

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-graduação em Ciência Política**

**FEDERALISMO E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS:
OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
(2003-2010)**

EDITE DA PENHA CUNHA

Belo Horizonte
2018

EDITE DA PENHA CUNHA

**FEDERALISMO E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS:
OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
(2003-2010)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições, comportamento político e políticas públicas

Linha de pesquisa: Estado, Gestão e Políticas Públicas

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte

2018

320
C972f
2018

Cunha, Edite da Penha

Federalismo e instituições participativas [manuscrito] : os conselhos de assistência social (2003-2010) / Edite da Penha Cunha. - 2018.

282 f. : il.

Orientadora: Márcia Miranda Soares.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1.Ciência política – Teses. 2.Federalismo - Teses.
3.Assistência social - Teses.4. Políticas públicas – Teses. I.
Soares, Márcia Miranda. II. Universidade Federal de Minas
Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III.
Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA



ATA DA DEFESA DE TESE DA ALUNA EDITE DA PENHA CUNHA

Realizou-se, no dia 07 de agosto de 2018, às 14:00 horas, no Auditório Bicalho da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada “*FEDERALISMO E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (2003-2010)*”, apresentada por EDITE DA PENHA CUNHA, número de registro 2014653750, graduada no curso de SERVIÇO SOCIAL, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Marcia Miranda Soares - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Cristina Almeida Cunha Filgueiras (PUC Minas), Prof. Bruno Lazarotti Diniz Costa (FJP), Profa. Claudia Feres Faria (DCP/UFMG), Profa. Eleonora Schettini Martins Cunha (DCP/UFMG).

A Comissão considerou a tese:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 07 de agosto de 2018.

Profa. Marcia Miranda Soares
Orientadora (DCP/UFMG)

Marcia Miranda Soares

Profa. Cristina Almeida Cunha Filgueiras
(PUC Minas)

Cristina Almeida Cunha

Prof. Bruno Lazarotti Diniz Costa
(FJP)

Bruno Lazarotti Diniz Costa

Profa. Claudia Feres Faria
(DCP/UFMG)

Claudia Feres Faria

Profa. Eleonora Schettini Martins Cunha
(DCP/UFMG)

Eleonora Schettini Martins Cunha

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e a meus pais, sem os quais não teria chegado aqui!

À professora Márcia, pelo incentivo e pelas leituras cuidadosas de diferentes versões desta tese e pelas observações, críticas e sugestões apresentadas.

Aos integrantes da Pesquisa, especialmente à colega de doutorado Isabella Lins pela amizade, convivência rica de discussões, valiosas conversas e colaboração. Ao Ismael Silva, Luís Otavio, João Pedro Paro, Leonardo Martins, Leonardo Assis e Bruna Faustino, cujo trabalho também foi fundamental para a produção dos dados utilizados nesta tese.

A Pedro Palotti e aos professores Natália Sátyro e Leonardo Avritzer, que, generosamente, disponibilizaram-me bancos de dados e informações para a pesquisa, e, especialmente, ao professor Avritzer, pelas observações, críticas e sugestões apresentadas ao projeto durante a disciplina Seminário de Tese.

Aos colegas e professores do Programa de Pós-Graduação do DCP e do grupo de pesquisa *Publicus*, que fizeram parte de minha formação no curso de Ciência Política, especialmente à professora Eleonora Schettini, pelo apoio sempre compreensivo e crítico, e aos professores Claudia Faria, José Ângelo Machado, Bruno Lazzarotti e Cristina Filgueiras, pelas valiosas críticas e sugestões nas fases de qualificação e defesa desta tese.

Ao Alessandro Magno e aos servidores das Secretarias do DCP e do Colegiado da Pós-Graduação da FAFICH, pelo apoio ao meu trajeto acadêmico.

A todos os entrevistados dos conselhos nacional, de Belo Horizonte, Porto Alegre, Minas Gerais e Rio Grande do Sul e aos profissionais das suas secretarias executivas, pela disponibilidade em repassar informações que muito contribuíram para a realização deste trabalho.

Aos colegas assistentes sociais e de outras áreas do conhecimento, representados nas pessoas de Consolação Cifani, Márcia Pinheiro, Maria Amélia Giovanetti, Maria Albanita Roberta, Maria Ângela Rocha e Simone Albuquerque, pelas valiosas conversas.

Aos meus amigos e amigas, pelo apoio em todos os momentos e compreensão pelas muitas ausências. Aos colegas de trabalho com os quais contei, incondicionalmente, nos momentos

em que tive de conciliar minhas atividades acadêmicas com as profissionais. Muito obrigada pela amizade, apoio e compreensão ao longo destes anos.

À Fapemig, que garantiu as condições necessárias para a realização da pesquisa *Federalismo e Instituições de Participação Social do Sistema Único de Assistência Social (Suas)* da qual esta tese se beneficiou.

Agradeço a todos que, direta e indiretamente, colaboraram para disponibilizar informações, dados, textos, documentos, entre outros.

Aos queridos filhos Camila e Richardson, agradeço por estarem sempre perto, afetuosos e generosos.

RESUMO

Federalismo e participação social institucionalizada são dois temas de relevância nos estudos de políticas públicas, destacadamente em países como o Brasil, marcado por uma organização territorial de poder em três níveis e que tem a participação como preceito constitucional. Contudo, há pouco diálogo entre esses aspectos da realidade brasileira, lacuna que este trabalho buscou minimizar ao apresentar e discutir a relação entre federalismo e instituições participativas (IPs) na política de assistência social no período de 2003 a 2010. O objetivo foi verificar os efeitos dos centralismos jurisdicional e fiscal no desenho, funcionamento e resultado dessas instituições. Portanto, buscou-se analisar como o centralismo jurisdicional afetou o (1) desenho: natureza, vinculação, paridade, composição da representação e competências em relação ao financiamento da política; e como o centralismo fiscal afetou (2) o funcionamento: capacidade de decidir e controlar o financiamento da política e (3) o resultado deliberativo: decisões produzidas (resoluções) sobre o financiamento da assistência social, aspecto estruturante das ações de assistência social, que ocorre em articulação com as esferas de governo. Para esse propósito, realizou-se análise documental, análise de conteúdo e entrevistas semiestruturadas com atores-chaves das IPs de assistência social do âmbito nacional, de dois estados, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, e de suas respectivas capitais, Belo Horizonte e Porto Alegre. Os resultados encontrados apontam que a centralização jurisdicional e fiscal, no período analisado, fortaleceu a capacidade de atuação da IP nacional para definir e controlar o financiamento, enquanto a capacidade de atuação das IPs subnacionais foi constringida por esses centralismos.

Palavras-chaves: Federalismo, Instituições Participativas, Assistência Social.

ABSTRACT

Federalism and institutionalized social participation are two topics of relevance in public policy studies, especially in countries such as Brazil, marked by a territorial organization of power in three levels and that has the participation as constitutional precept. However, there is little dialogue between these aspects of the Brazilian reality, a gap that this paper sought to minimize when presenting and discussing the relationship between federalism and participatory institutions (PIs) in social assistance policy in the period 2003 to 2010. The objective was to verify the effects of jurisdictional and fiscal centralisms in the design, operation and outcome of these institutions. Therefore, we sought to analyze how jurisdictional centralism affected the (1) design: nature, linkage, parity, composition of representation and competencies in relation to policy financing; and how fiscal centralism affected (2) the functioning: ability to decide and control the financing of politics and (3) the deliberative outcome: decisions made (resolutions) on the financing of social assistance, a structuring aspect of social assistance actions, which occurs in articulation with the spheres of government. For this purpose, documentary analysis, content analysis and semi-structured interviews were conducted with key actors of social assistance PIs at the national level, from two states, Minas Gerais and Rio Grande do Sul, and their respective capitals, Belo Horizonte and Porto Alegre. The results show that the jurisdictional and fiscal centralization during the analyzed period strengthened the capacity of national IP to define and control financing, while the capacity of subnational PIs was constrained by these centralisms.

Key words: Federalism, Participatory Institutions, Social Assistance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Estrutura de análise da tese	24
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dinâmica federativa na assistência social, dimensões de análise e efeitos esperados nas IPs	71
Quadro 2 - Documentos coletados e analisados por IP.....	152
Quadro 3 - Total de regulamentações federais analisadas sobre o tema financiamento por tipo e identificação de atribuições das IPs	154
Quadro 4 - Características das atas de reunião por IP (2003-2010)	159
Quadro 5 - Resoluções analisadas por IP (2003-2010).....	164
Quadro 6 - Comparação do desenho institucional das IPs analisadas	173
Quadro 7- Competências das IPs em relação ao financiamento.....	177
Quadro 8 - Efeitos do centralismo fiscal no subtema Orçamento por IP (2003 -2010).....	189
Quadro 9- Efeitos do centralismo fiscal no subtema Serviços, programas e projetos por IP (2003 -2010).....	204
Quadro 10 – Efeitos do centralismo fiscal no subtema Prestação de contas por IP (2003 - 2010)	220

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de conselhos municipais por região do país.....	105
Gráfico 2 - Evolução do gasto da assistência social (Função 08) em relação aos gastos da Seguridade Social	111
Gráfico 3 - Evolução dos gastos dos entes federados no financiamento da assistência social (2003-2010).....	112
Gráfico 4 - Frequência dos temas identificados nas atas por IP (2003-2010).....	161
Gráfico 5- Frequência dos temas identificados nas resoluções por IP (2003-2010)	165
Gráfico 6 - Tema Financiamento nas atas e resoluções por IP (2003-2010)	179
Gráfico 7- Subtemas de financiamento identificados nas atas (2003-2010).....	180
Gráfico 8 – Subtemas de financiamento identificados nas resoluções (2003-2010).....	181
Gráfico 9- Resoluções do subtema Orçamento por IP (2003 -2010).....	196
Gráfico 10 - Resoluções do subtema Serviços, programas e projetos por IP (2003 -2010).....	216
Gráfico 11 - Resoluções do subtema Prestação de contas por IP (2003 -2010).....	227

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Carga Tributária Brasileira – total e participação dos entes federativos em proporção do PIB, 2003 a 2010	47
Tabela 2 - Nº de conselheiros municipais titulares por região do país	105
Tabela 3 - Nº de conselheiros estaduais titulares por região do país	106
Tabela 4 - Participação federativa no gasto nacional consolidado em assistência social, em termos relativos (2003 - 2010).....	113
Tabela 5 – Gasto do Governo Federal com o pagamento do BPC, nas modalidades Idoso e Pessoa com Deficiência, RMV, 2003-2010, e quantidade de beneficiários em dezembro de cada ano (2003-2010) *	115
Tabela 6 - Gasto Federal com repasses para custeio dos Serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, total e percentual de representatividade no gasto da função 08 (2006-2010) *	116
Tabela 7 - Gastos do Governo Federal com a estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e Especial (2006-2010) *	117
Tabela 8 – Gastos do governo federal com o Programa Bolsa Família e a quantidade de beneficiários em dezembro de cada ano (2004-2010) *	119
Tabela 9 – Gastos do governo federal com IGD-PBF para municípios (2006-2010)	119

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BH – Belo Horizonte

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CAS – Conselho de Assistência Social

Cras – Centro de Referência de Assistência Social

Creas- Centro de Referência Especializado de Assistência Social

Ceas – Conselho Estadual de Assistência Social

CIB - Comissão Intergestores Bipartite

CIT - Comissão Intergestores Tripartite

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

Coegemas - Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social

Congemas - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

Feas - Fundo Estadual de Assistência Social

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

Fonseas - Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

GT – Grupo de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGD - Índice de Gestão Descentralizada

IGDSUAS - Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social

IGE – Índice de Gestão Estadual

IGM - Índice de Gestão Municipal

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPs – Instituições Participativas

LBA - Legião Brasileira de Assistência
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
Loas – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MG – Minas Gerais
Munic – Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NOB - Norma Operacional Básica
NOB-RH/SUAS - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social
NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social
Paefi - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
Paif - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAIPS - Programa de Apoio a Inclusão e Promoção Social
PBF – Programa Bolsa Família
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PoA - Porto Alegre
PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental
PT – Partido dos Trabalhadores
RS- Rio Grande do Sul
SAC - Serviço de Ação Continuada
SAS - Secretaria de Assistência Social
SEAS - Secretaria de Estado de Assistência Social
Suas – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
Uampa- União das Associações de Moradores de Porto Alegre
DEM - Partido Democratas
PC - Partido Comunista
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PFL - Partido da Frente Liberal
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1 FEDERALISMO, POLÍTICAS SOCIAIS E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS..	29
1.1 FEDERALISMO	29
1.1.1 Conceito, origem e características institucionais do Estado federal.....	29
1.1.2 Federalismo e descentralização	32
1.1.3 Federalismo e políticas sociais	38
1.2 O FEDERALISMO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS SOCIAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	40
1.2.1 O centralismo jurisdicional da União	43
1.2.2 Centralismo fiscal brasileiro	46
1.3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL INSTITUCIONALIZADA NAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	50
1.3.1 As instituições participativas brasileiras	51
1.3.2 Dimensões de análise dos conselhos de políticas públicas: desenho, funcionamento e resultado deliberativo.....	61
1.3.2.1 Desenho institucional das IPs.....	61
1.3.2.2 Funcionamento das IPs	64
1.3.2.3 Resultado deliberativo das IPs.....	66
1.3.3 Relacionando federalismo e IPs brasileiras	68
2 FEDERALISMO, ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO NO SUAS.....	72
2.1 BREVE DESCRIÇÃO DA TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL (1891 A 1988) .	73
2.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988.....	77
2.2.1 A assistência social no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).....	81
2.2.2 A assistência social no governo Lula (2003-2010) e a estruturação do Suas	85
2.2.2.1 Benefícios socioassistenciais	88
2.2.2.2 Os serviços, programas e projetos socioassistenciais	91
2.2.2.3 As comissões intergestores de assistência social.....	95

2.3 Os CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	98
3 CENTRALISMO NO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	109
3.1 CENTRALISMO NO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: FONTES, GASTO GLOBAL E POR TIPO DE AÇÃO.....	109
3.1.1 A assistência social e o financiamento dos benefícios	114
3.1.2 A assistência social e o financiamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais	116
3.1.3 A assistência social e o Programa Bolsa Família	118
3.2 CENTRALISMO JURISDICIONAL NO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	120
3.2.1. Sistemática de financiamento na perspectiva do Suas.....	121
3.2.2 O orçamento público da assistência social.....	131
3.2.3 Benefícios socioassistenciais	135
3.2.4 Serviços, programas e projetos: transferências intergovernamentais.....	136
3.2.5 Prestação de contas dos recursos federais.....	140
4 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	144
4.1 ESTUDO DE CASO.....	144
4.2 A DEFINIÇÃO DOS CASOS ANALISADOS	148
4.3 ANÁLISE DOCUMENTAL E ANÁLISE DE CONTEÚDO: DA COLETA E PROCESSAMENTO DOS DADOS.....	151
4.4 DIMENSÕES DE ANÁLISE DAS IPs.....	156
4.4.1 Desenho.....	156
4.4.2 Funcionamento	157
4.4.3 Resultado deliberativo	163
4.5 ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS COM ATORES-CHAVES	166
5 EFEITOS DOS CENTRALISMOS JURISDICIONAL E FISCAL NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	168
5.1 EFEITOS DO CENTRALISMO JURISDICIONAL NO DESENHO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	170
5.1.1 Efeitos da regulamentação federal no desenho das IPs subnacionais: natureza, vinculação, paridade e composição da representação	170

5.1.2 Efeitos da regulamentação federal no desenho das IPs: definição de competências em relação ao financiamento da assistência social	176
5.2 EFEITOS DO CENTRALISMO FISCAL NO FUNCIONAMENTO E NOS RESULTADOS DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	178
5.2.1 Competências das IPs definidas na regulamentação federal do financiamento da assistência social	182
5.2.2 Centralismo fiscal no funcionamento das IPs	187
5.2.2.1 A atuação das IPs na formulação da proposta orçamentária da assistência social	187
5.2.2.1.1 Decisões das IPs sobre a proposta orçamentária da assistência social....	194
5.2.2.2 A atuação das IPs na execução dos gastos: benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social	197
5.2.2.2.1 Decisão das IPs sobre a execução dos gastos: benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social.....	215
5.2.2.3 Atuação das IPs no controle da prestação de contas dos recursos do FNAS .	219
5.2.2.3.1 Decisão das IPs no controle da prestação de contas dos recursos do FNAS	226
CONCLUSÕES	232
REFERÊNCIAS.....	241
APÊNDICES	265

INTRODUÇÃO

Federalismo e participação social institucionalizada são temas de relevância nos estudos das políticas públicas, destacadamente em países como o Brasil, marcado por uma organização territorial de poder em três níveis e que tem a participação como preceito constitucional. Apesar disso, existe pouco diálogo entre esses dois aspectos da realidade brasileira, lacuna que esta tese busca minimizar ao apresentar e discutir a relação entre federalismo e instituições participativas (doravante, IPs) na política de assistência social, no período de 2003 a 2010.

