particulares. Afirma, ainda, que houve um retrocesso na legislação: a Constituição republicana de 1891 retirou do Estado a obrigação de 1824, não cabendo ao Estado promover a assistência social.

Após a década de 1930 a assistência social é delineada enquanto campo específico a partir da promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social que afirma novas regras a serem jogadas por aqueles que ingressam no campo, produzem e reproduzem o mesmo.

O campo da assistência social pode ser comparado com o campo político, uma vez que seus diversos agentes colocam-se em posição de disputa para acessar o público a ser beneficiado.

A constituição do campo da assistência social, com ênfase no processo de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social, passa pela composição das regras e das instituições geradoras do imaginário coletivo dos atores inscritos no campo; na dinâmica das redes de relações construídas entre indivíduos sociais e grupos para a produção, em interface com as demais políticas sociais de proteção social brasileira.

A assistência social esteve historicamente associada às práticas de amparo aos mais pobres, na concepção caritativa e filantrópica. Assume na administração da desigualdade social um contorno de estratégia regulatória, como forma de amenizar a pobreza, na relação entre o público e o privado, assumindo um papel estratégico no obscurecimento da questão social quanto aos seus aspectos determinantes (SPOSATI, 2004).

E para que, de fato, a assistência tivesse este papel de política pública com primazia do Estado, era necessário mudar a concepção de como todos viam a área de assistência. Eram muitos os interesses envolvidos e implementar o SUAS, para que todos tivessem acesso, era um enorme desafio, pensar um Sistema Único com as particularidades e complexidades deste país, não era uma tarefa fácil. Nesse entendimento, era necessário criar um espaço onde pudessem sentar todos num espaço onde as negociações pudessem acontecer de forma clara e objetiva.

Por isso, foram criados os espaços para que as discussões ocorressem entre os gestores, operacionalizadores da política em âmbito local, as três esferas de governo sentado à mesa para discutir democraticamente, independente de ideologia partidária, a gestão da PNAS.

Estes espaços são chamados de instâncias de negociação e pactuação. A negociação e a pactuação é a idéia mais próxima de aceitação, concordância, enfim, tudo que possa ser assumido por todos ali pactuantes, é importante que tudo que seja consentido e acordado seja cumprido pelos entes federativos, dessa maneira a instância se legitima conforme os resultados vão aparecendo.

1.6.3 – Sistema Único de Assistência Social – SUAS

O SUAS organiza, pela primeira vez na história do País, serviços, programas e benefícios. O novo sistema é fruto de quase duas décadas de debates e coloca em prática os preceitos da Constituição de 1988, que integra a assistência à Seguridade Social, juntamente com Saúde e Previdência Social.

O Sistema Único de Assistência foi a principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social – dez/2003, com importantes diretrizes definidas: Pensar coletivamente num modelo de gestão em que o pacto federativo fosse fortalecido; uma nova lógica de organização das ações, onde houvesse a definição de competências dos entes federados, por tipo de proteção a família e ao indivíduo; que tais proteções tivessem níveis de complexidade, com um olhar mais específico para o território, considerando regiões e portes dos municípios; forma de operacionalização da LOAS, que viabiliza o sistema descentralizado e participativo e a regulação, em todo o território nacional.

As diversas ações e iniciativas de atendimento à população vulnerável deixam o campo do voluntarismo e passam a operar sob a estrutura de uma política pública de Estado.

O Sistema Único integra uma política pactuada nacionalmente, que prevê uma organização participativa e descentralizada da assistência social, com ações voltadas para o fortalecimento da família. Baseado em critérios e procedimentos transparentes, o Sistema altera fundamentalmente operações como o repasse de recursos federais para estados, municípios e Distrito Federal, a prestação de contas e a maneira como serviços e municípios estão hoje organizados. O SUAS é organizado respeitando a:

- Matricialidade sócio-familiar;
- Descentralização político-administrativa e Territorialização;
- Novas bases para relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Financiamento pelas três esferas de governo, com divisão de responsabilidades;

- Controle Social;
- Política de Recursos Humanos;
- Informação, Monitoramento e Avaliação.

O marco oficial para a implantação do Sistema foi quando o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2005, aprovou a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), estabelecendo um conjunto de regras que disciplinam a operacionalização da Assistência Social e a transição do antigo para o novo modelo.

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de Assistência Social, com a normatização dos padrões dos serviços, a qualidade no atendimento, os indicadores de avaliação e resultado, a nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. É importante ressaltar que tais serviços têm como foco prioritário as famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização.

1.7 – Negociação e pactuações no Sistema Único de Assistência Social

A política pública de assistência social tem duas instâncias de pactuação: Comissão Intergestora Bipartite - CIB e Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Elas surgiram no contexto da II Conferência, realizada em 1997, cujo tema era “Sistema Descentralizado e Participativo: Construindo a inclusão e a universalização de direitos”.

A assistência social no Brasil é baseada em informações e conceitos que foram construídos e conquistados ao longo de quase duas décadas em espaços institucionais que criam, debatem, aplicam e monitoram políticas e programas. Prefeituras e governos estaduais negociam suas necessidades, recursos e posicionamentos na Comissão Intergestora Bipartite. As referidas Comissões têm como objetivo ampliar as possibilidades de negociação entre os gestores das três esferas de governo para que juntos possam encontrar caminhos sobre questões administrativas que decorrem da descentralização. Com elas, os gestores de assistência social sentam à mesa e discutem caminhos em conjunto sem que as esferas se sobreponham umas às outras. E como peça fundamental nesse processo de pactuação estão os conselhos, nos quais as pactuações e negociações são validadas.

As questões nacionais são tratadas na CIT, que inclui representantes dos municípios, estados e do Governo Federal. Outros atores importantes são o Fórum Nacional de Secretários

Estaduais da Assistência Social (Fonseas) e o Conselho Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).

Todas estas instâncias participam ativamente da concepção, dos debates e das deliberações das questões ligadas à assistência social, como a tipificação dos serviços oferecidos ao usuário, a partilha de recursos. Tudo que diz respeito à operacionalização e gestão da PNAS passa pelas instâncias de negociação e pactuação.

A CIT é uma instância de negociação e pactuação tanto como um fórum da unidade política quanto dos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. É constituída pelas três instâncias gestoras do sistema: a União, representada pela então Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, os estados, representados pelo Fonseas e os municípios, representados pelo Congemas.

A CIT é instituída a partir da promulgação da LOAS (lei n. 8.742, de 93) que define que as ações na área de assistência social serão organizadas em sistema descentralizado e participativo, e composta por um conjunto de instâncias deliberativas com diversos setores envolvidos na área. Definem, também, as ações de assistência social observarão as resoluções que o CNAS.

Em seu art. 11, a LOAS insere a descentralização político-administrativa como uma das diretrizes que orientam as ações governamentais na área de assistência social, conforme previsto no art. 204, I, da Constituição. O referido artigo ressalta que as ações governamentais na área de assistência social serão reforçadas com a implantação de instâncias de articulação, negociação, pactuação e deliberação.

São instâncias de negociação e pactuação as CIB's e a CIT, objetivam a negociação dos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. As pactuações no âmbito dessas comissões devem ser publicadas, inseridas nas redes articuladas de informações para a gestão da assistência social e encaminhadas, pelo gestor, para apreciação e aprovação dos respectivos Conselhos de Assistência Social. São instâncias de deliberação CNAS, os conselhos estaduais, do Distrito Federal e Municipal de Assistência Social, bem como as Conferências de Assistência Social.

A CIT é composta por 15 membros, sendo 5 membros do Governo Federal, 5 membros do Fonseas e 5 membros do Congemas. Porém, em dias de reunião é livre a entrada e a qualquer participante é dado o direito de se pronunciar.

O Fonseas e o Congemas indicarão seus representantes mediante encaminhamento à Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, cuja designação é efetivada por Portaria do Ministro do MDS.

A CIT expressará suas pactuações em resoluções e portarias que serão assinadas pelo Coordenador da CIT e por representantes do Fonseas e do Congemas e publicadas no Diário Oficial da União – DOU. Serão, ainda, encaminhadas aos membros titulares e suplentes da CIT, às Secretarias Técnicas das CIB's, ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Capítulo II - Sistema descentralizado e Participativo: A CIT como mecanismo do Pacto Federativo

2.1 – Os caminhos para a construção do sistema descentralizado e participativo

A Constituição Federal de 1988 possibilitou a organização da gestão participativa e descentralizada das políticas sociais. Em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social vem complementar e detalhar o que está na CF- 88. No entanto, a Lei não se efetiva, gerando uma frustração nos mais diversos gestores e militantes que lutaram pela efetivação da Política de Assistência. O questionamento era: Porque o SUS, que era de 1990, se implanta e se institui, e a Assistência, não? Com esse tensionamento, a I Conferência Nacional de Assistência foi para organizar, instituir os conselhos e discutir a importância da efetivação da LOAS.

Muitas políticas traçaram seus caminhos para chegar ao momento pelo que o SUAS passa hoje. A saúde, por exemplo, passou pelo PIAS – Programa Integral de Atenção à Saúde e Saneamento e pelo SUD - Sistema Único Descentralizado, até chegar no SUS.

Na realidade, o processo envolvia mais do que a formalização dos conselhos, implicando o reconhecimento oficial de espaços autônomos de interlocução da sociedade e de formulação de demanda. Teixeira (mimeo) afirma que com a crise do Estado, origina a precariedade dos serviços públicos básicos, principalmente nas áreas de previdência e saúde.

Além dos espaços criados pelos movimentos mais organizados, setores da burocracia estatal, pressionados pelo Movimento Sanitário e de Saúde, criam na administração federal órgãos mistos, de composição paritária, como o CONASP - Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária (1981) e as Comissões Interinstitucionais de Saúde [...] São assim incorporadas representações dos prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários. Com poder deliberativo, porém tematizam as questões de saúde numa perspectiva crítica em relação ao modelo assistencialista vigente, com propostas de reforma do sistema. (Teixeira, s/d)

Portanto, o SUS se consolida num consenso na sociedade brasileira, pois todos que lutavam por saúde para todos, tinham um consenso em relação a como a saúde deveria ser praticada.

Propunha-se a participação da população, através de entidades representativas, na formulação da política, planejamento, gestão e execução e avaliação das ações de saúde. Nesse momento como afirma Teixeira:

O que era, inicialmente, uma luta de profissionais e técnicos de saúde articulados no “movimento sanitário”, amplia-se com a realização de fóruns e plenárias, nas mobilizações pela Constituinte, envolvendo movimentos populares, centrais sindicais, associações de trabalhadores de saúde, conselhos e entidades científicas [...] O Sistema Único de Saúde consolidou um processo iniciado bem antes, fruto das pressões de movimentos populares e de articulações de entidades profissionais. E exigiu novas mobilizações para seu detalhamento e posterior implementação, enfrentando interesses de grupos privados, refratários às mudanças e às diretrizes democratizantes (Teixeira, 2010)

Diferente do que ocorreu na Saúde, a assistência só começou a construir as ferramentas necessárias para consolidar a política nacional de Assistência Social, em 1995, quando foi criada a Secretaria de Assistência Social, tendo como desafios imediatos, em função do que estabelece a LOAS, instituir um novo modelo de gestão de Assistência Social que contribuísse para a implantação de uma nova organização institucional da área, sob o eixo da descentralização político-administrativa e da participação da população, com mudanças na cultura política, no pensar, no gerir, no executar, no financiar e avaliar a Assistência Social. A comissão tripartite só foi concretizada, na II Conferência Nacional de Assistência Social, convocada em novembro de 1997, e a Conferência tinha como tema: “*O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos*”.

Conforme ressaltado abaixo:

[...] Entendemos que o fato de estarmos discutindo uma NOB, já é um avanço, na medida em que podemos contar, de fato, com algumas regras para o processo de descentralização. Mas, temos que fazer algumas observações, que para nós, são muito prementes. Primeiro, é necessário criarmos comissões tripartites a nível nacional, no nível dos estados, responsáveis pela gestão da Assistência Social, compostas pelos gestores nacional, estaduais e representação dos gestores municipais. Na nossa avaliação, essa comissão tem a função de regular o sistema, e também de aprovar os níveis de gestão. A NOB estabelece dois níveis de gestão definidos: o estadual e o municipal. É preciso estabelecer, e isto não está dito na NOB, quem aprova os níveis

de gestão, quem define que os critérios estabelecidos pela NOB e se estão sendo cumpridos na realidade por municípios e estados...” (Costa, 1997)⁷.

É sabido por todos que a história da concepção da Política de Assistência Social, no Brasil, tomou vários sentidos menos o de política pública. Raichelis (1997)⁸ afirma que a formação dos Conselhos de Assistência Social, especialmente o CNAS, representou uma inovação democrática que adquire importância singular, considerando o perfil da Assistência Social, constantemente ligado ao assistencialismo.

Ainda, segundo Raichelis (1997), a estruturação dos Conselhos, nas diferentes áreas sociais - saúde, assistência social, criança e adolescente etc., representa o desenho de uma nova institucionalidade nas práticas da sociedade civil e do Estado. Sob diferentes ângulos, portanto, é possível reconhecer a importância do processo de institucionalização na discussão das políticas públicas e as novas relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade.

Para que o CNAS possa fazer o controle das ações é necessário que exista controle social, e só há controle quando há transparência das ações em todos os níveis. Isso significa publicização dos fatos e dos atos que envolvem a administração pública, evidentemente, nos seus três níveis de Governo. E para que haja o controle das ações é preciso que se garanta uma maior articulação entre as instâncias operacionais e as deliberativas da política de assistência social nas diferentes esferas de governo, criando mecanismos permanentes de negociação e pactuação.