Busca-se, neste trabalho, contribuir para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa que associe federalismo e instituições participativas brasileiras, tomando como objeto de análise os efeitos da dinâmica federativa na assistência social sobre a capacidade da IP de decidir e controlar o financiamento dessa política pública. A IP considerada neste estudo é o conselho de assistência social e o objetivo é verificar os efeitos do centralismo jurisdicional – regulamentação da política pela União - no desenho dos conselhos, assim como do centralismo fiscal – regulamentação do financiamento e gastos da União com a política - no funcionamento e resultado dessas instituições.

Para verificar em que medida esses centralismos incidem na capacidade de atuação dos conselhos de assistência social nos âmbitos nacional, estadual e municipal, optou-se pelo recorte do tema Financiamento, com foco no gasto da União com a política, por ser este o fator estruturante dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais, o qual ocorre mediante uma articulação entre as diferentes esferas de governo. O financiamento público, como definido por Tavares (2013, p. 174), “é um conjunto de mecanismos, regras e condições que asseguram meios para a efetivação das ações e representa a condição (ou não) para que haja a possibilidade de atendimento da população nas necessidades identificadas”. Assim, financiar determinada política representa uma escolha na formulação e desenvolvimento de ações voltadas ao atendimento de demandas sociais, o que, “no caso da assistência social, representa um importante lado da proteção social preconizada na Constituição Federal de 1988” (TAVARES, 2013, p. 174).

A questão que norteia esta tese é a de como a organização federativa da política de assistência social no Brasil, marcada pelos centralismos jurisdicional e fiscal, afeta o desenho,

o funcionamento e o resultado dos conselhos de assistência social. Busca-se, deste modo, compreender em que medida um contexto de centralização federativa de tomada de decisões, assim como de gastos da União, incide na capacidade dos conselhos para decidir e controlar o financiamento da assistência social. O recorte temporal definido para análise foram os anos situados entre 2003-2010, período que registrou avanços na regulamentação e no financiamento federal dessa política. A extensão do volume do trabalho empírico também foi fator determinante para a delimitação do período, uma vez que o alargamento desse poderia comprometer a análise realizada.

O contexto institucional no qual houve a expansão das IPs e o avanço da política de assistência social é o do federalismo. Nesse sentido, é de se registrar que os estudos sobre o federalismo prosperaram significativamente, nas últimas décadas, na Ciência Política brasileira, a partir da redemocratização do país. Têm destaque as especificidades do federalismo brasileiro e seus efeitos sobre as políticas sociais, especialmente os desafios trazidos para formular e implementar políticas em um país tão desigual e com três níveis autônomos de governo. No campo das políticas sociais, a distribuição de responsabilidades entre os entes federados, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), tem conduzido a um debate profícuo, identificado nas abordagens desenvolvidas por Abrucio (2005, 2010), Almeida (2001, 2005), Arretche (2005, 2009, 2012), Souza (2005), Machado (2008, 2009, 2011), Menicucci (2007, 2010), entre outros autores. No entanto, embora essa agenda de pesquisas tenha aprofundado o conhecimento sobre os efeitos de fatores relacionados ao federalismo brasileiro nas políticas sociais, não foram identificados trabalhos que explorassem os efeitos desses fatores sobre as IPs, que passaram a fazer parte do funcionamento regular, e, especialmente, do processo decisório das políticas às quais se vinculam.

A conexão entre o atual modelo federativo, as políticas sociais e os conselhos encontra-se expressa na CF/88, que estabelece, em seus artigos 194, 198, 204 e 227, a abertura de canais de participação para a sociedade civil na formulação, implementação e fiscalização das políticas sociais. Com isso, a Constituição propiciou tanto a consolidação de suas instituições representativas, no formato mais tradicional do sistema político, quanto a emergência de novas formas institucionalizadas de participação social no processo de produção e gestão de políticas públicas.

Os conselhos, compreendidos como um desses novos espaços de participação popular institucionalizada, passaram a ser denominados pela Literatura como uma das formas de

instituições participativas, as quais se distinguem como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Contudo, apesar de distintas e de apresentarem diferenças significativas no tocante ao seu formato, composição e dinâmica de funcionamento, a criação e expansão das IPs canalizou a participação da sociedade civil nas políticas públicas. Nesse sentido, adota-se, neste estudo, o termo IPs para se referir também aos conselhos de assistência social e a escolha por se analisar esse tipo de IP é baseada em três fatores: o fato de tais conselhos serem organizados nos três níveis de governo, terem natureza deliberativa e caráter permanente.

No governo Lula (2003-2010), ocorreu forte movimento de reformulação e incentivo à criação de conselhos em diversas áreas políticas, em todos os níveis de governo (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Nesse período, “nove conselhos nacionais foram instituídos e outros sete foram renovados e tiveram seu poder decisório ampliado, e um amplo conjunto de conferências, o maior da história brasileira tanto em densidade como em diversidade, foi realizado” (SILVA, 2014, p. 54). Esse cenário é evidenciado em estudo realizado por Teixeira, Souza e Lima (2012), que identificou, no decorrer desse governo, 74 processos conferencistas, em 40 temas diferentes, sendo 70% destes realizados pela primeira vez. Estima-se que mais de cinco milhões de pessoas tenham participado de diferentes etapas das conferências. O estudo identificou ainda a existência de 71 conselhos nacionais.

A assistência social constitui exemplo paradigmático de uma área que, a partir da CF/88, passou a articular uma pluralidade de atores, nos três principais entes federativos, com o desafio de firmar-se como uma política pública de proteção social, organizada em sistema nacional, com atribuições claras para cada ente federado, articulados entre si, tendo como propósito a construção de um sistema integrado, vertical e horizontalmente, de decisão (COSTA; PALOTTI, 2011; FARIA; CUNHA, 2014). Essa política também ganhou destaque na agenda do governo nacional no período analisado, e sua evolução e abrangência ao longo do território nacional estão associadas ao centralismo jurisdicional e fiscal. Isso significa que, em uma política definida como de competência comum entre os entes federados, a União assumiu papel de destaque a partir da produção de extensa regulamentação, que conformou a política para todos os entes federativos, por meio de maior gasto direto e maior transferência de recursos para o seu financiamento nos estados e, principalmente, nos municípios.

Nessa política ocorreu, então, um forte processo de coordenação federativa, que teve como protagonista o Executivo nacional, com destaque para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e se expressou na criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), em 2004, e em sua estruturação por meio de incentivos à adesão por parte dos entes subnacionais, combinados a exigências a serem cumpridas e ao atendimento a padrões mínimos de implementação de ações socioassistenciais (FRANZESE, 2010; LOTTA, 2012; SOARES; CUNHA, 2016). Como resultado desse processo, Franzese (2010) aponta que esse sistema contava, “em janeiro de 2010, com a adesão de 99,1% dos municípios brasileiros: 14,5% na gestão inicial, 77,6% na gestão básica e 7% na gestão plena. De acordo com esses dados, apenas 50 municípios em todo o Brasil (entre os 5.564) não participam do SUAS” (FRANZESE, 2010, p. 381).

Com a criação e implementação do Suas, tem-se uma inovação na assistência social em termos de institucionalização e gestão compartilhada de responsabilidades, sob regulamentação e coordenação do governo federal, cofinanciamento e cooperação entre os entes federados, os quais se desdobraram na municipalização de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais, a serem ofertados de acordo com o diagnóstico socioterritorial de cada localidade.

Portanto, esse sistema preconiza o pacto federativo com definição de competências e organização conforme três funções: de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa social e institucional. A função de proteção social (básica e especial) representa um conjunto de atenções, cuidados, benefícios e ações ofertadas para a prevenção e redução do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida, à dignidade humana e à família. A proteção social básica é um conjunto de atenções para a prevenção da violação de direitos, por meio do fortalecimento dos vínculos, familiares e comunitários, e da inclusão social. A proteção social especial divide-se em especial de Média Complexidade, que oferta serviços para usuários com direitos violados, mas quando ainda permanecem os vínculos familiares e comunitários, e de Alta Complexidade, que é um nível mais complexo do atendimento, para quando a violação de direito está instalada e não existem mais vínculos familiares e comunitários.

A segunda função é a vigilância socioassistencial, que se refere à produção e sistematização de informações, indicadores e índices das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias e indivíduos nos diferentes ciclos de vida. Por

último, a função de defesa social e institucional refere-se ao fato de que as proteções sociais devem ser organizadas de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento e à defesa dos direitos socioassistenciais. Assim, a política deve conter normas que disponham sobre o funcionamento e o acesso aos benefícios, serviços, programas e projetos, garantindo-se a concretização dos direitos afirmados.

Além de se organizar como espaço de gestão e instituir um processo articulado e regulado de oferta de benefícios, serviços, programas e projetos, o Sistema Único de Assistência Social também estabelece um processo decisório participativo, no qual conselhos e conferências de assistência social são organizados nos âmbitos municipal, estadual e nacional, envolvendo múltiplos e diversos atores sociais.

Para relacionar federalismo, IPs e política de assistência social, proposta deste estudo, cabe destacar a utilização do termo “enxerto”, adotado por Wampler (2011), para caracterizar o modo como as instituições participativas estão entrelaçadas na estrutura do Estado e da democracia representativa. O autor sugere que o foco das pesquisas deve ser ampliado, extrapolando os limites internos das IPs, para inseri-las em contextos mais amplos (político-partidário, associativo, econômico, normativo-legal, etc.). Essa ideia é importante, porque indica que “a atuação das IPs impacta as políticas públicas e os contextos nos quais estão inseridas, mas, também, são influenciadas, condicionadas e têm suas possibilidades e limites de atuação determinados pelos próprios contextos e estruturas institucionais em que se inserem” (PIRES et al., 2011, p. 356). Tal perspectiva é reforçada por estudo de Fonseca (2011), que aponta que os conselhos gestores não estão localizados em um vácuo organizacional, mas “geralmente estão inseridos no organograma da administração pública, nos diversos níveis de governo” (PIRES et al., 2011, p. 162) e tendem a ser vinculados ao Poder Executivo.

No bojo dessas discussões, compreende-se que a localização das IPs de assistência social no sistema federativo brasileiro é relevante para a sua análise, tendo em vista as possíveis implicações das relações que os entes federados estabelecem entre si na distribuição de competências, na coordenação e no financiamento da política. Trata-se, portanto, de compreender os conselhos de assistência social no contexto federativo atual, considerando que a organização federativa dessa política possui capacidade de, por meio do estabelecimento de regras e destinação de recursos financeiros, facilitar ou dificultar a organização e a ação dos atores envolvidos em seus processos decisórios.

Assim, dado que as competências acerca das políticas sociais são compartilhadas, é importante analisar também como na prática estão distribuídas as suas funções de regulação e financiamento entre os diferentes níveis de governo. Quando o nível central é o principal regulador e financiador, como ocorre na política de assistência social, a autonomia política decisória das unidades subnacionais é afetada (ARRETCHE, 2004, 2010).

Desse modo:

Distinguir quem formula de quem executa permite inferir que, no caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham um papel importante [...] no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal (ARRETCHE, 2012, p. 175).

Sendo assim, neste trabalho, compreende-se que a organização federativa da assistência social é variável importante para a compreensão da configuração do desenho, funcionamento e resultado deliberativo dos conselhos de assistência social. Neste sentido, parte-se do pressuposto geral de que o centralismo jurisdicional uniformiza o desenho dos conselhos subnacionais e o centralismo fiscal – regulamentação do financiamento e gastos com a política concentrados na União – fortalece a capacidade do Conselho Nacional de Assistência Social e constringe a capacidade dos conselhos subnacionais de participarem da decisão e controle do financiamento da área.

Decisão foi delimitada como a participação das IPs na definição da proposta orçamentária e dos programas do fundo de assistência social¹, assim como da execução dos gastos nas ações socioassistenciais e aprovação dos critérios de transferência de recursos para os entes subnacionais e para as entidades e organizações de assistência social. O controle diz respeito ao acompanhamento da execução dos gastos e à emissão de pareceres acerca das prestações de contas do fundo. O constringimento, por sua vez, é entendido como a limitação da capacidade decisória e do controle exercidos pelos conselhos subnacionais sobre o financiamento da política, sendo o fortalecimento compreendido como a garantia e/ou a ampliação da capacidade dos conselhos para decidir e controlar o financiamento.

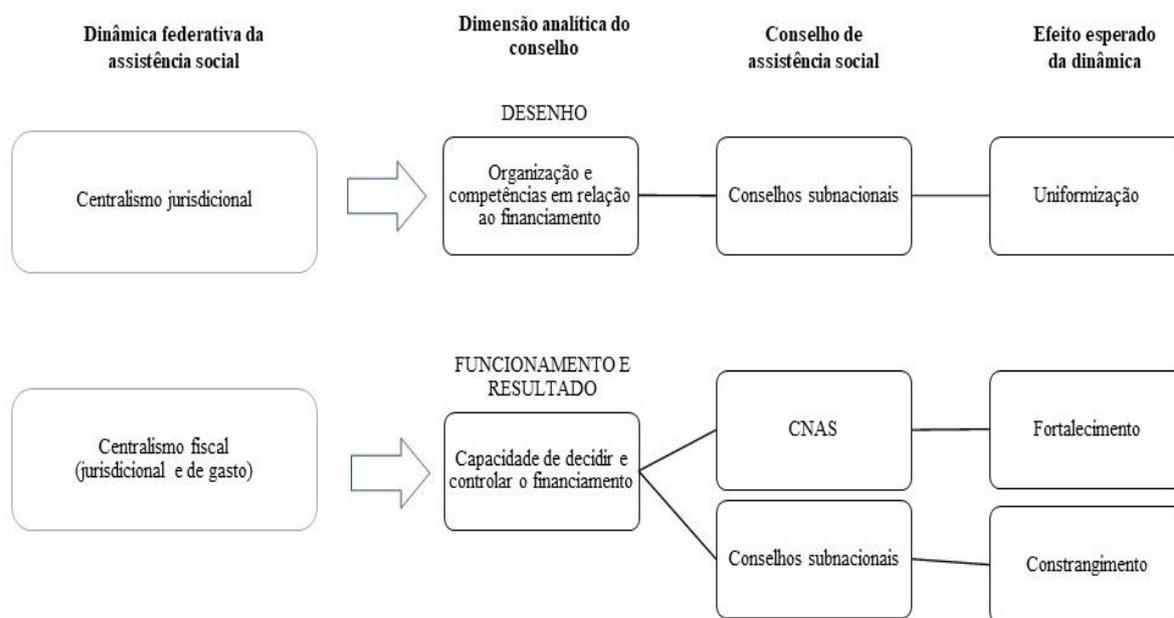
Para avançar na verificação do pressuposto formulado, realizou-se uma análise descritiva dos fatores que são afetados pelos centralismos jurisdicional e fiscal em cada uma das três dimensões das IPs. Espera-se, com isso, encontrar que o centralismo jurisdicional afeta o (1) *desenho*: natureza, vinculação, paridade, composição da representação e

¹ Mecanismo de controle da utilização dos recursos previstos e aplicados na assistência social.

competências em relação ao financiamento da política, e o centralismo fiscal afeta (2) o *funcionamento*: capacidade de decidir e controlar o financiamento da política e (3) o *resultado deliberativo*: decisões produzidas (resoluções) sobre o financiamento da assistência social.