Em Resolução nº 207-CNAS, de 1998, é aprovada a Norma Operacional Básica, com o objetivo de disciplinar a descentralização político-administrativa da Assistência Social, bem como o financiamento e a relação entre os três níveis de governo. Foi aprovada por unanimidade na Reunião Plenária do CNAS.

E tinha entre seus objetivos: Coordenação geral do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social; Formulação da Política Nacional de Assistência Social e de estratégias de descentralização, por intermédio da negociação e pactuação com as demais esferas de governo; coordenação geral do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social; formalização e instalação da Comissão Intergestora Tripartite, a partir da indicação dos representantes dos estados e dos municípios⁹.

Conforme deliberado no Conselho Nacional de Assistência Social (1999),

⁷ Discurso - II Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1997.

⁸ Discurso - II Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1997.

⁹ www.mds.gov.br/cnas

A organização federativa do Estado brasileiro e a responsabilidade partilhada pelas três esferas de governo com a assistência social, pressupõe a implementação de espaços de articulação entre os gestores, como forma de viabilizar a implementação da Política de Assistência Social. As Comissões Intergestoras podem cumprir essa função pois são instâncias de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Portanto, as conclusões das negociações pactuadas no interior da Comissão Intergestora Tripartite e das Comissões Intergestoras Bipartite deverão ser publicadas, divulgadas e encaminhadas para ciência dos Conselhos e para os gestores. Quanto às matérias de competência dos Conselhos, quando analisadas pelas comissões intergestoras, deverão ser submetidas aos mesmos para aprovação”. (Conselho Nacional de Assistência Social, 1999, p. 20).

Inicialmente, era a seguinte a composição da CIT: 3 representantes do Governo Federal, 3 indicados pelo FONSEA; e, 3 indicados pelo FONGEMAS. Tinham, ainda, como competências, habilitar e desabilitar estados na condição de gestão estadual, tanto da CIT como no âmbito das CIB's, participar do acompanhamento da gestão da Política, discutir sobre os critérios de transferência de recursos da assistência social para estados, Distrito Federal e municípios; participar da definição de estratégias para ampliação dos recursos; formular resolução interna quando da sua instalação, regulamentando forma de funcionamento e, publicar e divulgar suas resoluções.

A CIT tinha sua composição inicial de 3 representantes da União, 3 dos Estados e os municípios tinham 6 representantes, tamanha a força destes. Logo após o advento da LOAS, mais precisamente em 1995, os municípios passaram a se organizar e constituíram os primeiros colegiados de gestores estaduais, na tentativa de unir os Secretários de Estados, gestores e gestoras da Política de Assistência Social, no sentido de união; uma força voltada não para disputas, mas sim para discutir conjuntamente e traçar linhas e projetos para a Política.

A partir da segunda Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, que teve como tema geral: “*O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos*”, foi elaborada a primeira NOB e nela já havia a primeira proposta de criação de um espaço onde pudessem se sentar Estados, Municípios e União e discutir o que se deveria traçar dentro da concepção de federação. Nesse sentido as Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite – CIB's e CIT ganharam força.

Após LOAS, critérios de transferências de recursos foram estabelecidos, dando mais transparência e legitimidade para a prestação dos serviços¹⁰. Mais tarde, em 2005, outros critérios foram estabelecidos, em consonância com a LOAS e com a aprovação do CNAS para a operacionalização do SUAS nos Estados, Distrito Federal e Municípios com a criação do índice SUAS, conforme abaixo:

O índice SUAS foi criado com o objetivo de fazer a partilha, priorização e o escalonamento da distribuição de recursos para o co-financiamento da Proteção Social Básica, por meio de um critério técnico, de forma a priorizar aqueles municípios com maior proporção de população vulnerável (indicado pela taxa de pobreza), menor capacidade de investimento (receita corrente líquida municipal per capita) e menor investimento do Governo Federal na Proteção Social Básica (recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para a Proteção Social Básica per capita). O Índice SUAS será calculado todo ano pelo MDS e será seguido rigorosamente quando houver expansão dos recursos para a Proteção Social Básica, daí a importância de torná-lo público (Brasil, 2005)

Quadro 1 – Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social



Fonte – Secretária Nacional de Assistência Social – SNAS/MDS. Janeiro/2010.

¹⁰ Parágrafo único da Lei Orgânica de Assistência Social.

A figura acima ilustra o quão articulados devem estar os atores para que a operacionalização do Sistema possa acontecer, considerando as pactuações ocorra. Com o pacto federativo os entes sentam à mesa, não numa relação de subordinação, mas de uma parceria, com o objetivo de evitar ações paralelas e dispersão de recursos. Nesse sentido a negociação e a pactuação, é a melhor proposta para que as ações e programas tenham efetividade, pois chega a quem realmente precisa.

2.2 – As estratégias de negociação e pactuação na CIT: o papel do CNAS.

As instâncias são organizadas em âmbito federal (CIT) e estadual (CIB), com a finalidade de assegurar a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, no sentido de tornar efetiva a descentralização da política pública de assistência social e o comando único em cada esfera de governo, desde que não firmam as atribuições específicas dos conselhos, estabelecidas nas respectivas leis de criação e regimentos internos.

Todos os aspectos operacionais do processo de descentralização são objetos de negociação e pactuação nas Comissões Intergestores (CIB's e CIT's). As pactuações realizadas nessas comissões devem ser publicadas, amplamente divulgadas, inseridas na rede articulada de informações para a gestão da assistência social e encaminhadas pelo gestor, para apreciação e aprovação dos respectivos conselhos de assistência social.

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS como órgão superior de deliberação colegiada, responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social. O CNAS é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, são 9 representantes governamentais, incluindo 1 representante dos Estados e 1 dos Municípios; 9 representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, O CNAS é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 1 ano, permitida uma única recondução por igual período, e conta também com uma Secretaria Executiva.

As principais competências do CNAS são: aprovar a PNAS; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; zelar pela

efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão responsável pela coordenação da Política; divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS e os respectivos pareceres emitidos.

Os moldes da CIT foram pensados a partir da primeira NOB, cuja determinação era a criação de um espaço onde os Estados, Municípios e União pudessem ter assento e discutir o que teria que ser traçado dentro da concepção de federalismo, onde todos são autônomos. Arretche (1999) ressalta que a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais pelo fato de que, resguardados o princípio da soberania, estados e municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal (Arretche, 1999, p. 31). Nesse sentido, conforme descrevia a primeira NOB, a Comissão é formada por gestores, executores da Política. O CNAS, por sua vez aprova a política, define serviços e benefícios, como deve acontecer a política, não se sobrepondo a quem a executa, que são os gestores, sendo esses que precisam de ferramentas e de instrumentos para operacionalizar a política.

A comissão recebe a política construída, sim, pelos gestores, mas aprovada por um conselho que tem representação da sociedade e do poder público. Esta política, para ser materializada, precisa de ferramentas para sua operacionalização.