A Figura 1, a seguir, expressa a proposta de estrutura de análise desta tese.

Figura 1- Estrutura de análise da tese



Fonte: Elaboração própria.

A perspectiva analítica é que as instituições do sistema político tradicional, no caso, o federalismo, influenciam as novas institucionalidades, uma vez que estabelecem as regras do jogo (*polity*) no qual os atores interagem e tomam decisões em determinado contexto político (*politics*), e, desse modo, podem oferecer oportunidades ou impor constrangimentos (HALL; TAYLOR, 2003).

Ainda que a metodologia adotada nesta tese e a questão de pesquisa não tenham por intenção realizar um teste de hipóteses, foram traçados alguns pressupostos com o objetivo de nortear o estudo realizado. Neste sentido, definiram-se, a partir dos referenciais teóricos do federalismo brasileiro e das instituições participativas, as seguintes proposições para cada dimensão analisada das IPs:

- Desenho: 1. A uniformização do desenho das IPs subnacionais decorre da centralidade da regulamentação da assistência social no âmbito federal.
- Funcionamento: 2. A capacidade da IP nacional para definir e controlar o financiamento é fortalecida pelo centralismo fiscal, uma vez que cabe à União financiar e regulamentar a política nacional. 3. A capacidade das IPs subnacionais para definirem e controlarem o financiamento é constrangida pelo centralismo fiscal, uma vez que os entes subnacionais são dependentes dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para a execução da política em seus âmbitos.
- Resultado: 4. As decisões produzidas pela IP nacional expressam o efeito de fortalecimento desta pelo centralismo fiscal, uma vez que cabe à União financiar e regulamentar a política nacional. 5. As decisões produzidas pelas IPs subnacionais expressam o efeito de constrangimento do centralismo fiscal sobre essas, uma vez que os entes subnacionais são dependentes dos recursos transferidos pelo FNAS para a execução da política em seus âmbitos.

As regulamentações federais também formatam um escopo para a atuação dos conselhos em relação à apreciação da proposta orçamentária da assistência social, no acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos, entre outras competências. Assim, a articulação entre as diretrizes federais, normatizadas e assentadas em mecanismos específicos de repasse de recursos para as unidades subnacionais implementarem o Suas, será analisada, neste estudo, em casos específicos.

A estratégia metodológica adotada para responder à questão da tese e avançar na confirmação ou não das proposições do trabalho é o estudo de caso de IPs de assistência social do governo nacional, de dois estados, Minas Gerais (MG) e Rio Grande do Sul (RS), e de suas respectivas capitais, Belo Horizonte (BH) e Porto Alegre (PoA).

A escolha do governo nacional é um tanto natural, dado ser o único ente nesta dimensão. A inclusão do âmbito municipal no estudo decorre da importância que os mesmos possuem na implementação da política de assistência social. E, nesse contexto, a escolha dos casos municipais de BH e PoA decorreu da compreensão de que eles configuram casos influentes, conforme tipologia sugerida por Seawright e Gerring (2008). São municípios que apresentam (1) trajetória de projetos políticos participativos em seus governos e (2) relações entre sociedade civil e Estado marcadas pela criação e continuidade das primeiras

experiências de participação institucionalizada na assistência social. Por fim, a escolha dos casos estaduais, MG e RS, decorreu da escolha anterior dos municípios.

A estratégia metodológica adotada é predominantemente qualitativa, com o uso do método da congruência para análise dos casos selecionados, utilizando-se duas técnicas de análise dos dados coletados: análise documental e análise de conteúdo temática.

O material empírico mobilizado é de natureza documental. Foram coletados: (1) 49 leis, decretos, portarias e instruções normativas do MDS; (2) cinco leis de criação das IPs; (3) oito regimentos internos vigentes; (4) 658 atas e (5) 2.364 resoluções das IPs, sendo que, destas, 1.066 versam sobre o tema Financiamento. Além disso, a pesquisa também utilizou outro método de coleta de dados, que foi o de entrevistas semiestruturadas (19), realizadas com atores-chaves da política de assistência social das três esferas de governo (conselheiros da sociedade civil e governamentais, gestores, secretários executivos dos conselhos e comissões intergestores), com o objetivo de complementar informações e evidências identificadas na análise de conteúdo das atas e resoluções.

Para cumprir com os propósitos apresentados, a tese está organizada em cinco capítulos, além desta Introdução e da Conclusão. O capítulo 1 desenvolve as bases teóricas da análise relacionada ao federalismo e às instituições participativas. Apresenta-se, na primeira seção, o conceito, origem e algumas características institucionais do Estado federal e diferentes abordagens teóricas, trazendo uma discussão acerca da relação entre federalismo e descentralização e as implicações do federalismo para as políticas sociais. Foram abordadas, também nesse capítulo, as especificidades da organização federativa do Estado brasileiro e as políticas sociais a partir da Constituição Federal de 1988, com destaque para os centralismos jurisdicional e fiscal. A terceira seção discute as instituições participativas nas políticas sociais no Brasil, destacando-se, especificamente, os conselhos de políticas sociais e suas dimensões analíticas – desenho, funcionamento e resultado deliberativo – tal como definidos pela literatura. Por fim, busca-se nesse capítulo discutir as possíveis relações entre federalismo e instituições participativas brasileiras.

O capítulo 2 apresenta a unidade de análise, as IPs de assistência social. A primeira seção deste capítulo destaca a trajetória da assistência social no Brasil até o governo Lula. Essa trajetória, inicialmente marcada por uma atuação fragmentada, passa a convergir para a construção de um sistema único, pautado por parâmetros nacionais de ofertas de proteção social básica e especial, assim como pela participação da sociedade civil na formulação,

implementação e fiscalização da política. Os conselhos de assistência social são apresentados na segunda seção desse capítulo. Essas IPs configuram-se como espaços de cogestão entre Estado e sociedade e estão presentes nos três entes federados.

O capítulo 3 apresenta o gasto dos entes federados com essa política e a evolução dos gastos da União, trazendo, na sequência, uma análise da regulamentação nacional da assistência social relacionada ao financiamento no período de 2003 a 2010. O objetivo deste capítulo, portanto, é operacionalizar os dois aspectos do centralismo fiscal na política de assistência social mobilizados para a análise do funcionamento e resultados das IPs: a regulamentação do financiamento da política pela União e a participação prevalente desse nível de governo nos gastos com a política.

Segue-se o capítulo 4, que apresenta a metodologia adotada para a análise dos efeitos do centralismo jurisdicional no desenho e do centralismo fiscal no funcionamento e resultado deliberativo das IPs. O objetivo do capítulo é apresentar a estratégia metodológica adotada, demonstrando os métodos e técnicas utilizados, assim como o percurso que orientou o desenvolvimento da pesquisa, a concepção da estrutura analítica e seus elementos, a definição dos casos e o processo de coleta, organização e análise dos dados.

Por fim, o capítulo 5 traz a análise dos efeitos do centralismo jurisdicional e do centralismo fiscal nas dimensões relativas ao desenho institucional das IPs e ao seu funcionamento, no que diz respeito à discussão de aspectos relacionados ao financiamento da assistência social e às decisões produzidas sobre esse.

Os resultados encontrados neste estudo apontam, na dimensão desenho institucional, que a centralidade da regulamentação da assistência social no âmbito federal possibilitou às IPs subnacionais adotarem regras de organização e competências em relação ao financiamento similares às previstas na Loas para o CNAS. O centralismo que impulsionou a criação dos conselhos não limitou a autonomia desses para estabelecerem regras próprias.

Nas dimensões funcionamento e resultado, os dados, em geral, sugerem que o centralismo fiscal fortalece a capacidade da IP nacional para decidir e controlar o financiamento da política, enquanto, por outro lado, constrange a capacidade das IPs subnacionais para atuarem nos três macroaspectos do financiamento da assistência social: decisão da proposta orçamentária da política, decisão e controle da execução dos gastos nas ações socioassistenciais e controle da aplicação dos recursos do FNAS.

Identificou-se também situações em que os efeitos esperados do centralismo fiscal não

foram encontrados. No caso da IP nacional, evidenciaram-se fatores que incidiram restringendo sua capacidade de decidir e controlar o financiamento da assistência social. Entre esses, destacaram-se a falta de vinculação de receita para a área, as regras do processo orçamentário, o desconhecimento da linguagem orçamentária pelos conselheiros, além da relação com o gestor da política.

Quanto às IPs subnacionais, verificou-se que, para além do constrangimento imposto pela dependência dos recursos federais e o cumprimento das regulamentações federais para o recebimento desses, foram encontrados, ainda, outros fatores que impõem constrangimentos para a atuação dessas IPs na decisão e no controle do financiamento, entre eles, a dinâmica política dos entes e a relação com o respectivo gestor.

Nas conclusões, discutem-se os principais resultados da pesquisa para os casos selecionados, assim como são apontados fatores relevantes para o desenvolvimento de propostas analíticas que relacionem instituições tradicionais e instituições de participação social. A expectativa é que o desenho de pesquisa deste estudo possa vir a ser utilizado e aperfeiçoado para a análise das conferências que também integram o processo decisório da assistência social, de outras temáticas relacionadas à assistência social, de IPs de outras políticas públicas e de municípios de médio e pequeno porte, com o intuito de compreender aspectos menos destacados no estudo das capitais.

1 FEDERALISMO, POLÍTICAS SOCIAIS E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

O objetivo deste capítulo é apresentar o federalismo, especialmente o federalismo brasileiro a partir da Constituição Federal (CF/88), para delimitar as proposições teóricas que contribuirão para uma análise de como a dinâmica federativa na assistência social afeta as instituições participativas (IPs). Ou seja, de como a capacidade do governo central para tomar decisões acerca das políticas sociais, no caso legislar e financiar, afeta as IPs em três dimensões: desenho, funcionamento e resultado deliberativo.

Este capítulo desenvolve as bases teóricas da análise relacionada ao federalismo e às instituições participativas. Na primeira seção, federalismo e políticas sociais, destacam-se as subseções que apresentam, inicialmente, o conceito, a origem e as características institucionais do estado federal, trazendo, nas duas seções subsequentes, uma discussão sobre a relação entre federalismo e descentralização e as implicações do federalismo e das políticas sociais, assim como seus desdobramentos, no processo de implementação destas. A segunda seção aborda as especificidades da organização federativa do Estado brasileiro pós CF/88, com destaque para a coordenação das políticas sociais pelo governo federal, a legislação nacional e a capacidade de dispor de recursos para o financiamento dessas políticas. Por fim, são apresentados os centralismos jurisdicional e fiscal como características da dinâmica federativa brasileira que afetam as IPs.

Na terceira seção, discute-se as IPs, destacando-se, especificamente, os conselhos de políticas sociais e as três dimensões analíticas – desenho, funcionamento e resultado deliberativo - definidas pela literatura para esse tipo de participação institucionalizada.

1.1 Federalismo

1.1.1 Conceito, origem e características institucionais do Estado federal

O termo federalismo evoca muitas interpretações. Conforme Elazar (1987), o termo “federal” deriva do latim *foedus* e significa “pacto político.” Em sua essência, o arranjo federativo é um tipo de parceria estabelecida e regulada por um pacto constitucional baseado

no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e na busca por manter uma unidade política entre os seus membros. Assim, o federalismo consiste na divisão de poder e autoridade entre esferas de governo, garantida por um contrato maior – a Constituição –, e tendo como principal característica a combinação entre autogoverno (*self rule*) e governo compartilhado (*sharedrule*).

Nessa direção, Soares (2012, p. 3) define o federalismo como “uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais)”. Trata-se, portanto, de uma forma de Estado marcada pela busca de equilíbrio entre centralização e descentralização política territorial. Assim, o federalismo é um acordo entre os entes federados – um pacto – que pressupõe a existência de reciprocidade e cooperação entre as partes e que busca estruturar uma institucionalidade para evitar que uma das esferas de poder venha a se sobrepor à outra. Segundo Elazar (1994), em uma federação, existe uma tensão permanente entre o centro e as unidades constituintes, que faz da negociação e da coordenação intergovernamental um processo constante, o qual encontra diferentes pontos de equilíbrio ao longo do tempo. Para Soares (2013, p. 23), “O embate entre forças centralizantes (centrípetas) e forças descentralizantes (centrífugas) é uma perspectiva crucial para entender as experiências federativas e seus desafios”.

O federalismo moderno, diferente de outras experiências federativas antigas, teve sua origem nos Estados Unidos da América em 1787. O pacto federativo adotado nos EUA consistiu em um desenho de dupla autonomia territorial do poder político, com controles mútuos, os chamados freios e contrapesos institucionais (*checks and balances*), para garantir essa condição. Em sua origem, esse modelo federativo teve a intenção de fortalecer a União, sem suprimir, contudo, um campo próprio de atuação autônoma dos estados-membros.

Nos argumentos de Riker (1964), a origem das federações, tanto a norte-americana quanto as criadas na sequência, está relacionada a um processo de barganha entre os Estados-membros, que decidem se unir para formar uma Nação. De forma distinta, Stepan (1999) reconhece que algumas federações surgiram para unir estados independentes (*come together*), como foi o caso dos EUA, mas outras federações surgiram para manter a unidade política (*hold together*), em um contexto de pressões por descentralização, como foi o caso brasileiro, no qual a União precedeu a criação dos estados. Soares (2013) enfatiza que, em qualquer

dessas situações, a adoção do federalismo resultou do interesse em formar ou manter uma unidade política em um contexto de forças territoriais relevantes que reivindicavam autonomia de atuação política e resistiam à submissão a um poder central – forças centrífugas. Tais forças constituíram-se, entre outros fatores, por processos históricos marcados por ampla autonomia das esferas territoriais, pela extensão territorial do país e/ou pela existência de clivagens culturais de base territorial.

Para Souza (2008, p. 36), o ponto em comum identificado nas principais teses sobre o federalismo é que ele “organiza o Estado em dois ou mais níveis de governo, que têm autoridade formal sobre o mesmo espaço territorial e sobre todos os cidadãos”. Ou seja, o federalismo relaciona-se com a distribuição territorial da autoridade entre jurisdições autônomas e interdependentes. No entanto, a autora assevera que, mesmo sendo essa a característica mais marcante dos sistemas federais, a distribuição territorial da autoridade em jurisdições autônomas encontra-se, atualmente, matizada pela existência de grande interdependência (*shared rule*) entre os governos.

Configuraram-se como características institucionais básicas dessa forma de Estado nacional de tipo federal: uma constituição federal escrita, que estabelece o pacto federativo entre os entes territoriais (STEPAN, 1999); a divisão do Estado nacional em várias subunidades territoriais, que constituirão os entes federados; os poderes Executivo e Legislativo autônomos nos âmbitos nacional e subnacionais; a divisão de competências fiscais e administrativas, com recursos financeiros e competências administrativas assegurados a cada nível de governo; o sistema legislativo nacional bicameral, com representação política das subunidades nacionais no governo central por meio de uma segunda casa legislativa (Senado), e uma Corte Constitucional, responsável pela regulação dos conflitos federativos e pela garantia da ordem federal (RIKER, 1964; KLATT, 1993 apud SOARES, 2012).

A despeito das controvérsias acerca das principais características dos modelos ou sistemas federativos adotados em cada país, Souza (2005) destaca que o caso norte-americano ilustra bem duas dimensões principais dos sistemas federativos: o desenho constitucional e a divisão territorial do poder governamental. Nesse sentido, o território é elemento central de análise das federações, uma vez que estas apresentam, em sua constituição, divisão vertical e não hierárquica, onde distintos níveis de governo exercem autoridade sobre uma mesma população e unidade territorial (LIJPHART apud ARRETICHE, 2002).

Não obstante, a formalização constitucional de uma federação e sua vigência efetiva dependem de condições que, algumas vezes, não estão asseguradas. Nessa direção, Stepan (1999, p. 1) defende que, a rigor, “somente um sistema que seja uma democracia constitucional pode proporcionar as garantias confiáveis e os mecanismos institucionais que ajudam a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação serão respeitadas”.

Mesmo em sua vigência efetiva e apresentando características constitucionais similares inspiradas no modelo norte-americano, o federalismo assume configurações diversas, apresentando variações institucionais entre os países, conforme o número de entes federados, os recursos disponíveis a cada um deles e a maior ou menor descentralização do poder em suas diferentes dimensões, conforme observou Watts (2001) em seu estudo comparativo sobre sistemas federativos. Nesse sentido, exige-se cautela no estabelecimento de proposições gerais em relação às consequências do federalismo sobre as políticas sociais, considerando-se que os sistemas federativos são variáveis ao longo do tempo e dependem de outros fatores e parâmetros contextuais (SOARES, 2012; SOUZA, 2008). O entendimento de suas especificidades passa pela análise de sua natureza, de seu significado e de sua dinâmica (ABRUCIO, 2006).

Com isso, é importante entender o conceito de descentralização na perspectiva do federalismo (descentralização política territorial), assim como algumas dimensões da descentralização territorial: política, fiscal, administrativa (*policy making*) e jurisdicional (*policy decision making*). Essas dimensões se inter-relacionam, apresentam diferentes características e efeitos para as políticas sociais e também para as IPs, foco de análise deste trabalho.

1.1.2 Federalismo e descentralização

Ainda que federalismo e descentralização sejam conceitos interligados, a relação entre eles vem se complexificando nos Estados federados contemporâneos e, como sugerido pela literatura mais recente, a descentralização não deve mais ser vista como um fenômeno único, uma vez que diferentes tipos de descentralização apresentam características e impactos distintos nas políticas sociais.

Se, por um lado, o federalismo não pode ser entendido como descentralização, lembrando, como já dito, que o federalismo moderno nasceu do processo de centralização do poder nos Estados Unidos da América, em 1787, por outro lado, a descentralização é uma característica básica dos sistemas federais, dada a autonomia política que se busca resguardar a entes territoriais subnacionais, o que os distingue dos sistemas unitários.

Ainda: as três formas de Estado moderno – federalismo, unitarismo e confederação – distinguem-se pela maior centralização ou descentralização do poder político em bases territoriais. O Estado unitário diferencia-se do federalismo por apresentar maior centralização do poder político. Nele, o governo central constitui-se como única referência da sociedade política, estando as subunidades nacionais subordinadas a essa estrutura central de poder; as relações intergovernamentais são hierarquizadas, com o governo central ocupando o topo da hierarquia. Já o Estado federal e a confederação pressupõem a existência de partes com poder de decisão, mas que se diferenciam em relação ao grau de autonomia das partes. Enquanto o Estado federal é marcado por uma divisão mais igualitária do poder político entre o governo central e as subunidades nacionais, a confederação é marcada por ampla descentralização territorial do poder político; a soberania das unidades é plena e um órgão comum representa as partes de forma limitada, podendo essas unidades, inclusive, romper o pacto de união e abandonar o Estado confederado, se discordarem de medidas que contrariem seus interesses (ROCHA, 2011; SOARES, 2012). A União Europeia é um exemplo atual de confederação. Soares (2012) sintetiza que a distinção entre essas três formas de organização político-territorial de poder pode ser feita a partir de um *continuum* que tem em um extremo a centralização e, no outro, a descentralização. “Os Estados unitários estariam mais próximos do extremo da centralização, os confederados mais próximos do extremo da descentralização e os Estados federados ocupariam uma posição intermediária neste *continuum*” (SOARES, 2012, p. 3).

Soares (2012) também chama atenção para a necessidade de se evitar certa confusão, comum no uso dos termos federalismo, descentralização e democracia, pois cada um tem significados distintos, ainda que os três apresentem importantes conexões. Para Almeida (1995), parte dessa confusão pode ser explicada pela própria natureza dos processos de descentralização, que são fenômenos complexos e fortemente influenciados pela dinâmica do sistema político no qual são implementados, já que decorrem de interações entre os diferentes

poderes, especialmente entre o Executivo e o Legislativo, e entre as diferentes esferas de governo.

Para Soares (2012), o processo de democratização, por exemplo, diz respeito à descentralização do poder no âmbito da relação Estado e Sociedade, ou seja, ao fato de o processo decisório sobre quem governa e como se governa poder ocorrer com a participação dos cidadãos. Há ainda a utilização do termo descentralização para se referir à relação entre Estado e mercado, isto é, no sentido de liberalização econômica, o que significa o fortalecimento do mercado frente ao Estado por meio, entre outros fatores, da diminuição da carga tributária, da desregulamentação da economia e da privatização de empresas estatais. Assim, o traço comum entre esses processos descentralizadores é que “o poder político do Estado é limitado pela federalização, pela democratização ou pela liberalização econômica. E a federação diz respeito a um processo específico de descentralização, o territorial, apesar de este ter relações com os outros processos” (SOARES, 2012, p. 10).

Ao buscar captar o traço distintivo da organização federativa, em contraste com o Estado unitário, Riker (1975) descreve a formação de sistemas federativos como um processo de centralização política no qual atores racionais (indivíduos e/ou unidades políticas) aliam-se e entram em acordo para formar um governo central. Esse governo absorverá algumas das prerrogativas políticas previamente pertencentes às unidades constitutivas da federação. Conforme visto, o autor estava pensando o federalismo a partir da experiência dos EUA.

Elazar (1987) adota o termo “não-centralização” para falar da distribuição de autoridade política em uma federação, caracterizada por uma matriz dentro da qual diferentes centros de poder interagem, não havendo hierarquia entre eles, mas apenas diferentes abrangências de atuação. Nos termos do autor, centralização e não-centralização (tratada mais comumente como descentralização do poder) constituem processos dinâmicos, podendo variar conforme os interesses das partes federativas.

Não-centralização não é o mesmo que descentralização, apesar de esta última ser usada – erroneamente – no seu lugar para descrever sistemas federais. Descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar segundo seus desejos. [...] Em um sistema político não-centralizado, o poder é difuso e não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem romper a estrutura e o espírito da Constituição. Os sistemas federais clássicos [...] são sistemas não-centralizados. Cada um possui um governo geral, ou nacional, que dispõe de poder em muitas áreas e para muitos propósitos, mas não um governo central que controle todas as linhas de comunicação e decisão política. Em todos, os estados, cantões ou províncias não são

criaturas do governo federal, mas, como este, derivam sua autoridade diretamente do povo”. (ELAZAR, 1987, p. 35-36).

Independentemente da precisão do termo, a descentralização territorial que caracteriza a federação não é de fácil compreensão, uma vez que a descentralização federativa não é um fenômeno único, constituindo um processo composto por um conjunto de dimensões que se distinguem em pelo menos três tipos: a política, a fiscal e a administrativa (ou de competências). Assim, diante dessa ausência de consenso, serão apresentados, a seguir, alguns conceitos de descentralização desenvolvidos pela literatura.

O estudo de Rodden (2005) trata de três diferentes dimensões analiticamente relevantes para o estudo da descentralização e do federalismo: a fiscal, a política e a de gestão de políticas públicas. A descentralização fiscal diz respeito à relação entre as receitas e as despesas dos diferentes níveis de governo, especificamente, a autonomia para obter receitas, por arrecadação própria ou por transferências intergovernamentais obrigatórias, e a autonomia para realizar despesas por parte dos governos subnacionais. A descentralização política diz respeito à possibilidade de que governantes subnacionais sejam eleitos diretamente e tenham mandato próprio, irrevogável por níveis superiores de governo. Por fim, a descentralização de políticas públicas diz respeito à responsabilidade pela definição e execução dessas políticas.

De modo semelhante, Falleti (2005) também demonstra que a descentralização é multidimensional, podendo ser administrativa, fiscal e política. Nos termos da autora, a descentralização é um processo contínuo de interação entre os níveis central e subnacionais e não uma descrição estática de um sistema político. Desse modo, a descentralização administrativa engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais, tais como educação, saúde, assistência social e moradia, aos governos subnacionais; a descentralização fiscal refere-se às políticas que levam ao aumento da receita e à autonomia de gastos dos governos subnacionais, podendo ocorrer por meio do aumento de transferências do governo central, da criação de novos impostos subnacionais ou da delegação de autoridade para cobrar impostos anteriormente cobrados pela esfera federal; e a descentralização política refere-se à transferência de autoridade política ou capacidade eleitoral para atores subnacionais constituírem seus governos. Para a autora, a sequência na qual os processos de descentralização acontecem é importante para a compreensão de como se conforma a relação entre os níveis de governo, o que pode resultar em maior ou menor autonomia para os níveis subnacionais.

Segundo Treisman (2006), os estudos sobre descentralização devem incluir discussões relativas às dimensões fiscal, política e administrativa, que constituem elementos centrais para a análise das políticas públicas. Para o autor, a descentralização administrativa não tem relação com autonomia decisória, uma vez que essa dimensão se refere às ações realizadas por funcionários locais, que podem ser politicamente subordinados ao governo central. A descentralização política, sim, é uma dimensão que envolve a autonomia dos governos subnacionais para decidir como alocar recursos públicos, o que implica em autonomia para os governos subnacionais tomarem decisões. Quanto à descentralização fiscal, o autor ressalta a falta de consenso na literatura em relação aos seus efeitos. Ela pode levar tanto à eficiência administrativa, ao melhor desempenho econômico e à satisfação da população local, quanto à ineficiência, à indisciplina econômica dos entes federados e ao desequilíbrio fiscal.

Em direção similar à dos demais autores, Arretche (2012) distingue descentralização política, fiscal e de competências. Para ela, a descentralização política significa dotar os entes subnacionais de autoridade política ou de capacidades eleitorais para constituírem seus governos, com a garantia de que os mandatos não serão revogados por níveis superiores. A descentralização fiscal refere-se à participação das receitas e gastos dos governos subnacionais sobre as receitas e os gastos agregados do setor público, ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas e/ou à autonomia fiscal dos governos subnacionais. Quanto à descentralização de competências administrativas, Arretche destaca que é crucial a distinção entre a responsabilidade pela implementação de políticas públicas (*policy-making*) e a autonomia para tomar decisões sobre essas mesmas políticas (*policy decision-making*). O aspecto central no argumento da autora é que não se deve tomar a descentralização de competências como descentralização de autoridade decisória das unidades subnacionais sobre essas mesmas políticas. Ou seja, o fato de os governos subnacionais executarem políticas públicas não significa que têm necessariamente autonomia para tomarem decisões acerca das mesmas.

Segundo Soares (2012), uma federação efetiva é dotada de autonomia subnacional e envolve: (1) o autogoverno, que é a descentralização do poder político, condição primeira e indispensável para uma federação, na qual os entes subnacionais podem constituir seus governos sem a interferência do poder central; (2) a descentralização fiscal, que envolve a garantia de recursos financeiros aos governos subnacionais, seja por arrecadação própria de tributos ou por transferências obrigatórias intergovernamentais; a autonomia dos entes

subnacionais para gastarem com políticas públicas de sua preferência e a liberdade para contraírem empréstimos junto ao setor financeiro, interno e externo; (3) a descentralização administrativa (ou de competências), que significa que esferas subnacionais de governo apresentem competências administrativas próprias, o que pressupõe a divisão das atribuições de governo entre os níveis central e subnacionais; e, como Arretche (2009) destaca (4), a descentralização jurisdicional ou legislativa, “que significa assegurar aos entes subnacionais um espaço próprio para legislar, em assuntos de sua alçada que não podem ser assumidos pelo governo central” (SOARES, 2012, p. 10).

Assim, considerando que a descentralização é o elemento distintivo entre federação e Estado unitário e que também distingue a federalização de outros processos de descentralização, tais como a democratização e a liberalização econômica, Soares (2012) ressalta que federalismo não é somente descentralização, mas um processo específico de descentralização, que dispersa o poder político entre unidades federativas que ocupam determinado território. E, ainda, que essa descentralização varia conforme seus tipos, isto é, pode-se ter mais ou menos descentralização em cada uma de suas dimensões, o que afeta diretamente o modelo de políticas públicas.

Desse modo, Arretche (2012) afirma que a abordagem descentralização x centralização não permite capturar os papéis distintos e complementares desempenhados pelos diferentes níveis de governo na provisão de políticas públicas. Algumas políticas são descentralizadas aos governos subnacionais no que diz respeito às suas respectivas execuções, sendo mantido, no âmbito do governo central, o controle decisório sobre as mesmas. Nessa perspectiva, o escopo de autoridade dos governos subnacionais deriva de seu papel na implementação dessas políticas e o do governo federal resulta do direito de elaborar legislação e de desempenhar papel regulatório sobre os governos subnacionais.

Concordando que a descentralização não aumenta, necessariamente, o poder dos governos subnacionais sobre as políticas de âmbito nacional, isto é, dependendo do desenho institucional, as políticas descentralizadoras podem ter impacto positivo ou negativo no grau de autonomia da esfera subnacional em relação ao governo central, Falletti (2005) e Arretche (2012), na análise do caso brasileiro, destacam que, na maioria das políticas sociais do país, o poder para tomar decisões sobre estas tem estado, cada vez mais, a cargo do governo federal, ficando os outros níveis de governo com a responsabilidade por sua implementação.

Nesse sentido, antes de analisar o caso brasileiro, a subseção seguinte vai tratar de como a distribuição federativa da autoridade política nas políticas sociais pode dotar ou não o governo central da capacidade de coordenação dessas políticas.

1.1.3 Federalismo e políticas sociais

Os efeitos do federalismo ou da descentralização na adoção, expansão e conformação das políticas sociais têm sido objeto de importantes pesquisas na Ciência Política. A tese preponderante é que o federalismo é um elemento relevante na constituição dos *welfare states*, principalmente em decorrência do tipo de compartilhamento de atribuições entre os entes federados e da autonomia prevalecente do pacto federativo materializado em constituição.

No rol desses estudos, especialmente em países desenvolvidos e a partir dos anos 70, quando as instituições políticas voltaram a ser destaque na análise de políticas públicas, há perspectivas distintas sobre os efeitos do federalismo para as políticas sociais. Por um lado, autores como Peterson (1995), centrado na experiência dos Estados Unidos, argumentam que o federalismo seria um fator inibidor das políticas sociais, na medida em que dispersa o poder territorialmente e aumenta o número de atores com poder de veto (*veto players*), enfraquecendo o governo central e suas políticas sociais. De outro lado, autores como Pierson (1995) afirmam que as instituições federativas, ao criarem novos e importantes atores institucionais, assim como variadas formas de interação entre os governos centrais e subnacionais, afetam o desenvolvimento das políticas sociais, mas seus efeitos dependem do tipo de federalismo e do modo como as instituições federativas se articulam com outras instituições políticas e se inserem num contexto mais amplo, no qual os interesses, os recursos de poder dos atores e as características sociais e econômicas também importam.

Em contraposição aos argumentos de autores que defendem que países federativos gastam menos em políticas sociais do que países unitários, além de ocasionarem maiores desigualdade regionais (PETERSON, 1995; TREISMAN, 2002, 2006), Obinger, Leibfried e Castles (2005), ao pesquisarem seis países da Organização para a Cooperação e

Desenvolvimento Econômico (OCDE²) com maior nível de democracia federal - Alemanha, Austrália, Áustria, Canadá, Estados Unidos e Suíça -, negam que o federalismo deve ser visto como um obstáculo ao avanço de políticas sociais. Segundo eles, o federalismo varia entre os países e ao longo do tempo e isso significa diferentes impactos sobre o desenvolvimento dos sistemas de proteção social, sejam negativos ou positivos, dependendo de sua conformação. Desse modo, Obinger, Leibfried e Castles (2005) prescrevem relacionar diferentes tipos de federalismo com as diferentes feições assumidas pelas políticas sociais entre os países, a fim de se estabelecer conexões e elucidar mecanismos causais (SOARES; MACHADO, 2016).

Pode-se considerar, portanto, o federalismo uma variável institucional importante para a compreensão da conformação e da implementação de políticas sociais. Contudo, não se deve presumir que o federalismo seja um obstáculo ou um fator que possibilita a emergência e expansão dessas políticas (SOARES; MACHADO, 2016). Nessa perspectiva, a análise dos efeitos de instituições federativas sobre as políticas sociais deve considerar o dinamismo dos arranjos federativos, o compartilhamento da autoridade política pelos distintos níveis de governo, assim como o fato de que seus efeitos dependem do tipo específico de federalismo e do modo como as suas instituições inserem-se em um contexto mais amplo.