Com esta concepção, a Comissão se organiza como um espaço de articulação entre os gestores estaduais e do Distrito Federal, municipais e o gestor federal, com a finalidade de viabilizar a Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. É a instância de expressão das demandas dos gestores da Assistência Social nas três esferas de governo e é organizada no âmbito federal.

As competências da CIT são definidas na NOB – SUAS - 2005, e aprovada pelo CNAS, por meio da resolução CNAS n° 130, de 15 de julho de 2005.

Suas atribuições tem como finalidade: pactuar estratégias para implantação e operacionalização do Sistema Único de Assistência Social, estabelecer acordos acerca de encaminhamentos de questões operacionais relativas à implantação dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS, atuar como fórum de pactuação de instrumentos, parâmetros e mecanismos de implementação e regulamentação do SUAS, pactuar, também,

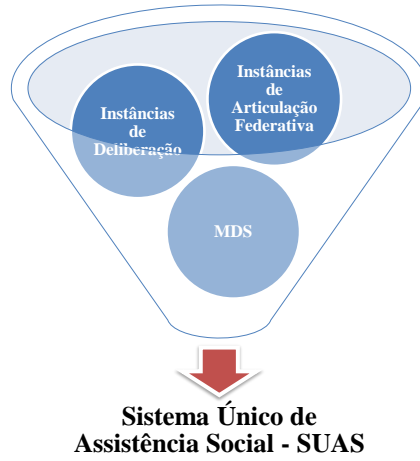
critérios e procedimentos de transferência de recursos para o co-financiamento de ações e serviços de Assistência Social para estados, Distrito Federal e municípios. Tem a prerrogativa de manter contato permanente com as CIB's para a troca de informações sobre o processo de descentralização, promove a articulação entre as três esferas de governo, de forma a otimizar a operacionalização das ações e garantir a direção única em cada esfera e, ainda, submeter as pactuações ao CNAS para apreciação e aprovação¹¹

A pauta de reunião da CIT é elaborada pela Secretaria Técnica mediante sugestões das instâncias que compõem o plenário, encaminhadas por escrito, com 03 (três) dias de antecedência. Quando todos chegam para as reuniões, estão munidos da pauta e o Governo abre para os informes dos colegiados nacionais, passando para a discussão da pauta enviada aos respectivos gestores. É importante ressaltar, que, desde 2008, o CNAS designou um conselheiro para acompanhar os trabalhos da referida Comissão, no sentido de viabilizar uma proposta de integração entre as duas instâncias da Política, de forma que, conhecendo os processos de discussão e propostas na qual se chega ao consenso de determinado serviço, o conselheiro passa o informe de como se deu a negociação e a pactuação para os demais conselheiros do CNAS.

Para pactuar na CIT cria-se um critério nacional, por meio do ordenamento extraído do CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo. São pactuados critérios nacionais de partilha de recursos, definidos, sempre, pelo consenso dos gestores presentes.

¹¹ Regimento Interno da Comissão Intergestores Tripartite - CIT

O Pacto Federativo na construção da gestão democrática



Capítulo III

3- Os Procedimentos de Negociação e Pactuação na CIT

É certo que, a partir da promulgação da Constituição de 1988, a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro vem sendo profundamente redesenhada. A assistência social como política de proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil.

A Política de Assistência Social é fruto da experiência de municípios, experimentações dos estados e dos municípios:

“Tínhamos uma base real de municípios, de experimentos que quando foi transformado em projeto nacional, as experiências municipais que foram levadas para as Conferências e, fizemos setorial de Assistência Social, dando organicidade para a área e fomos disputar um projeto de Assistência Social [...] As pessoas que trabalham aqui, hoje, elas participaram da luta da construção do Sistema sabia exatamente o que deveria ser feito e o do que os municípios precisavam, por isso o SUAS tem tanta legitimidade. Ele é fruto da militância desejo histórico.”

Gestor 6

“E nós estamos construindo na Assistência Social. Nós estamos saindo de uma etapa que era totalmente empírica [...] Mas é nesse dissenso que a gente caminha na remoção e construção da vulnerabilidade, mas a todo o momento estamos vencendo desafios. É uma política em construção.”

Gestor 4

“A atual política é feita de experimentações dos estados e municípios [...] Quando os debates começaram e as concepções vão mudando.”

Gestor 5

Um dos desafios que a Política de Assistência Social precisa para definir muitas das suas questões, é uma norma legal que discipline serviços e programas. Não há como fazer experimentações por meio de experiências de Estados e Municípios. Vivemos num país onde as desigualdades são das mais variadas possíveis. O Projeto de Lei do SUAS está em

andamento no Congresso Nacional. Será que o Sistema poderá andar para trás quando não houver interesse do gestor que está na “ponta”?

Enquanto o mesmo não for aprovado o que está fazendo com que o SUAS seja efetivado, é a união dos gestores em construir uma política pública com primazia do estado. Se a fase da atual política é de uma maior profissionalização de seus Recursos Humanos. Então, ter uma Lei que ampare as ações se faz de suma importância, pois equipamentos públicos já foram instalados naqueles locais. É necessário que a União, os Estados e os municípios, tenham a mesma concepção acerca da operacionalização do SUAS na prática:

“Eu atendi um coitadinho. Então, atendi o coitadinho é caridade e qualquer um faz! Para uma fase totalmente profissional da política, onde nós sabemos quem é o nosso público, nós sabemos quais são os serviços, como deve ser constituído, o que deve ter no serviço, nós temos benefícios que uns criticam outros aplaudem.”

Gestor 4

“Isso não quer dizer que ele não seja legítimo e que ele não exista na prática. Então eu acho que isso é um campo de coisas. Existe um outro tanto de coisas que tá na lei, e aí você tem dois grupos de problemas maior. O primeiro é tá na lei e algumas pessoas não reconhecem. Por exemplo, ninguém questionar se ainda existe conselho na lei ou não. A outra é a questão do Fundo. O Fundo ele tá criado legalmente, ele tá regulamentado legalmente. Como é que esse debate não existe na educação e na saúde, que também tem um Fundo? A questão é que a política de assistência social é mais nova, ainda menos difundida, do que saúde e educação; como entendimento, embora exista normas e leis sobre isso, que dá sua obrigatoriedade como política continuada [...] Começamos a trabalhar isso agora, em quatro anos. Você não muda a realidade em quatro anos. Sobre tudo a realidade de uma ação, essa ação de assistência social, que vem migrando do campo da filantropia, do campo das políticas públicas, e se mantém há muitos anos. Então pros contadores, os advogados, os procuradores entenderem isso é uma luta. Se ele não pegar a lei e levar “tá aqui a lei, aqui estão as normas do Ministério, se não tiver fundos corre os risco de perder recurso

federal, porque tem que fazer segundo a lei.” [...] Porque a lei é mais antiga? E mais antiga sim, de 93, a lei Orgânica. Mas o sistema tem 2 anos, 4 anos. A política nacional é de 2004, a NOB de 2005, então nós estamos falando de algo muito, muito novinho, não se pode exigir que o Brasil inteiro conheça. Nossa área tem que entrar em campo e dizer “você está enganado, existe sim, tá aqui e tal.” Então eu acho que não adianta nem botar só no campo da disputa política e ideológica, porque tem a ver com o processo de construção que a própria política está fazendo no Brasil, e de desconhecimento.”