Ademais, a relação é recíproca. Não só há influência do federalismo sobre as políticas sociais, mas também os efeitos das regras de formulação e implementação de uma dada política incidem sobre as relações entre as esferas de governo, isto é, as políticas sociais também podem influenciar o desenvolvimento do sistema federativo, especialmente no que diz respeito ao tipo de relação intergovernamental resultante: se mais ou menos centralizado, com maior ou menor poder dos diferentes níveis de governo. Um exemplo é o caso brasileiro, onde a interação entre políticas sociais e federalismo, no período pós CF/88, estruturou uma importante inovação federativa: os sistemas de políticas nas áreas de saúde e assistência social. Esses sistemas têm sido responsáveis pela construção, ainda que de acordo com a especificidade de cada política pública, de um federalismo mais cooperativo, ao estabelecer parâmetros nacionais e organizar a distribuição de competências entre os entes federados (FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

2 A OCDE é uma organização composta por 35 membros, fundada em 1961, que atua nos âmbitos internacional e intergovernamental e reúne os países mais industrializados do mundo e alguns países emergentes.

Situado na abordagem de que o federalismo é fator institucional relevante para se compreender como as particularidades das instituições federativas impactam as políticas públicas, destacadamente as sociais (ARRETCHE, 2004, 2012; ABRUCIO, 2006; PIERSON, 1995), e que, dependendo de sua conformação, pode constituir um obstáculo ou favorecer a formulação e implementação dessas políticas, este trabalho mobiliza algumas características do federalismo brasileiro, com o objetivo de analisar como elas se conectam com as políticas sociais e como podem contribuir para a análise das instituições participativas que as integram. Nesse sentido, passa-se a apresentar, na seção seguinte, o caso brasileiro e algumas das características de seu federalismo a partir da Constituição de 1988.

1.2 O federalismo brasileiro e as políticas sociais a partir da Constituição Federal de 1988

Para Almeida (2001), a literatura especializada é unânime em apontar alternância entre períodos de centralização e descentralização como um traço marcante da história do federalismo brasileiro. Períodos de centralização tenderiam a coincidir com o predomínio de regimes autoritários no país, enquanto a descentralização tenderia a ocorrer na vigência da ordem democrática.

O federalismo nasce no Brasil com o Estado republicano. Desde 1891, tem-se a federação como preceito constitucional do Estado, apesar de a realidade apontar para uma trajetória de oscilação entre centralismo unitário autoritário (1937 a 1945, 1964 a 1985) e democracia federativa (1946 a 1964, 1985 em diante).

O atual modelo federativo brasileiro surgiu a partir do processo de abertura política do regime autoritário, na década de 1980, o que resultou no restabelecimento das bases jurídicas e políticas de um Estado Democrático de Direito, organizado sob a forma federativa. No art. 1º da CF/88, tem-se instituída a conformação básica da federação brasileira: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)”. Assim, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição (art. 18).

A novidade da ordem constitucional de 1988 reside em conceder status constitucional de ente federado aos municípios. Com isso, tem-se uma federação com três níveis de governo, “algo sem precedente na história brasileira e raro nas experiências federativas mundiais” (SOARES, 2012, p. 16). Juntos, estados e municípios se tornaram unidades constituintes autônomas da federação, com competência tributária própria e capacidade de estabelecer seus próprios poderes, Executivo e Legislativo, de forma independente do poder central.

No campo das políticas públicas, a Constituição instituiu os pilares para a estruturação do Estado de Bem-Estar Social redistributivo, com a perspectiva de contribuir para a redução das desigualdades socioeconômicas existentes no país; estabeleceu a universalização das políticas; a democratização da gestão estatal; a descentralização, preferencialmente em prol da municipalização das políticas, e a preocupação com a interdependência federativa (ABRUCIO, 2010). Assim, a implementação de políticas públicas, em especial as sociais, exige a descentralização da atuação do governo federal e a articulação da atuação dos níveis subnacionais, seja em razão da escala ou pela necessidade de coordenação entre estes, uma vez que a CF/88 estabeleceu tais políticas como competências comuns e concorrentes para os entes federados.

Contudo, deve-se lembrar que, nas federações, prevalecem os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Conseqüentemente, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na formulação das políticas públicas, e, em maior ou menor medida, torna-se necessária a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões relacionadas à interdependência entre eles (ABRUCIO, 2010; PALOTTI, 2012). A busca pela preservação da autonomia dos entes federados quanto às decisões sobre políticas e a garantia de direitos sociais por meio de ofertas públicas descentralizadas, com padrões semelhantes em cada unidade da federação, aponta para a necessidade da adoção de estratégias de coordenação dessas políticas por parte do governo federal brasileiro.

Segundo Abrucio (2010), a visão coordenadora que vem se instalando em várias políticas públicas no Brasil significa, em maior ou menor medida, uma negociação permanente da União com estados e municípios, tanto na formulação quanto na implementação dos programas governamentais. Tem-se assistido ao estabelecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental, por meio de normas com validade nacional, de indução à assunção de tarefas, de redistribuição de recursos entre as esferas de governo e

da criação de instrumentos de apoio condicionado para os municípios. A literatura aponta avanços nessa articulação na área da saúde e da assistência social, com a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Suas, respectivamente (FRANZESE, 2010). Esses sistemas definem o modo de se implementar as políticas de sua competência, ao mesmo tempo em que instituem padrões mínimos comuns para todo o país e responsabilidades compartilhadas pelos diferentes níveis de governo.

No âmbito desses dois sistemas, foram criadas instituições de deliberação federativa, denominadas de comissões intergestores, que discutem e negociam o processo de descentralização das ações na saúde e na assistência social. Tais comissões são compostas, exclusivamente, por gestores estaduais e municipais, no caso da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), quando visam à gestão local/regional, e por gestores das três esferas de governo e do DF, na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), responsável pela negociação de aspectos operacionais da gestão nacional dos sistemas de políticas sociais. O desenho dessas comissões prevê “composição paritária entre os entes federados e a regra do consenso para tomada de decisão” (PALOTTI, 2012, p. 128), sendo que, segundo Gontijo (2015), a produção de decisões expressa o padrão de relações intergovernamentais desenvolvido.

Abrucio (2010) também ressalta que, ainda que as ações de coordenação federativa sejam primazia da União, como é comum em quase todas as federações, os estados brasileiros ainda não assumiram um papel coordenador junto aos municípios, algo que geraria maior equilíbrio intergovernamental.

Com o objetivo de delimitar as proposições teóricas que contribuirão para a análise de como a dinâmica federativa afeta as instituições participativas, apresenta-se, nas subseções seguintes, duas características do federalismo brasileiro na coordenação de políticas sociais: a capacidade do governo central de tomar decisões acerca das políticas sociais por meio de legislação nacional (centralização jurisdicional) e de dispor de recursos para o seu financiamento (centralização fiscal). Esses dois aspectos, presentes em determinadas políticas sociais, constituem variáveis importantes na análise dos efeitos do federalismo sobre os conselhos de assistência social, que terá como tema condutor o financiamento federal dessa política.

1.2.1 O centralismo jurisdicional da União

O centralismo jurisdicional diz respeito à capacidade de legislar do governo central, afetando interesses subnacionais. No Brasil, segundo Arretche (2009) e Souza (2005), a União desempenha um papel regulatório, por meio da edição de normas a serem cumpridas em todo o território nacional, isto é, apesar da descentralização territorial e da existência de outras instituições políticas (bicameralismo assimétrico, presidencialismo de coalizão e sistema eleitoral proporcional de lista aberta), que induziriam a um sistema de poder muito fragmentado no país, parte da literatura especializada destaca que o governo central, especialmente o Poder Executivo, possui amplas competências para legislar, para implementar sua agenda e para induzir o comportamento dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2012; LIMONGI, 2008; MELO, 2005).

A Constituição de 1988 ampliou significativamente a quantidade e a qualificação das matérias constitucionalizadas e remeteu à legislação complementar a normatização de muito de seus dispositivos. Também tornou as regras para o seu emendamento não muito custosas e expandiu matérias de competência legislativa privativa da União. Segundo Arretche (2009, p. 31), “Embora a aprovação de emendas constitucionais seja a modalidade mais exigente de alteração no *status quo* da legislação brasileira, esta é comparativamente pouco exigente em termos internacionais”. O resultado é que, conforme lembra Souza (2013), os poderes Executivo e Legislativo nacionais passam a concentrar a determinação das preferências futuras sobre políticas públicas, com competências legislativas para definir o desenho, a forma de implementação e o formato da ação pública e de gestão, as fontes de financiamento, o sequenciamento das políticas e os mecanismos de acompanhamento e controle, bem como as formas de participação social nas políticas públicas.

Para Arretche (2009, p. 380), “os formuladores da CF/88 criaram um modelo federativo que combina ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais”. Isso significa que a Constituição dotou a União de poderes para iniciar legislação de interesse próprio e regulamentar áreas fiscais e de competências dos entes subnacionais, inclusive sobre a maior parte das políticas sociais, sem precisar de super maiorias para aprovar tais propostas. Nesse caso, ainda conforme Arretche (2012), a descentralização da autoridade decisória (*policy decision-making*) para estabelecer

as normas pelas quais as políticas públicas passariam a ser executadas foi bem limitada. Ou seja, o federalismo brasileiro é caracterizado por grande poder de normatização no âmbito da União (centralização jurisdicional), aliado à sua condição privilegiada na dimensão fiscal, seja na distribuição dos recursos tributários, seja na definição dos gastos públicos (centralização fiscal).

A normatização vem sendo amplamente adotada pela União, especialmente a partir de 1995, para disciplinar algumas políticas sociais e finanças públicas no âmbito federativo, e, nesse sentido, importa destacar a aprovação de medidas legislativas nacionais que aumentaram a vinculação das receitas a gastos sociais e inibiram a autonomia fiscal dos estados e municípios.

Na educação, por exemplo, a CF/88 estabeleceu um patamar mínimo nas receitas de impostos e transferências para gastos com educação, sendo de 18% para União e de 25% para estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1988, art. 212). As Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios são livres para fixarem percentuais mínimos superiores aos preestabelecidos na CF/88, mas não inferiores a esse percentual. Em 1996, a Emenda Constitucional nº 14 criou o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e vinculou 15% das receitas de impostos e transferências subnacionais ao ensino fundamental. Em 2006, a Emenda Constitucional nº 53 transformou o Fundef em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e aumentou para 20% a obrigatoriedade dos gastos subnacionais com a educação básica.

Outro exemplo é na área da saúde:

[...] a Emenda Constitucional nº 29, fixou um patamar mínimo de 12% das receitas estaduais e 15% das receitas municipais para aplicação em saúde, a partir de 2004. À União ficou estabelecido que não poderia reduzir gastos em saúde e deveria aumentá-lo de acordo com a variação positiva do PIB, quando fosse esse o caso. (SOARES; MACHADO, 2016, p. 6).

O fato é que estados e municípios, apesar de deterem poder residual para legislar, têm pouco espaço para exercer tal direito. Isso porque há excessivo nível de detalhamento na Constituição de 1988, limitando o exercício da autonomia legislativa por parte de estados e municípios em matérias nas quais as competências são comuns e concorrentes. Conforme Arretche (2009), as iniciativas legislativas que afetam interesses dos entes subnacionais não

apresentam regras de tramitação diferentes de outro tipo de matéria. Sendo assim, não há maiores obstáculos para o governo federal afetar o *status quo* federativo, uma vez que:

a Câmara Alta e Senado atuam, predominante, pela lógica partidária e tendem a cooperar com o Executivo nacional quando fazem parte de uma coalizão partidária majoritária de governo. Vetos federativos não têm ocorrido nem mesmo em matérias constitucionais ou que envolvem interesses subnacionais (SOARES; MACHADO, 2016, p. 8).

O Executivo nacional, quando consegue estabelecer uma base parlamentar majoritária, pode produzir ampla legislação constitucional e infraconstitucional sem maiores interferências dos entes subnacionais no Congresso Nacional. Nessa perspectiva, estudos sobre o federalismo brasileiro destacam o impacto da regulação federal sobre as decisões dos governos locais, em especial nas políticas públicas, uma vez que “a regulação federal parece ser uma condição para ‘amarrar’ subunidades independentes em torno de um dado objetivo nacional” (ARRETCHE, 2010, p. 611).

Regulação federal refere-se ao conjunto da legislação produzida, no âmbito da União, para regular as políticas executadas pelas unidades constituintes, assim como à autoridade do governo federal para supervisionar essas políticas e redistribuir recursos entre os entes federados. “É, portanto, o emprego dos recursos institucionais da União para regular a execução descentralizada de uma dada política que a converte em uma política regulada” (ARRETCHE, 2010, p. 604). Com base nessa reflexão, a autora distingue políticas públicas reguladas e não reguladas. As políticas *reguladas* são aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas. As políticas *não reguladas* são aquelas nas quais a execução das políticas (*policy-making*) está associada à autonomia para tomar decisões (*policy decision-making*).

Apesar da centralização jurisdicional no federalismo brasileiro, Arretche (2010) aponta que estados e municípios são atores políticos autônomos e com relevantes competências na implementação de diversas políticas sociais; nesta condição, têm espaço para tomar decisões, podendo contrariar diretrizes advindas da regulação central. Ou seja, embora a centralização jurisdicional na federação brasileira abranja as políticas sociais e propicie à União grande poder na formulação dessas políticas, a competência conferida a estados e

municípios para implementar algumas políticas sociais também lhes confere papel relevante na tomada de decisões, as quais não se esgotam em sua formulação inicial.

[...] enquanto a União compromete os governos locais com certas políticas, por meio de suas funções regulatórias – evitando assim uma corrida para baixo no gasto em saúde e educação –, os governos locais detêm autoridade sobre a execução das políticas. Além disto, sua autonomia política lhes permite a possibilidade da discordância. Como resultado, mesmo na presença da regulação federal, ainda há espaço para decisões por parte dos governos locais, derivadas quer de sua autonomia política quer de sua autoridade sobre a execução de políticas (ARRETCHE, 2010, p. 611).

A literatura apresentada nesta subseção ressalta que a centralização jurisdicional permite ao governo federal tomar decisões acerca das diretrizes e do financiamento das políticas sociais. Neste sentido, faz-se necessário compreender como o federalismo fiscal brasileiro também desempenha papel importante nos gastos do governo federal com as políticas públicas e na redistribuição de recursos entre as unidades subnacionais, em um país marcado por desigualdades socioeconômicas. Na próxima subseção, passa-se a tratar, especialmente, do centralismo fiscal brasileiro.

1.2.2 Centralismo fiscal brasileiro

O federalismo fiscal pode ser compreendido, de forma ampla, como a distribuição de receitas e gastos públicos entre os entes nacional e subnacionais de governo. Contudo, ele apresenta diversas nuances na prática, sendo fator importante para a compreensão das relações federativas e seus efeitos para as políticas sociais (SOARES; MACHADO, 2016).

Do ponto de vista fiscal, identifica-se na trajetória recente do país um momento de descentralização, vigente nos anos de 1980, e outro de recentralização, a partir de meados dos anos 1990, com a União assumindo papel crucial na redefinição de receitas e gastos públicos (SOARES, 2011; SOARES; MELO, 2016), assim como na formulação das políticas públicas.

Nessa perspectiva, a importância da União na coordenação e execução de políticas de redução das desigualdades sociais e regionais é destacada:

Orientações normativas solidamente instaladas tenderam a dar maior prioridade a políticas nacionais homogêneas do que a demandas por autonomia regional. A

desigualdade entre as jurisdições para desempenhar adequadamente funções governativas deu origem à centralização na União das funções tributárias, de planejamento, e mesmo de execução de políticas. (ARRETCHE, 2010, p. 594)

Segundo Rezende (2010), a estrutura de iniquidades regionais e sociais impõe, para além da agenda de superar as incongruências fiscais, a criação de condições para que os cidadãos tenham acesso equivalente a possibilidades de progresso social, ainda que diferentes sejam seus locais de moradia no país. Nesse aspecto, instalam-se desafios adicionais para as políticas sociais, causados, em grande medida, pela necessidade de combinar a coordenação necessária com a autonomia política e a descentralização de recursos financeiros.