Gestor 7

A política de assistência social é uma política de entendimentos diferenciados, como foi falado anteriormente, está ancorada na concepção de clientelismo e do favor. O que não é novidade para os profissionais que trabalham na área. A definição dos papéis dos entes federativos ainda é uma incógnita para muitos gestores.

Tal definição está muito clara na LOAS quando discorre sobre o papel de cada um na respectiva Política, porém ainda há muitos tensionamentos na Comissão a respeito do papel de cada um:

“No caso da CIT, creio que um dos principais desafios é fazer com que os Estados assumam mais seu papel no pacto federativo da implantação e implementação do SUAS. Outro desafio é fazer com que os gestores das três esferas de poder têm um papel técnico a desenvolver na construção do SUAS. Com isto precisam deixar de lado o mero jogo político de “ser contra porque ele/a é de outro partido.”

Gestor 1

“As tensões são resultados da diversidade de interesses postos à mesa de negociações. Existem fragilidades de compreensão da própria política sob o ponto de vista mais técnico, há ainda a tensão gerada pela pouca presença das gestões estaduais no co-financiamento da política, principalmente na proteção básica.”

Gestor 2

“O estado tem a sua função clara através do SUAS, até então ele não tinha, nós sabemos muito claramente qual é o nosso papel. Ainda, temos o desafio que aqui discutir e, a União respeitar, de que o que é passado para o município, se nós temos que fazer capacitação (papel do Estado), se nós temos que fazer monitoramento. Como vamos fazer monitoramento de algo que não conhecemos? Não existe isso, fundamental que o Estado execute seu papel, tudo que vai para o município o Estado tem que saber. Ah! Tem muita coisa que já sabemos, mas tem muita coisa que ainda precisamos saber.”

Gestor 4

Almeida (2005) discorre sobre um modelo de federalismo cooperativo, caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (Almeida, 2005, p. 03).

A negociação e pactuação na Assistência Social é caracterizado exatamente por este modelo, citado por Almeida, porém, se em um modelo de federalismo cooperativo, conforme exposto acima, as unidades subnacionais têm capacidade de autofinanciamento, necessário se faz uma revisão dos repasses que são feitos da União para os municípios.

É neste sentido que as entrevistas caminham, para a dificuldade de definição do papel dos Estados na operacionalização das políticas públicas. A CF-88 reconhece a autonomia Política e Administrativa dos Municípios, porém não Tais questões operacionais sobre o papel dos Estados, muitas vezes os levam para a inércia na hora em que eles devem se apresentar para coordenar as várias atribuições que os municípios desempenham. E, como o Governo Federal repassa a maior parte dos recursos para assegurar o cumprimento das ações em âmbito local, os Estados se acham preteridos:

“No âmbito da gestão do SUAS o financiamento é tenso, pois quando vai para a instância pactuar responsabilidades a tensão está vinculada a gestão financeira e a tensão histórica entre estados e municípios”.

Gestor 5

“O cofinanciamento da Política de assistência social, ele funcionou muito tempo com que gritava mais e, quem tinha mais poder, mais prestígio

consequia. A partir da LOAS e partir da própria CIT, 94 ou 95 surgiram os primeiros critérios de partilha federais, mas ainda, muito baseados nos percapitas da LBA e tudo mais [...] Primeiro quanto custa o serviço da assistência Social? Ele custa tanto. Quem deveria entrar nesse cofinanciamento? União, Estados e municípios. Os municípios defendiam que a União deveria entrar com mais. Porque da receita brasileira 57% fica com a União e 20 ou 23% fica com Estados e 13 ou 14% fica com os municípios isso varia de ano a ano, mas não muda muito a situação. Então quem ganha mais deve entrar com mais.”

Gestor 4

“Existe na NOB-SUAS a determinação de que União, Estados e Municípios devem realizar o cofinanciamento. Só isso, não se pode fazer mais do que isso, porque não é lei. Então, se eu sou um prefeito e quero botar 1 real eu boto 1 real. Então, o que nós temos feito é o convencimento no âmbito dos Estados e dos Municípios, porque a União saiu na frente dando o exemplo [...] Há uma tensão, uma incompreensão dos órgãos de controle sobre o que é Política de Assistência Social. O outro tensionamento é o cofinanciamento. As três instâncias devem cofinanciar, colocar dinheiro no fundo [...] Só que tem municípios que não colocam nada e a maioria dos governos estaduais o cofinanciamento é ridículo.”

Gestor 6

“Uma das fragilidades mais intensas neste momento é o descompromisso de alguns Estados com a Implantação e implementação da Política Nacional e da NOB/SUAS.”

Gestor 1

A nova configuração das estruturas organizacionais brasileira e, principalmente, das relações dos entes federados com o governo federal, mostra que a gestão das políticas públicas não é mais como na década de 1970 (Arretche, 1999). É um processo de redefinição de atribuições e competências que ao longo da década de 1980 tem impacto nas condições sob as quais se

vem realizando o processo de transferência de atribuições na área social com profundas alterações nas relações intergovernamentais (Arretche, 1999), nas quais Estados e Municípios, de fato, passam a ter autonomia política. Isto implica, que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução e coordenação para obter a adesão dos governos locais. Abrucio (2005, p. 43) ressalta que a interdependência federativa não pode ser alcançada pela mera ação impositiva e piramidal, pois uma federação supõe uma estrutura matricial, sustentada por uma soberania compartilhada.

“As comissões são instâncias primordiais para pactuar decisões onde todos devem cumprir, sem o Governo Federal precisar baixar uma portaria. São decisões que os entes pactuaram (...) Ela pode se transformar num observatório de como é possível o pacto federativo funcionar, de fato, para se conseguir pactuar e organizar os interesses e que esses interesses sejam convergentes e não necessariamente divergentes”.

Gestor 3

Nesse sentido, necessário se faz estabelecer um consenso para além do que tem na Lei Orgânica. Há uma controvérsia muito grande referente ao aparato legal do Sistema, pois o artigo 6º da LOAS define que ações da área se darão de forma descentralizada e participativa, porém o que a maioria dos legalistas vão analisar é se, de fato, as ações poderão ser conduzidas como está sendo, por meio do SUAS, onde a regulação do mesmo ocorre no âmbito de uma resolução do CNAS.

A CF-88 colocou a assistência social no âmbito da seguridade social. É importante ressaltar que só as políticas de seguridade podem ter serviços continuados, podem ter repasse via Fundo Nacional de Assistência para Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social. E, isto a Política já tem, mas o exemplo do Governo tem feito com que Estados passem a construir as suas leis e decretos de fazer cofinanciamento fundo a fundo. Em 1998 a União editou a Lei que dava a prerrogativa de fazer o repasse fundo a fundo a Estados e

Municípios¹², seguindo as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social. E a área de assistência precisa ter uma garantia constitucional de recurso, como na saúde e na educação. É ter uma lei que ampare para que os estados possam fazer os repasses via Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS a Fundos Estaduais de Assistência Social – FEAS e Fundos Municipais de Assistência Social – FMAS. E romper de uma vez por todas com a relação do favor:

“Uma relação convenial é sempre uma relação de dependência “se você fizer isto, eu te passo isso”. E uma relação fundo a fundo é uma relação de partícipe, de colaborador, que juntos nós vamos construir esta política. Este é o grande diferencial, conseguir convencer um governador, um prefeito de que ele é parceiro e não o agente determinante da utilização do dinheiro. É uma etapa que nós temos que vencer nesse país. Se for por convênio sempre haverá uma fragmentação, uma relação. “Você me pede, eu dou ou não”. “E aí, quando eu te dou, você me deve um favor”. E é isso que nós queremos romper. Uma política não é uma relação de favor, uma política é algo que a população brasileira necessita. E, portanto, seus entes federados precisam criar um mecanismo tributário que permita o repasse fundo a fundo”.

Gestor 4

“[...] dos recursos para fundos estaduais pros fundos municipais, o Governo demorou demais em fazer isso[...] Porque acontece isso, porque isso tem a ver com uma compreensão do que está na lei. Os governos estaduais têm muita dificuldade em repassar os recursos fundo a fundo para os municípios, e eles ficam fazendo convênios [...] Porque não conseguem enfrentar os tribunais de contas estaduais e sentar os órgãos de controle na discussão do que prevê a lei [...] A

¹² Lei 9.604, de 05 de fevereiro 1998.

área de assistência, tem muito consenso, mas ela tem muita coisa pra acumular na sua gestão prática.”

Gestor 6

A Política é pautada pelo modo singular com que olha a realidade brasileira. Capaz de entender que a população tem necessidades em seu sentido mais amplo, não entendendo, somente, que o indivíduo está passando por uma situação e, sim, uma dimensão capaz de entender as fragilidades e as situações que a vida cotidiana impõe aos indivíduos, desse modo, a política é destinada a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade.¹³

Com as evoluções na assistência social é possível identificar que muita coisa foi feita, mas muito ainda há para se fazer. A Assistência Social conta hoje com instrumentos de gestão e operacionalização complexos. Fica difícil sua gestão ser feita de modo amador ou instintivo como tradicionalmente era ou é feito na área.

Nesse sentido, será que o modo descentralizado e participativo é a receita de sucesso para implementar um Sistema? Parece que sim, desde que os gestores estejam comprometidos em assegurar ao usuário uma boa qualidade de vida, o que teoricamente seria seu papel, seu objetivo. É preciso que tenham a articulação dos entes e, principalmente, da sociedade demandatária dos serviços e programas.

“Se perguntar para alguém leigo, alguém que precisa da política: Como funciona o sistema de assistência social? E, se ele conseguir identificar, saindo do DF e ir para Bahia, ele vai identificar e ter acesso aos benefícios e às ações em todo o país [...] Construção de um modelo único e público, precisa ser igual de uma ponta a outra (norte a sul do país), instituir uma relação e uma forte instância de pactuação para que possa efetivamente dizer que tem um sistema único no Brasil. Senão haverá um retrocesso no sentido de construção da política, igual antigamente a Política de assistência social. Vai ser tudo, menos uma Política de assistência social.”

Gestor 3

¹³ Política Nacional de Assistência Social, 2004, p. 15.

Com isso, a CIT se torna imprescindível para a construção de uma política pública, onde fazer a gestão de um Sistema que é único, na negociação e pactuação, é um exercício de respeito ao pacto federativo na autonomia dos entes, convergindo para um fim comum.

A Política tem muito dissenso na prática. As entidades entendem de outra maneira a política de assistência, marcada em sua história pela caridade religiosa e voluntarismo. Construir o entendimento na área é muito difícil, a construção é longa e discutida.

“[...] o dissenso existe porque ele é fundamental, porque quando você discute a questão da pactuação, o ideal seria que nós construíssemos a política só no consenso, sem precisar da deliberação. Porque o que significa uma pactuação? Significa que todos estão de acordo com aquela conduta, com aquele serviço.”

Gestor 4

É importante observar que a CIT é a tradução dessas diferenças em busca de um único objetivo: o usuário da política. A área conta, hoje, com mecanismos importantes de controle e gestão da Política:

“Desde o tempo que estou aqui a presença partidária ela foi muito forte no passado e foi se dissipando com o tempo. Eu ainda penso que recebemos muita coisa pronta do Governo Federal, não estou reclamando, acho que isso ocorre pela nossa ausência. Estados e municípios eles deveriam trazer a sua demanda com encaminhamentos concretos”.

Gesto 4

“O governo federal como principal condutor da política nacional de assistência social apresenta uma sugestão de pauta referente à organização dos serviços, benefícios programas e projetos, financiamento da política ou mesmo do controle social[...] Os gestores estaduais e municipais em seus espaços de articulação dos outros gestores alimentam o debate com seus pares, construindo contribuições para viabilizar o consenso necessário às pactuações sobre os

encaminhamentos na operacionalização da política, ou mesmo construção de novas diretrizes a serem submetidas ao CNAS.”

Gestor 2

Na parte da gestão, a CIT foi organizada logo após o que dizia a Lei Orgânica de Assistência Social. Já na primeira Norma Operacional Básica (NOB) havia a primeira determinação da criação de um espaço onde pudesse sentar Estados, Municípios e a União para discutir o que os entes teriam que traçar, dentro da concepção de federação em que todos são autônomos, a construção de uma Política com capilaridade nacional. E para que essa construção fosse materializada, era necessário que se tivesse ferramentas e instrumentos para executar.

Com a instalação da CIT, seguindo as orientações do que estava na lei, o formato da reunião seria de gestores das três esferas de governo para discussão e negociação da operacionalização do sistema no município e/ou Estado. Na CIT não há voto, tudo é definido na negociação e no consenso, onde juntos União, Estados e Municípios vão construindo o Sistema:

“O objetivo da pactuação não é voto[...] A CIT foi feita para alguma coisa que é colocada para gestão da política, se gerar muito conflito, muita polemica se seus representantes não estão convencidos da importância daquele serviço, daquele benefício ser feito e da forma como é regulamentado, esses assunto deve ser tirado de pauta. Cada um deve ir para casa refletir, descansar a cabeça, de como deve ser feito, trazer novas sugestões [...] A CIT é o melhor espaço democrático, pois todos discutem, todos aprofundam, todos estudam e se leva para frente o que é melhor para todos”.

Gestor 4

“A partir do olhar dos gestores. É importante destacar que a CIT é uma instância de pactuação entre gestores. Nossa referência é o usuário e a rede sócio-assistencial”.