Como pode-se observar na Tabela 1, a seguir, a participação dos entes federados na composição da carga tributária de 2003 a 2010 é diferenciada, com a arrecadação centralizada na União. Sendo assim, o cumprimento dos fins redistributivos na ordem constitucional pós CF/88 é uma dimensão importante das relações intergovernamentais e tem efeitos significativos para a equidade territorial e social, devido à forma estabelecida de arrecadação e repartição de tributos entre os entes federados.

Tabela 1 – Carga Tributária Brasileira – total e participação dos entes federativos em proporção do PIB, 2003 a 2010

	União	Estados	Municípios	Total
2003	24,24	9,14	1,53	34,92
2004	25	9,36	1,52	35,88
2005	26,18	9,62	1,57	37,37
2006	23,34	8,59	1,43	33,36
2007	23,94	8,45	1,55	33,95
2008	23,91	8,67	1,52	34,11
2009	23,14	8,48	1,52	33,14
2010	21,86	8,7	1,94	32,5

Fonte: Receita Federal do Brasil. Carga Tributária no Brasil - Análise por Tributos e Bases de Incidência – informe anual.

No processo de redemocratização do país, ao mesmo tempo em que ocorreu a descentralização política, ocorreu também uma ampla descentralização fiscal, tanto em relação à capacidade dos entes subnacionais para arrecadar seus próprios impostos, quanto à definição de mais recursos de transferências federais para os estados, e, em especial, para os municípios. Segundo Abrucio (2010), o processo de descentralização tinha como palavra de

ordem a municipalização, já que a CF/88 deu aos municípios o status de ente da federação, colocando-os como principais beneficiários do processo de descentralização fiscal e administrativa.

O processo de descentralização fiscal ocorreu por duas vias. A primeira foi pela transferência de competências de tributação aos estados e municípios, o que beneficiou principalmente as unidades mais ricas; a segunda, pelo aumento das transferências constitucionais com objetivos redistributivos, entre eles, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), compostos por parcelas dos dois principais impostos federais, o IR (Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza) e o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados).

Contudo, a literatura especializada destaca que esse processo de descentralização fiscal trouxe alguns efeitos adversos. De acordo com Souza (2005), as políticas sociais estabelecidas como competências comuns entre os entes federados foram assumidas de forma irregular, gerando duplicidades e ausências. A ausência de mecanismos de coordenação de competências sobre as políticas públicas e de mecanismos que garantissem a responsabilização fiscal posterior dos entes federados pela utilização das receitas ocasionou, de acordo com Soares (2011), o aumento dos níveis de endividamento dos entes subnacionais, especialmente dos estados.

Por outro lado, Rezende (2010) afirma que o aumento expressivo das transferências constitucionais com intenções redistributivas desestimulou o esforço de arrecadação próprio dos entes subnacionais e não garantiu melhor redistribuição de renda aos cidadãos, enquanto as regras vigentes de transferências intergovernamentais da União, lembra Soares e Melo (2016), incentivaram a criação de 1.016 novos municípios no Brasil na década de 1990, um acréscimo aproximado de 18% do total nacional. Destaca-se também a constituição de um sistema tributário marcado pela predominância da tributação sobre o consumo, o que penaliza especialmente a população mais pobre. Assim, para Soares (2011), o aspecto redistributivo foi desenhado na perspectiva do gasto, e não das receitas, com um sistema tributário marcadamente regressivo.

A partir de meados dos anos 1990, Abrucio (2005), Almeida (2005), Arretche (1999, 2002, 2005), Soares (2011), Soares e Melo (2016) e Souza (2004, 2008) lembram que, dada a centralidade jurisdicional da União, em virtude do desafio de se superar os efeitos adversos do processo de descentralização em curso, ocorreram mudanças significativas no quadro

constitucional de 1988. Esse período expressou, conforme Arretche (2005), intensa reforma e produção de legislação infraconstitucional, estabelecendo-se mecanismos para se consolidar a transferência de responsabilidades para os governos subnacionais e combinar a descentralização de receitas com a centralização da autoridade sobre as decisões de arrecadação e de gasto, ou seja, limitação da autonomia dos governos subnacionais para a regulamentação da cobrança de impostos e do destino do gasto.

Nesse sentido, a centralização jurisdicional, também presente no âmbito fiscal, possibilitou à União legislar sobre receitas, gastos e dívidas dos diversos níveis de governo. Esse aspecto foi crucial para que o governo nacional promovesse uma série de reformas a partir de meados dos anos 90, e elevasse sua capacidade financeira por meio de aumentos contínuos na carga tributária do país. Assim, lembram Soares e Machado (2016) e Soares e Melo (2016), a União ampliou suas receitas e passou a concentrar poder redistributivo, além de induzir comportamentos subnacionais em relação aos gastos sociais, especialmente por meio de transferências vinculadas às políticas sociais, com destaque para saúde, educação e assistência social, reguladas por legislação própria (transferências legais fundo a fundo), e de transferências diretas de renda aos cidadãos por meio do Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família.

Considerando que as decisões alocativas dos governos locais são constrangidas por regras definidas centralmente, isto é, a autonomia na gestão fiscal e nas políticas descentralizadas é fortemente limitada por diversas regulamentações federais, Vazquez (2010) ressalta que:

reformas nas instituições orçamentárias, fundos cativos, transferências condicionadas e vinculações de receitas são os mecanismos institucionais criados pelo governo federal para estimular os governos executores das políticas (municípios) a adotarem ações formuladas centralmente e, ao mesmo tempo, são formas de coordenação para impor o compromisso com o ajuste, prioridades de gasto e um padrão nacional para a oferta descentralizada (VAZQUEZ, 2010, p. 68).

A literatura mobilizada aponta que o federalismo fiscal brasileiro é descentralizado em termos de distribuição de receitas, sendo que estados e municípios têm disponível um volume maior de receitas tributárias por meio de definições constitucionais.

A centralização jurisdicional também é um aspecto presente no âmbito fiscal. O governo federal possui competências privativas sobre tributação e alta capacidade de legislar sobre receitas e despesas subnacionais. O governo federal também centraliza a arrecadação

com menor grau de vinculação sobre essas e tem poder redistributivo, podendo induzir comportamentos subnacionais em relação aos gastos sociais, como se observou a partir dos anos 90, com a Lei Complementar 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que trouxe mais rigidez à gestão orçamentária, estabelecendo, por exemplo, limites para o gasto com o pagamento de salários do funcionalismo público.

A seção a seguir aborda aspectos da literatura relacionados às instituições participativas, com foco na identificação de suas dimensões analíticas – desenho, funcionamento e resultado deliberativo -, buscando-se verificar os efeitos da dinâmica federativa de centralização na política de assistência social.

1.3 A participação social institucionalizada nas políticas sociais no Brasil

Para Almeida (2005), um importante argumento associado à descentralização das políticas sociais no Brasil era o de que ela ampliaria a democracia, uma vez que não só possibilitaria uma maior proximidade entre os implementadores das políticas e seus usuários, como a efetiva participação da sociedade nas decisões sobre essas políticas. A Carta Constitucional garantiu direitos de cidadania e estabeleceu princípios participativos, criando as condições legais para a sociedade civil participar e deliberar em questões concernentes à produção e à revisão de leis, assim como na formulação, implementação e fiscalização da gestão das políticas públicas. Desse modo, teve-se a ampliação da participação dos cidadãos na política brasileira, que não ficou mais restrita ao voto, com o surgimento de novos espaços que possibilitam a participação de diversos atores sociais nas diversas esferas de poder.

O artigo 194, parágrafo único, inciso VII, da CF/88, que dispõe acerca da Seguridade Social, define o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial, de trabalhadores, empresários e aposentados”. O artigo 198, inciso III, sobre a Saúde, define que as ações e serviços públicos dessa política serão realizados com “participação da comunidade”. O artigo 204, inciso II, sobre a Assistência Social, dispõe que as ações governamentais nessa área serão realizadas e organizadas com base na “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. O artigo 206, inciso VI, dispõe sobre a gestão democrática do Ensino Público.

Esses princípios constitucionais foram regulamentados por leis ordinárias formuladas a partir dos anos 1990, dando origem a espaços institucionais de participação social. Desde então, assiste-se à institucionalização de inúmeras instâncias participativas, nas quais Estado e sociedade civil passaram a deliberar, por meio do estabelecimento de diálogo, sobre temas e interesses coletivos.

Segundo Abers e Keck (2009), Avritzer (2008, 2009) e Cunha (2004), as formas que essas instâncias tomaram são diversas: conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, conferências, comitês, entre outras, e as diferenças entre elas vão desde a estrutura, organização e funcionamento até os resultados produzidos. Desse modo, abriu-se a possibilidade de as políticas públicas serem formuladas, implementadas e fiscalizadas pelos cidadãos e também por representantes constituídos nas diversas instituições sociais vinculadas às áreas específicas das políticas nos três níveis de governo.

1.3.1 As instituições participativas brasileiras

Participação institucionalizada é a forma de interação que utiliza canais de diálogo oficialmente sancionados e guiados por regras previamente definidas e aceitas pelos envolvidos. Para Abers, Serafim e Tatagiba (2014), esse tipo de participação é geralmente indireta, envolvendo diferentes formas de representação dos membros da sociedade civil e do governo, escolhidos em fóruns próprios. No Brasil, três modelos de participação institucionalizada tornaram-se predominantes: o orçamento participativo, os conselhos e as conferências de políticas públicas. Este estudo trata de um desses modelos, os conselhos, organizado nos três entes federados. Compreende-se que o diálogo entre os estudos sobre esse modelo de participação e os estudos sobre o federalismo pode evidenciar as interações e interconexões existentes, trazendo elementos relevantes para pesquisas que tenham por objeto as instituições participativas brasileiras.

Nas últimas décadas, o Brasil transformou-se em um país democrático e com uma impressionante diversidade de práticas participativas, que vinculam Estado e sociedade na formulação e implementação de políticas públicas. A partir da CF/88, com destaque para as

gestões do Executivo nacional pelo Partido dos Trabalhadores (PT), no período de 2003 a 2010³, Avritzer (2010) relata que ocorreu significativa expansão da participação social, a qual ganhou novos formatos, maior disseminação e abrangência territorial. Esses espaços concretizaram-se em instituições participativas, formalmente organizadas e vinculadas à estrutura de Estado, definindo formas variadas de incorporação dos cidadãos na deliberação de políticas públicas, principalmente por meio de suas organizações representativas.

À medida que esses mecanismos de participação foram se consolidando, os termos “institucionalização da participação” e “instituições participativas” emergiram nos trabalhos sobre democracia participativa no Brasil, expressando a singularidade da experiência brasileira no campo da participação, conforme ressaltado por Lavallo (2011):

[...] a participação, que nos anos 1960 a 1980 condensava a crítica dos atores sociais e de parte da academia perante os déficits de inclusão das instituições políticas e do crescimento econômico, bem como exprimia um reclamo de autodeterminação efetiva em face de partidos e intermediários políticos vários, tornou-se progressivamente, nos anos pós-transição, parte da linguagem jurídica do Estado e atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em outras democracias. (LAVALLE, 2011, p. 13)

Ocorre, portanto, segundo o autor, o trânsito da participação de grupos organizados da sociedade civil para uma participação institucionalizada. Essa participação que ocorre na esfera estatal, formalmente reconhecida e aceita por ela como legítima (legal), possibilita a partilha do exercício do poder político, ao mesmo tempo em que passa a exigir “rotina de trabalho pré-determinada, com a burocracia, com uma nova agenda de prioridades, com o desenvolvimento de uma hierarquia de poderes e com a possibilidade de expressão de suas necessidades” (BARBOSA; KERBAUY, 2015, p. 14). Todavia, frente à abrangência da aplicação do conceito de IPs, Barbosa e Kerbauy (2015) chamam a atenção para a necessidade de se delimitar melhor o que se compreende com sua definição e quais tipos de instituições se incluiriam nela.

Avritzer (2008) lança o conceito de IPs ao diferenciar tipos de institucionalidade por meio das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de

3 Em 1999, eram 23.987 conselhos existentes no Brasil. No plano da União, em 2006, foram contabilizados 64 Conselhos Nacionais em funcionamento, sendo que 13 destes foram criados no Governo Lula. Em termos de Conferências Nacionais, foram realizadas 35 no período de 2003 a 2006, além de duas internacionais ocorridas no País. Mais de dois milhões de brasileiros participaram, nesse período, das diversas conferências municipais, estaduais e nacionais (TEIXEIRA et al., 2007 apud BORBA; LÜCHMANN, 2010, p. 231).

tomada de decisão política. O autor formula a ideia de IPs valendo-se da noção de instituições, pela teoria democrática, como o “conjunto de normas e de regras que estruturam a ação social e política” (AVRITZER, 2008, p. 45), com uma definição abrangente que possibilita a análise conjunta de diferentes processos de participação institucionalizada, mediante os quais, segundo Pires e Vaz (2010), cidadãos e organizações da sociedade civil participam das decisões, da implementação e do controle de políticas públicas.

Para Avritzer (2009), as IPs, concebidas como instâncias inseridas na arquitetura institucional dos regimes democráticos, são instituições formalmente instituídas por meio de normas ou por decisões de distintos atores políticos. Segundo o autor, as IPs têm como características específicas: (1) operam simultaneamente a partir dos princípios da participação e da representação. Essa característica possibilita, conforme destacam Avritzer e Ramos (2016), que mobilizações e assembleias abertas, presentes na sociedade civil, possam se vincular a instâncias de participação que acontecem em escalas e níveis de governos diferentes, por meio de mecanismos de representação; (2) institucionalizam as práticas da sociedade civil em formas permanentes de interação com o Estado; (3) facilitam a interação com partidos políticos e com atores estatais, possibilitando que os atores políticos busquem meios para se reconectar com suas bases para além da competição eleitoral; e, por fim, (4) as características do desenho dessas instituições são fundamentais para se entender as suas consequências na organização das instituições políticas, à medida que estas incluem um conjunto de experiências bastante distintas, cujo desenho institucional varia consideravelmente de uma experiência para outra, fazendo com que nem todas tenham os mesmos efeitos sobre o funcionamento das instituições democráticas.

Sob a denominação de IPs, foram sendo incorporados outros arranjos participativos, assim como reavaliado o conceito de instituição participativa, tendo em conta a institucionalidade e o estabelecimento de continuidade na gestão pública do país. Nessa perspectiva, Cortes (2011) postula que as IPs são:

mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira (CORTES, 2011, p. 137).

A partir desse conceito, no qual se ressalta o caráter permanente e de gestão pública dessas instituições, Cortes (2011) elabora uma classificação das IPs que leva em conta os seguintes aspectos: se a participação é direta ou por meio de representantes; individual ou em coletividades; e o nível de institucionalização. Com base nessa classificação, são identificados quatro grandes grupos de IPs: (1) os mecanismos de participação individuais, que propiciam a apresentação de críticas, queixas e proposições, tais como nos casos de pesquisas de satisfação por telefone ou via internet – “disque denúncia” e “fale conosco” – e, principalmente, as ouvidorias; (2) os processos conferencistas de políticas setoriais ou temáticas, de caráter eventual, em contraste com a regularidade e frequência de funcionamento de outras IPs; (3) os orçamentos participativos e (4) os conselhos de políticas públicas e de direitos.

De maneira mais geral, os conceitos de IPs buscam refletir sobre como diferentes desenhos institucionais permitem conectar e incluir distintos tipos de atores sociais e políticos e sobre como novas práticas deliberativas são inseridas na institucionalidade democrática.

No Brasil, em virtude da diversidade empírica, multiplicaram-se exponencialmente os estudos sobre participação popular a partir dos anos 90. Esses estudos conduziram a um rico mapeamento e a uma análise crítica sobre os fatores condicionantes da sustentabilidade dos arranjos participativos e de seus efeitos em termos de aprofundamento democrático e qualificação da gestão pública.