Gestor 2

“A CIT é instrumento para discutir uma agenda do governo é aqui que negocia e pactua para construir a agenda do sistema. Antigamente não havia pactuação”.

Gestor 5

“Tudo da Política de Assistência passa também pelo CNAS. O que a gente diz o tempo inteiro é o seguinte: A CIT não substitui a CNAS. O CNAS é o órgão máximo. A CIT só é um pedaço. Só tem gestor. O CNAS tem gestor, tem sociedade civil. Não é? Então, isso é muito importante porque o seguinte, há uma subordinação, entre a CIT em relação ao CNAS. Qual que é a diferença? A diferença é que a CIT, ela faz pacto de implantação, de prazos, de modo, da melhor forma, quer dizer, qual é a melhor maneira de cumprir as definições que o CNAS e a Conferência Nacional dão. É isso. Mas ela não pode por exemplo, a CIT não pode definir diretriz, porque envolve o CNAS. A CIT é gestor, se reunindo pra decidir a melhor forma de implantar aquilo que foi decidido pelo CNAS, pela Conferência Nacional”.

Gestor 7

A assistência social, como se conhece, hoje é fruto de um longo processo de luta, debates, conflitos e impasses, que teve o envolvimento desde a origem de Organizações Sociais, sociedade civil, assistentes sociais e outros. Porém, somente aprovar a LOAS não foi suficiente, era preciso haver uma articulação muito maior, para que, de fato, a assistência passasse a fazer parte da vida das pessoas.

Desde 1993, edição da LOAS, que debates se espalham pelo país. Já foram realizadas 7 conferências nacionais, a última com mais de duas mil pessoas¹⁴, entre gestores, sociedade civil e usuários da política. Mas muitos desafios são necessários enfrentar para que a Política de Assistência Social juntamente com o controle social e a participação, encontre o consenso sobre a necessidade de reconhecimento e legitimação pública da assistência social no país.

¹⁴ Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS

“Regulamentação, densidade jurídica, leis de consolidação social [...] Recursos Humanos é muito importante há uma precarização da área de assistência (profissional com vínculo). Assim como era na Saúde[...] Profissionais que possam prestar um bom serviço aos usuários. Precisa criar uma rede de capacitação”.

Gestor 5

“O SUAS virar lei, com regulamentações de estrutura da política, que fortaleça o processo de gestão, prestação de serviços para qualificar os serviços à população. [...] Se materialize como uma política de estado [...] É dizer que o SUAS é consolidado na lógica de serviços continuados e a população consiga enxergar como uma política de direito reclamável”.

Gestor 3

“Um dos principais desafios é fazer com que os Estados assumam mais seu papel no pacto federativo da implantação e implementação do SUAS. Outro desafio é fazer com que os gestores das três esferas de poder têm um papel técnico a desenvolver na construção do SUAS”

Gestor 1

“Maior participação dos governos estaduais no co-financiamento dos serviços básicos, ampliação dos processos de qualificação na oferta dos serviços e na gestão da política, criação de consórcios municipais nos estados para ampliação de cobertura.”

Gestor 2

É certo que a assistência social avançou muito desde a LOAS, com ações articuladas nas três esferas de governo, formando uma rede de acolhimento e proteção às milhares de famílias brasileiras. E o SUAS, com um sistema descentralizado e participativo é o instrumento para que a Política chegue em todos os lugares do país, pois possui regiões de diferentes capilaridades, com muita diversidade étnica, social, cultural e econômica. E a CIT tem um papel principal neste processo, pois é a Comissão que materializa a articulação entre os entes

federados. Assim, ao se debater a melhoria da gestão e dos serviços, fragilidades são colocadas à mesa, compartilhadas e resolvidas em busca de um único objetivo: que cidadãos brasileiros sejam protagonistas de suas próprias vidas.

Capítulo IV – Conclusões

As experiências participativas no país vêm estimulando o desenvolvimento e a incorporação de novos modelos que ampliam os espaços de discussão da política. A Constituição é responsável pela nova era de democratização no Brasil, estabelecendo que o poder emana do povo. A constituinte aceitava emendas populares, então, propostas foram elaboradas para as áreas de saúde, assistência social, criança e adolescente, reforma urbana, e mobilizaram a população para a Assembléia Nacional Constituinte. Estado e sociedade civil participaram da elaboração das políticas públicas em diversas áreas.

A elaboração da Constituição é momento decisivo na institucionalização da participação social no Brasil no formato que se conhece hoje. A reivindicação de participação assumiu um novo formato.

Em alguns capítulos, a Constituição discorre acerca das políticas sociais e da participação tripartite em algumas áreas. Ao final da Constituinte surge um movimento forte na questão da institucionalização (regulamentação). É nesse momento que vem a Lei Orgânica de Saúde, a Lei Orgânica de Assistência Social, o Estatuto da Criança e do Adolescente e etc.

A partir de 1988, direitos importantes passaram a ser garantidos pelo Estado, como tarefa de enfrentar e produzir soluções para os problemas que afetam toda a população brasileira. A assistência social pauta-se nos princípios da primazia do Estado na condução da política, como partícipe do sistema descentralizado e participativo.

Foi neste período que as instâncias de decisão e negociação passaram a ganhar forças competências diferenciadas nas mais diversas áreas. Porém, conjugando da mesma finalidade de constituição de espaços de gestão colegiada.

O SUAS foi criado pela IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, mas só em 2005 a NOB/SUAS foi aprovada para estabelecer os requisitos, responsabilidades e incentivos para os municípios aderirem ao Sistema, num esforço de viabilização de um projeto de desenvolvimento nacional, de universalização dos direitos, com a centralidade na família.

O Brasil é um país desigual, com pobreza elevada, desigualdade social, econômica e cultural. Se apresenta como uma sociedade diversificada, plural, heterogênea com várias clivagens, na qual se produzem identidades coletivas parciais.

Portanto, é mais desafiador, pois gera maiores e desafiantes temas e problemas para traduzir no âmbito das instâncias decisórias. Foi necessário implementar um modelo de gestão que

respeitasse as realidades territoriais, com uma gestão compartilhada inscrita num pacto federativo, realocando competências e responsabilidades dos três entes federados.

E as CIB's e a CIT vêm no atendimento destas demandas, discutindo juntos: União, Estados e Municípios na busca de um consenso na definição do que seja bom para os três entes, o que é bom para um, é bom para todos, principalmente para o usuário da Política. Porque o usuário da política mora no município e é lá que ele irá demandar os serviços.

É por isso que o SUAS está implantado em todos os municípios brasileiros, com o ensaio de se fazer a condução das ações via negociação e pactuação pelos entes federativos, principalmente, no que concerne ao financiamento deste Sistema.

“Não existe serviço fundamental que não seja executado. A sociedade cobra, ela clama quando é fundamental e, é executado [...] A negociação é uma maneira que um ampara no outro, nessa construção tão difícil, porque há muitas forças que não apostam no sucesso dessa política. Nós tiramos daqueles dominadores daqueles que falam eu mando e você cumpre. Se um governador ou um prefeito vem pedir diferente, nós falamos: Isso foi pactuado”.

Gestor 6

Os desafios a serem enfrentados pela implantação do Sistema ainda são muitos, desde o consenso sobre a concepção da política, na prática, pelos gestores, até a norma legal que vincule as ações da área de assistência nos Estados e Municípios.

É certo que há muito que avançar, mas os avanços são inúmeros: Quando a política de assistência passou a ser de responsabilidade do MDS havia não mais de 1.400 equipamentos públicos para o atendimento à população. Após, 2005, com a resolução aprovada no CNAS o número de equipamentos cofinanciados pelo MDS chegou a 6.335¹⁵.

Este é o resultado de muita discussão e negociação da CIT, em conjunto com o CNAS, para operacionalização e deliberação da política de assistência social. Os critérios e as definições foram dados pelo Conselho Nacional, porque a CIT é parceira do Conselho Nacional. Se o Conselho Nacional entender que a Comissão está preterindo-o, ele pode não acatar a proposta e propor uma nova discussão.

¹⁵ Equipamentos da Proteção Social Básica - CRAS e Proteção Social Especial - CREAS - Fonte SNAS/MDS.

A Comissão foi instituída num momento difícil da política brasileira. Ocasão em que ocorreram os escândalos da LBA, os desvios dos “anões do orçamento”. Quando os “anões” tiveram que fazer convênios com as entidades todas estavam com convênios descentralizados e o Governo Federal mantinha o serviço centralizado, quando a LOAS mandava descentralizar. Almeida (2005) discorria sobre a forma que aconteceria a descentralização, sendo que se fosse na direção do aumento das responsabilidades dos governos locais, nos marcos do federalismo cooperativo, a descentralização significaria coisas e ritmos diferentes, de acordo com o desenho específico de cada política, com a distribuição prévia de competências e de recursos entre as três esferas de governo.

Então, os municípios pressionaram para fazer as comissões Bi e Tri. E eles tinham que fazer, porque eles tinham que fazer descentralização e para descentralizar precisa fazer acordos, porque o GF não podia mandar em Estados e Municípios. Na CIT a presença partidária foi muito forte no passado e foi se dissipando com o tempo.

Porque aos poucos os representantes se deram conta que para construir uma política desse porte, seria necessária uma construção coletiva. Aprende-se, conseqüentemente, uma qualidade que é fundamental: cada um pode ser diferente do outro, com cargos diversos, mas o papel do gestor é único: o melhor para o usuário da Política.

Momentos de tensionamento aparecerão, pois é do próprio sistema descentralizado e participativo que se apresenta, ensejando representações de diversas arenas. Só que para conceber uma política, todos os envolvidos em algum momento deverão saber ceder para que a opinião do outro valha e, assim, a construção se dá num espaço de crescente discussão, tanto da política quanto de total desprendimento, na qual o escopo é o protagonismo social do indivíduo e da família como base de desenvolvimento de autonomia de suas capacidades na inclusão social.

Referências Bibliográficas

Abrucio, Luiz. F.; A Coordenação Federativa no Brasil: A experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. Rev. Sociol. Polít.; Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

Abrucio, Fernando L.; Franzese, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.

Almeida, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 24, June 2005 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php> - acessos em 20 Fev. 2010.

Anastasia, Fátima. NUNES, F.. A Reforma da Representação. In: Avritzer, Leonardo; Anastasia, Fátima. (Org.). Reforma Política no Brasil. 1 ed. Brasília / Belo Horizonte: PNUD / Editora UFMG, 2006.

_____.Federação e Relações Intergovernamentais. In: Avelar, Lúcia; Cintra, Antônio Octávio. (Org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 1 ed. Rio de Janeiro : São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Editora da UNESP, 2004.

Anastasia, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades. Fevereiro de 2006 (no prelo).

Arretche, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo Perspec. São Paulo, v. 18, n. 2, jun. 2004 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php> - acessos em 20 fev. 2010.

_____. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, dez. 2001 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php> - acessos em 20 fev. 2010.

_____. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. Dados; Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.45, nº 3, 2002, PP. 431 a 458.

_____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. RBCS Vol. 14 nº 40 jun. 1999.

Avritzer, Leonardo. A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. Belo Horizonte: Ed. UFMG; São Paulo: Ed. Perspectiva, 1996.

_____. Democracia, república e participação/[Leonardo Avritzer (coordenação geral); Eduardo Moreira da Silva ...[ET AL]]. –Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____. Democracia, república e participação/[Leonardo Avritzer (coordenação geral); Eduardo Moreira da Silva ...[ET AL]]. –Belo Horizonte: UFMG, 2009.

Bonavides. Paulo. Ciência Política. São Paulo. Malheiros Editores LTDA. 14ª edição. 2007.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Orientação acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social.

Carvalho, José Murilo de, 1939. Cidadania no Brasil: O longo caminho. 6ª edição – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

Cunha. Rosani. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. Revista do Serviço Público. Brasília - Ano 55, Número 3, Jul-Set 2004.

Dagnino, E. (org.) 2002. Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil. Ed. Paz e Terra. Capítulo

Delgado. Guilherme; Jaccoud. Luciana; Nogueira. P. Roberto. Políticas Sociais: Acompanhamento e análise – 20 anos da Constituição Federal: Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. IPEA, 2009.

Dahl, Robert. A.; Sobre a democracia; tradução de Beatriz Sidou. – Brasília: Universidade de Brasília, 2001, 2009 (reimpressão).

Falleti, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php> -acessos em 20 fev. 2010.

Faria, Claudia Feres. 2008. Os determinantes da efetividade democrática da participação social. Texto escrito para a disciplina Democracia Políticas públicas e participação.

Jaccoud. Luciana; Cardoso. J. C. Jr. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e Tensões da Ação Estatal. Cadernos IPEA. Brasília. 1995.

Oliveira, Wilson José Ferreira de. Engajamento político, competência técnica e elites dirigentes do movimento ambientalista. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 16, n. 30, jun. 2008 Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php> 23 fev. 2010.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.; A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos / preparado pelo tradução Mônica Hirta. – Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004. acesso em: <http://www.pnud.org.br/publicacoes/democracia/index.php>

Raichelis. Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. Versão revista e ampliada do texto “Desafios da gestão democrática das políticas sociais”, originalmente publicado em Política Social. Módulo 03. Capacitação em

Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

Sen. Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Souza, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, jun. 2005 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php> - acessos em 20 fev. 2010.

_____. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php> - acessos em 20 Fev. 2010.

Sposati, Aldaíza. A menina LOAS – um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2005.

Tobar, Federico. O conceito de Descentralização: Usos e Abusos., Artigo publicado em: Planejamento e Políticas Públicas. Número 5: 31-51, jun. 1991.

Teixeira. Elenaldo C. Movimentos Sociais e Conselhos. www.google.com.br - Acesso em 15.03.2010.

_____. 2007. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: Avritzer, L. (org.) 2007. A participação social no Nordeste. Ed. UFMG.