A literatura nacional da área tem chamado atenção para a criação de instituições participativas em diversas áreas de políticas públicas e em diferentes níveis da administração pública no Brasil desde os estudos de caso iniciais. Pode-se citar Carvalho (1995, 1998), Fuks (2002), Raichelis (2015) e Souza (1999), entre outros, que buscaram conhecer mais profundamente o funcionamento dessas instituições, até autores mais recentes, que passaram a avaliar o papel da tradição associativa na estruturação das práticas de participação (AVRITZER, 2002); a intersecção entre os projetos políticos governamentais e os da sociedade civil (DAGNINO, 2002); as diferenças nas áreas de políticas públicas (CORTES, 2002; FUKS; PERISSINOTTO, 2006); a qualidade dos processos deliberativos (CUNHA, 2009; FARIA, 2010); a densidade associativa e as relações políticas na sociedade civil (WAMPLER; AVRITZER, 2004); a existência ou não de governo ou coalizões com projetos participativos (CUNHA, 2009; WAMPLER, 2011); o perfil dos participantes (AVRITZER, 2005; FARIA, 2007, FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003; LAVALLE; CASTELO;

BICHIR, 2004); a associação entre o processo de municipalização, instituído pela CF/88, e a implantação de inovações institucionais nas diversas áreas de políticas públicas como estratégia no processo de descentralização político-administrativa do Estado brasileiro (ABRUCIO, 2002, 2006; ARRETCHE, 1999, 2002, 2003; SOUZA, 2002, 2004, 2005; SOUZA; CARVALHO, 1999); a relação entre participação e acesso a bens públicos (MARQUETTI, 2003); os impactos das IPs sobre a atuação dos governos e a produção de políticas públicas (AVRITZER, 2010, 2011; CORTES, 2005; ISUNZA VERA; LAVALLE, 2013; PIRES, 2011; PIRES; VAZ, 2012); o engajamento dos movimentos sociais nas IPs (LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2004); os constrangimentos institucionais aos quais os conselhos estão sujeitos (CORTES, 2007; LAVALLE; BARONI, 2015); o potencial das práticas participativas e deliberativas no fortalecimento de instituições representativas, como o Congresso Nacional (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011), entre outros aspectos que ajudam a compreender as condições de organização, funcionamento e resultados deliberativos das IPs.

O campo de trabalho sobre IPs, conforme apontado por Silva (2011), também pode ser organizado com base em gerações de estudos sobre elas, sendo que a primeira geração foi caracterizada, em grande medida, pela centralidade na defesa dessas instituições, “enquanto instrumentos para o alcance de determinados objetivos político-normativos subjacentes ao processo de democratização brasileiro” (SILVA, 2011. p. 233). Para o autor, identifica-se nessa geração uma disputa pela construção do tema enquanto “objeto” científico legítimo, demarcando um espaço próprio perante outros campos mais consolidados e reconhecidos academicamente.

O acúmulo de pesquisas, ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, abriu, em meados da última década, a segunda geração de estudos acerca das IPs centrados na crítica das experiências participativas e ressaltando os descompassos existentes entre os objetivos político-normativos democratizantes, que alimentavam o ideário participacionista e as suas expressões empíricas. Ainda que o processo de institucionalização da participação tenha se intensificado durante o governo Lula, Faria (2010) avalia que:

[...] a presença desses canais não garante, por si só, que estas mesmas vozes serão incluídas nos processos decisórios destas mesmas sociedades. Para a construção de uma dinâmica cooperativa, que redunde em um processo inclusivo mais amplo, uma série de variáveis deve estar presente (FARIA, 2010, p. 202).

Muitos estudos, portanto, passaram a indicar os limites das IPs enquanto ampliadoras do acesso às tomadas de decisão e, em alguns casos, “passa-se da ‘apologia’, que marca parte da primeira geração, para uma ‘condenação’ das IPs. Tal postura, no limite, se desdobra na própria crítica ao objeto de estudo – a ‘participação’ – considerado marcado por uma inerente carga normativa” (SILVA, 2011, p. 233),

A terceira geração de estudos altera o foco do debate, centrado na defesa ou na crítica da existência das IPs, e passa a “identificar e analisar de forma sistemática processos e resultados produzidos pela implementação dessas instituições em diferentes setores de políticas públicas” (SILVA, 2011, p. 234), sejam eles políticos, socioeconômicos ou culturais. Nessa geração, o fator contextual ganha relevância na análise das IPs e especialmente dos conselhos, uma vez que, de acordo com Fonseca (2011), estes tendem a ser vinculados ao Poder Executivo e à estrutura administrativa pública nos diversos níveis de governo. Para Pires et al. (2011), os contextos e as estruturas institucionais nos quais as IPs estão inseridas podem influenciá-las, condicionando possibilidades e limites para sua atuação.

Ainda nessa perspectiva, valendo-se da sociologia política, Silva (2011) apresenta indicações relevantes para uma perspectiva contextual de estudo das IPs, uma vez que “Em resposta a cada grande questão da ciência política, nós respondemos: ‘depende’. Respostas válidas dependem do contexto em que os processos políticos em estudo ocorrem” (TILLY; GOODIN, 2006, p. 6 apud SILVA, 2011). Assim, a contextualização torna-se fundamental, frente às diversidades regionais, de nível de governo ou da política pública às quais as IPs estão vinculadas. Como evidenciado por Silva (2011), para o estudo das IPs, torna-se necessário, além de se analisar como os diversos atores politicamente relevantes em cada contexto se relacionam com tais instituições, saber também qual posição e essas instituições ocupam na relação com outras esferas nas quais se desenvolve o processo de produção de decisões e implementação das políticas públicas.

Sendo assim, considera-se, nesta tese, com base nas análises dos estudos da terceira geração, que a dinâmica federativa de uma política pública, compreendida neste estudo como centralismo jurisdicional e fiscal, é fator contextual e institucional importante a ser considerado na análise das IPs, especificamente aquelas que apresentam natureza federativa, isto é, que estão presentes nos três níveis de governo, tais como os conselhos, apresentados a seguir.

Os conselhos de políticas públicas

Os conselhos de políticas públicas emergem como inovações institucionais participativas, destinadas a influir nas decisões estatais, mediante o exercício de competências conferidas pelas leis que os criaram e definiram seu campo de atuação. Trata-se de “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54). Nesses conselhos, os atores devem participar conjuntamente da discussão e da tomada de decisões sobre diretrizes e propostas para determinada área de política pública, assim como da execução e do controle dessas propostas. Destaque-se que a função de conselheiro não é remunerada, por ser uma atividade de “relevância pública”.

Instituídos como forma de participação e deliberação no campo das políticas públicas pós-Constituição de 1988, os conselhos de políticas públicas têm características que os diferenciam de outras experiências de conselhos comunitários, populares e administrativos já existentes no Brasil. Criado com a função de democratizar a tomada de decisão e de facilitar a captação das demandas da população, esse tipo de IP tem atribuições deliberativas, no que diz respeito à formulação de políticas públicas, e fiscalizadoras, no que se refere à sua execução.

De acordo com Abers e Keck,

A ideia de conselhos gestores se originou com o movimento de Saúde, um dos poucos movimentos populares que continuou avançando durante os anos 1980. Ana Maria Doimo [...] atribui esse avanço ao fato de que, além da sua oposição ao regime militar, esse movimento tinha um programa concreto para novas instituições democráticas. O movimento propôs a descentralização do sistema de saúde, organizado em torno de prevenção e saúde pública, ao invés do investimento privado [...]. Um aspecto fundamental da proposta foi a institucionalização de conselhos nos níveis municipal, estadual e nacional, o que possibilitava a participação da população na tomada de decisões sobre as políticas de saúde. Para assegurar que os representantes do Estado não dominassem tais conselhos, a garantia de ‘paridade’ foi inserida na lei: representantes do Estado e grupos cívicos dividiriam o poder nos conselhos [...]. A legitimidade, tanto de tradicionais organizações de bairro como de novas ONGs profissionais, derivava da sua presumida ligação com movimentos de base”. As outras áreas também testemunharam um intenso ativismo pela implementação dos respectivos conselhos. (ABERS; KECK, 2008, p. 102-103)

Assim, os parâmetros para a criação de uma nova cultura na condução das políticas sociais foram estabelecidos e os conselhos gestores ganharam expressão, como destacado por Raichelis (2006):

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultantes políticos (RAICHELIS, 2006, p. 11).

De acordo com Lüchmann (2011), diferentemente de outros espaços e políticas participativas, na maioria dos conselhos gestores, a exemplo dos da saúde, educação, assistência social, dos direitos das crianças e dos adolescentes, do meio ambiente, transporte e planejamento urbano, entre outros, “a participação institucional ocorre sob prerrogativas legais que determinam a representação por meio de associações, organizações ou ‘entidades sociais’, fundamentalmente daquelas que atuam ou que contam com algum reconhecimento nas respectivas áreas de intervenção governamental” (LÜCHMANN, 2011, p. 142).

Lavalle e Barone (2015), por sua vez, destacam que os conselhos gestores de políticas públicas se referem àqueles mais institucionalizados, respaldados constitucionalmente, de expansão universalizada entre os municípios brasileiros, que possuem acesso a algum grau de controle sobre recursos e que estão organizados nos três níveis de governo. Constituídas como órgãos colegiados de caráter permanente, com participação híbrida (governo e sociedade civil) e com sua criação, composição, organização e competências fixadas por lei específica, foram as IPs que mais se multiplicaram no Brasil pós-Constituição de 1988, graças, segundo Cortes (2011) e Lavalle e Barone (2015), à indução do governo federal, que condicionou a transferência de recursos financeiros federais à sua constituição, entre outros requisitos.

Pode-se ter uma ideia acerca da dimensão desse processo de criação dos conselhos de políticas sociais, ao se observar dados tais como os da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (2005), que informam o número de 26.859 conselhos municipais existentes (saúde, assistência social, criança e adolescente, entre outros) nos 5.506 municípios brasileiros em 1999, o que corresponde à presença de conselhos de políticas sociais em mais de 90% dos municípios do país. Esses números demonstram a forte tendência de expansão dos conselhos em diversas áreas em todo país, colocando, no entanto, o grande desafio de se avançar no conhecimento sobre os seus resultados.

No caso dos conselhos nacionais, Teixeira, Souza e Lima (2012) oferecem uma tipologia para sua análise, explorando suas finalidades predominantes e os modos de acesso de seus participantes. Tais conselhos são considerados de políticas, de direitos e de fundos e se diferenciam quanto aos objetivos e às formas de funcionamento. Os conselhos de políticas são os que contribuem para a formulação de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, assistência social, desenvolvimento rural, entre outras. Os conselhos de direitos tratam dos direitos, em geral, de grupos que se supõe necessitarem de políticas específicas, tais como são os conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Direitos da Mulher. Por fim, os conselhos de fundos, tais como o do Fundo de Amparo ao Trabalhador ou do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, tratam de recursos públicos direcionados a uma determinada política.

Ainda que compartilhem algumas características, os conselhos de políticas se diferenciam em relação à origem, composição, atribuições formais e poder de influência nas decisões estatais. Em geral, são criados por lei e por atos administrativos e fazem parte da estrutura administrativa das áreas de políticas públicas a que estão vinculados, dependendo do gestor para sua manutenção. Têm certa autoridade formal sobre normas, planos, e, ocasionalmente, sobre o orçamento vinculado às suas áreas de atuação. Apresentam composição plural e paritária, com representantes da sociedade civil e do Estado. Utilizam processo dialógico para a solução de conflitos e publicidade de acordos e têm função deliberativa na formulação e controle da implementação das políticas. Seus membros representam (“agem em favor de”) grupos do setor privado, sindicatos de trabalhadores, órgãos estatais, associações civis, etc.

A representação governamental é feita pelos agentes públicos responsáveis por áreas de atuação na administração e são indicados pelo chefe do Poder Executivo. A sociedade civil é representada por seus pares. A seleção de membros ocorre de maneira variada. Enquanto os conselhos regidos por legislação nacional são normalmente obrigados a realizar eleições abertas e as organizações de cada categoria escolhem seus próprios representantes em fórum próprio, aqueles estabelecidos por legislação local frequentemente permitem que o governo escolha seus membros.

Estudos recentes vêm mostrando os limites e as dificuldades que os conselhos encontram ao se constituírem com base na representação, o que restringe a participação ampliada dos cidadãos. Coelho (2004, 2007) e Faria e Ribeiro (2010) lembram que a

representação de um ou outro segmento – Estado ou sociedade civil – e uma ou mais categorias dentro de cada segmento – ONGs, movimentos sociais, atores de mercado, entre outros -, assim como o desenho de partilha de poder, podem não promover a pluralidade e inclusão política, como ocorre no caso dos usuários, que podem estar presentes, mas não têm de fato voz, ou quando são representados por instituições que não defendem os seus interesses. A cultura autoritária do país, as assimetrias informacionais para os processos de decisão e de representação, a influência e ingerência dos gestores governamentais, a precária articulação com as bases burocráticas e com o Poder Legislativo, a baixa qualificação da representação tanto na área governamental quanto na não-governamental, a falta de recursos e de autonomia, entre outras situações, também podem afetar o funcionamento dessas IPs.

Destaque-se, portanto, que existem diferentes situações de criação e de funcionamento dos conselhos. Existem conselhos mais atuantes, como os que foram criados a partir da pressão de grupos e movimentos sociais durante o processo Constituinte, tais como o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional de Assistência Social, enquanto se pode identificar outros sem funcionamento e atuação, como ocorre quando autoridades municipais os criam formalmente, com o objetivo apenas de obter recursos federais. Nesses casos, os conselhos podem tornar-se mecanismos restritos de representação de interesses. Ou seja, conforme Cortes (2005), os interesses expressos não vão além daqueles que os representantes formulam como suas pretensões mais urgentes.

Em relação aos efeitos e resultados que os conselhos podem produzir, Pires et al. (2011) argumentam que não existe um consenso na literatura a esse respeito. Os autores estabelecem dois grupos de efeitos e resultados: (1) resultados e impactos associados ao acesso e à qualidade dos bens, serviços e políticas públicas produzidos a partir da esfera do Estado e (2) resultados e impactos das IPs sobre a organização da sociedade, sobre as relações políticas e de poder, e sobre as práticas e atuação da sociedade civil e dos gestores públicos.

Nas próximas subseções, passa-se a tratar da delimitação de algumas características dos conselhos, definidas pela literatura de participação social como dimensões importantes para análise: desenho, funcionamento e resultado deliberativo.

1.3.2 Dimensões de análise dos conselhos de políticas públicas: desenho, funcionamento e resultado deliberativo

Ao considerar como características fundamentais das IPs a institucionalização da participação social, sua organização federativa e sua inserção no sistema político, torna-se essencial delimitar as dimensões centrais que são influenciadas pelo centralismo jurisdicional e centralismo fiscal, características identificadas no federalismo brasileiro.

1.3.2.1 Desenho institucional das IPs

As IPs pressupõem, segundo Almeida e Cunha (2016), uma concepção de institucionalidade, ao terem suas funções definidas por um conjunto de normas e regras que estabelecem o nível de poder decisório, as formas de inclusão e autorização, bem como alguns mecanismos de prestação de contas. Por isso, uma das dimensões que deve ser analisada nos estudos sobre elas é justamente o desenho institucional, expresso em um conjunto de regras, critérios, normas e leis que visam formatar a estrutura, a organização e os procedimentos. Essa organização pode afetar as atitudes e escolhas dos atores na formulação, implementação e controle de política pública específica.

A variável chave na análise dessa dimensão está posta nas regras que constituem as IPs e orientam seus funcionamentos. Essas normas constituiriam, portanto, componentes que afetam o comportamento dos atores – que são geralmente analisados em sua dinâmica interna, desconsiderando-se o papel que as regras têm na conformação da articulação entre eles – e o grau de efetividade deliberativa ou de poder decisório. Assim, é recorrente na literatura de participação institucionalizada (AVRITZER, 2003, 2007, 2009; COELHO; VERÍSSIMO, 2004; CUNHA, 2013; FARIA, 2007, 2010; FUNG, 2004, 2006; FUNG; WRIGHT, 2003; LÜCHMANN, 2002, 2009, 2011), analisar as regras, o grau de descentralização, os participantes, a extensão e a qualidade da própria participação, além das formas e das dinâmicas do processo decisório. Desse debate, algumas variáveis do desenho são apontadas como significativas, especialmente no tocante à análise dos conselhos: o grau de institucionalização (CORTES, 2004), a capacidade de inclusão e democratização da

participação (CUNHA, 2007), a composição e o formato dos processos decisórios (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Os estudos sobre IPs realizados por Avritzer (2008, 2009) e sobre minipúblicos, realizado por Fung (2003, 2006) e por Fung e Wright (2003), tratam da ideia de desenho institucional e de participação da sociedade civil com vistas a avaliar em que medida algumas instituições são mais fortemente deliberativas do que outras. Nesse sentido, Avritzer (2008, 2009) foca o modo como o Estado se relaciona com a participação, a maneira como a participação social se organiza e as exigências legais para o governo implementar ou não a participação. Entre as IPs ressaltadas pela literatura, o autor identifica três tipos de desenho institucional: os mais participativos, como os Orçamentos Participativos (OPs), que constituem desenhos de baixo para cima; os mais interativos, com compartilhamento de poder, como os conselhos de políticas, que são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais; e os de ratificação, como os planos diretores municipais, nos quais participantes de associações representativas podem aprovar ou rejeitar propostas do Estado, contudo, sem poder de proposição. Os desenhos mais participativos são os mais democratizantes e os que mais dependem do sistema político, enquanto que os desenhos de interação dependem de forte organização da sociedade civil e da vontade política do governante. Estes são instituídos por determinação legal, sendo que sua não implementação implica em sanções, como a suspensão da transferência de recursos públicos federais para os municípios. Por sua vez, os desenhos de ratificação têm efeitos democratizantes baixos, dependem muito menos da vontade do governo, ainda que dependam da organização da sociedade devido às sanções previstas em lei.

No trabalho de Archon Fung (2004), que conclui pela relevância do desenho institucional, encontra-se a formulação de alguns aspectos que devem ser levados em conta ao se analisar práticas participativas, ou minipúblicos, como referido pelo autor. Os minipúblicos constituem esferas públicas que se avizinham das instituições democráticas, apresentam formas variadas e contribuem tanto para a legitimidade das decisões democráticas, como também para a educação política, o controle popular (ou *accountability* pública), a justiça social, a governança efetiva e a mobilização popular.

No que diz respeito ao papel do desenho institucional desses minipúblicos para dar maior qualidade à participação e à deliberação, Fung (2004) ressalta a importância do mecanismo para definição de quem participa e de como ocorre a seleção dos participantes,

que podem ser a auto-seleção voluntária, a seleção aleatória, a composição de representantes dos interesses em questão e formas eleitorais diversas. Outro aspecto diz respeito à opção, no processo de seleção, por atores já envolvidos na discussão de certo tema (como entidades, movimentos sociais, grupos de interesse, empresas da área etc.) ou por chamados “cidadãos comuns”, que não teriam envolvimento com a temática em questão.

Outros aspectos ressaltados por Fung (2004) dizem respeito ao tema e o escopo da participação. Enquanto alguns temas impulsionam a discussão cooperativa entre participantes, outros podem incentivar a competição entre diversos atores sociais. Também importante é a organização do processo deliberativo, isto é, o modo como ocorre a participação.

Outros elementos que ajudam a diferenciar os minipúblicos são o aspecto temporal – o momento ou a periodicidade da participação, em que a definição do cronograma, por exemplo, pode afetar o teor da participação -, a influência das deliberações nas decisões públicas e o exercício da *accountability* ou controle público das ações em curso. Algumas experiências são consultivas ou educativas, sem um impacto necessário sobre decisões políticas, enquanto que outras são *empoderadoras*, seja na capacidade de influência, seja na prerrogativa de produção de decisões vinculantes, tendo, portanto, efetividade mais ampla sobre as decisões.

Diferentemente de Fung (2004) e de Fung e Wright (2003), que atribuem ao desenho institucional a capacidade de gerar êxito nos processos participativos, Avritzer (2008, 2009) afirma que “o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (AVRITZER, 2008. p. 47), chamando atenção para a relevância das condições que sustentam a existência e a participação das IPs nas políticas públicas.

A premissa da qual se parte aqui é a de que os desenhos institucionais não são neutros; eles refletem ideias, interesses e escolhas por parte dos atores que os formatam, e, portanto, podem ser afetados pelo contexto no qual se inserem. Sendo assim, adota-se, neste estudo, a ideia de que um dos fatores que afeta a formatação das IPs é o centralismo jurisdicional de uma política pública.

1.3.2.2 Funcionamento das IPs

Para além das normas que definem o desenho e orientam o funcionamento das IPs, destaca-se a importância da análise de como essas efetivamente funcionam. Desse modo, um passo fundamental para o estudo das IPs é o de se compreender a dinâmica participativa e deliberativa que ocorre em seus âmbitos. Importante destacar que, conforme lembra Cortes (2002, 2009), a participação foi institucionalizada de forma diferente nas políticas públicas, o que influencia o funcionamento das IPs a elas vinculadas.

Estudos focados nas regras de funcionamento de conselhos apontam que as normas dessas IPs definem, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e voto, o que deve ser discutido e como devem ocorrer os debates e a tomada de decisões (FARIA; RIBEIRO, 2010).

Neste sentido, especial atenção é dada à representação realizada por atores governamentais e pela sociedade civil, uma vez que essa tem sido a forma de participação nas IPs. Na última década, as pesquisas sobre IPs, para além das questões centrais da literatura sobre representação – o agir em nome do outro –, como o que significa representar e os seus fundamentos relativos a legitimidade, registraram uma mudança em direção à análise do papel representativo dos atores sociais e a favor da pluralização da representação (ALMEIDA, 2010, 2013; AVRITZER, 2007; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, 2006^a; LÜCHMANN, 2007, 2008; POGREBINSCHI; SANTOS, 2010; URBINATI; WARREN, 2008).

As IPs implicaram um significativo aumento da representação dos atores sociais, legalmente instituídos como representantes da sociedade civil, no processo de participação social na formulação, implementação e controle das políticas públicas. Sabe-se, no entanto, que o conceito de representação não é autoevidente. Ao tratar do processo representativo, realizado por meio de instituições de participação que atuam em diferentes níveis de governo sob coordenação federativa, faz-se necessário precisar de qual representação se está falando.

Nos argumentos de Avritzer (2007, p. 444), a representação realizada pela sociedade civil nas IPs é diferente daquela exercida no Parlamento devido a dois aspectos: primeiro, porque não existe o requisito explícito da autorização, tal como elaborado por Hobbes e posteriormente desenvolvido por Hanna Pitkin; e, segundo, porque “não há estrutura de

monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há o suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação”, segundo a qual o voto de cada indivíduo tem exatamente o mesmo peso.

Para o autor:

a representação exercida pela sociedade civil é pluralista e, mesmo quando coincide com um território determinado em uma estrutura de conselho, ela também se superpõe a outras formas que, em geral, tomam decisões vinculantes em relação ao mesmo tema, no mesmo território [...] na maior parte das vezes, a representação da sociedade civil é um processo de superposição de representações sem autorização e/ou monopólio para o exercício da soberania. (AVRITZER, 2007, p. 444).

A representação nas IPs é, portanto, distinta da representação tradicional, uma vez que os representantes não são eleitos da forma tradicional (cada pessoa um voto, todos expressando suas vontades). Nesse sentido, Borba e Lüchmann (2010) ressaltam trabalhos (AVRITZER, 2007; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, 2006^a; LÜCHMANN, 2007) que vêm buscando romper esse dualismo, indicando como ponto em comum as especificidades da representação desenvolvidas nas IPs ante a representação eleitoral.

Para Lüchmann (2007), a representação no interior dos modelos conselhistas apresenta especificidades que dão eco ao desenvolvimento de novas bases de legitimidade política, tais como: participação e representação (a) coletiva por meio de organizações/ entidades; (b) voluntária e, portanto, radicalmente diferente da atuação política profissional; (c) em diferentes espaços participativos; (d) com periodicidade diversa definida por diferentes regimentos; (d) com escolha de representantes mediante processos variados, como fóruns, eleições, indicações, etc.; e, por fim, apresentando grande maleabilidade, ou seja, baixo controle de entradas e saídas em espaços representativos. Para a autora, no seu conjunto, essas características colocam a dimensão das relações entre representantes e representados como mecanismos de autorização e prestação de contas, ou *accountability*, em outro patamar, se comparado com o modelo eleitoral.

No funcionamento das IPs, também é importante analisar como a deliberação ocorre em seu interior. A capacidade de atuarem como canais de apresentação de demandas da sociedade tende a depender, entre outros fatores, do grau da discussão que ocorre em seu âmbito. Ou seja, a deliberação é um componente importante da participação institucionalizada, uma vez que envolve um conjunto de possibilidades de envolvimento dos atores no processo e no comprometimento destes com as temáticas em discussão e com a

possibilidade efetiva de concretização, acompanhamento e monitoramento das ações de determinada política. Sendo assim, para Pires et al. (2011), saber não apenas quem participa e delibera nesses espaços, mas, principalmente, como se delibera e o sobre o que se delibera pode ser fundamental para se garantir maior qualidade ao processo participativo, impactando significativamente nos resultados das IPs nas políticas públicas.

Adotando uma metodologia multidimensional para analisar as instituições participativas e seus impactos, Cunha et al. (2011) definem como uma das fontes para se verificar o funcionamento das IPs as atas que registram o seu processo deliberativo interno. A técnica utilizada na análise desses documentos tem sido, especialmente, a análise de conteúdo temática, que tem por finalidade identificar os temas constantes no processo deliberativo das IPs, sendo a presença (ou ausência) e frequência de determinado conteúdo significativas para a análise de seu funcionamento, conforme lembram Cunha (2007) e Almeida (2008). Tendo em vista a grande variedade de assuntos sobre os quais as IPs discutem e decidem, desde questões relacionadas com sua organização interna até o planejamento e controle da política pública, também se torna fundamental identificá-los. Assim, ainda conforme Cunha et al. (2001), a codificação dos temas que são discutidos pelas IPs possibilita mapear o processo deliberativo e estabelecer comparações entre elas no que tange à presença e/ou ausência das condições necessárias para sua efetividade deliberativa.

A análise dessa dimensão permite, portanto, identificar como as IPs funcionam, uma vez que, na prática, podem se afastar de forma significativa do que é normativamente definido como suas atribuições no desenho institucional (PIRES et al., 2011). Mesmo reconhecendo que as especificidades da representação e do modo como a discussão ocorre são elementos relevantes para se compreender o funcionamento das IPs, neste estudo, o foco da análise recai, especialmente, nos assuntos que são discutidos no âmbito dessas instituições. A presença e/ou ausência de determinados assuntos, assim como a forma como são processados, estão relacionadas ao contexto no qual as IPs se inserem, presumindo-se, pois, que o centralismo fiscal da política pública induz e formata a discussão de determinados assuntos pelas IPs.

1.3.2.3 Resultado deliberativo das IPs

Uma terceira dimensão para a análise das IPs consiste no resultado deliberativo produzido por elas. Segundo Cunha (2009), os fatores que determinam a efetividade

deliberativa relacionam-se à capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública. Em seu estudo, a autora analisa os resultados deliberativos produzidos por conselhos municipais de assistência social e imputa as evidências encontradas ao processo de amadurecimento institucional, que possibilita às instituições reverem organização e procedimentos, adequando-os e melhorando-os com vistas a alcançar os resultados almejados pelas IPs.

Pires et al. (2011) assinalam que algumas dimensões da análise acerca da efetividade deliberativa dizem respeito à investigação da influência que os arranjos institucionais participativos têm sobre os poderes Executivo e Legislativo; à opinião dos atores envolvidos nos processos e à percepção dos gestores responsáveis pela coordenação desses arranjos. Desse modo, torna-se necessário que o desenho da gestão pública adotado seja capaz de se articular com as decisões oriundas dos processos participativos realizados nas experiências institucionais de participação. Avritzer et al. (2013, p. 13) apresentam também uma ideia de efetividade combinada à relação existente entre as “deliberações formuladas no interior de instâncias de participação e seu encaminhamento em diferentes esferas do governo”, tal como sinalizado por Souza (2013), que indica que a efetividade ainda pode ser vislumbrada como a capacidade de influenciar, controlar e decidir acerca de políticas públicas. A seu turno, Silva (2014) também destaca que a literatura que trata da efetividade das instituições participativas tem mobilizado um conjunto de variáveis contextuais, políticas e institucionais, para explicar diferenças no desempenho desses arranjos.

A esse respeito, Lavallo (2011) chama atenção para a polissemia do termo participação política, que pode, a um só tempo, significar: (1) categoria nativa da prática de atores sociais; (2) categoria teórica que subsidia os debates na teoria democrática (com pesos e sentidos variáveis); (3) categoria procedimental delimitada em leis e normas regimentais específicas. A essa multidimensionalidade de conceito, o autor atribui a causa principal das dificuldades analítico-metodológicas para se definir os resultados da participação, isto é, seus efeitos. Nesse sentido, o autor ressalta que “a avaliação dos efeitos da participação depende tanto da diferenciação entre efeito e valor em si quanto da clara especificação das consequências esperadas e dos mecanismos causais que as tornarão possíveis” (LAVALLE, 2011, p. 34).

Partindo desses pressupostos, Lavallo (2011) sintetiza alguns passos da estratégia analítica considerados essenciais para se proceder à avaliação da participação: (1) suspender seus significados como valor em si, de maneira a ser possível uma avaliação que, assumindo

um conceito denotativo, afirma efeitos empíricos específicos. Ou seja, tomar a participação como ferramenta para o alcance de resultados potencialmente benéficos; (2) proceder à escolha de redução da complexidade, ou seja, postular com precisão o efeito ou o conjunto restrito de efeitos de interesse a serem aferidos, significando uma delimitação mais precisa do foco de avaliação pretendida; (3) livrar-se da tentação da causalidade remota: aquela em que a relação causa e efeito é atravessada por espaços longos de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento extenso de efeitos intermediáveis, eis que quanto mais distante for a causa do efeito, mais difícil é mostrar que existe conexão. Por isso, propõe “fixar os olhos nos efeitos imediatos ou diretamente imputáveis às IPs naquilo que efetivamente produzem: as decisões” (LAVALLE, 2011, p. 41). Na perspectiva do autor, os resultados da participação só seriam passíveis de aferição com base em uma clara conceituação da própria categoria, relacionada à identificação dos tipos de impactos imediatos que se esperaria dessas IPs. Seria, portanto, por meio das decisões tomadas que se poderia medir o poder das IPs.

Conforme Lüchmann (2002) e Fung (2004), estudos sobre IPs revelam que não apenas fatores relacionados ao desenho institucional e ao processo deliberativo influenciam os resultados produzidos por elas, mas também fatores contextuais, que, segundo Wampler e Avritzer (2004) e Cunha (2009), são as condições socioeconômicas, o apoio dos governantes aos fóruns deliberativos, a disposição dos cidadãos e/ou de suas organizações em participar, a dinâmica associativa do município, a trajetória da política pública em questão, entre outros.

Ou seja, o resultado produzido, considerado, neste estudo, como o que é decidido pelos conselhos e que se transformam em resoluções, é, portanto, uma dimensão de análise importante, uma vez que expressa a capacidade efetiva das IPs para influenciar determinada política pública. A análise dessa dimensão permite, portanto, identificar o que decidem e o efeito do centralismo fiscal nessas decisões.

1.3.3 Relacionando federalismo e IPs brasileiras

As seções e subseções anteriores deste capítulo abordaram dimensões analíticas, assim como a possibilidade de interação entre os referenciais teórico e analítico das duas literaturas mobilizadas: federalismo e participação social institucionalizada.

Arretche (1999, 2002), uma das referências nos estudos sobre federalismo, aponta que a criação de conselhos relacionados a diferentes áreas de políticas públicas foi possível a partir de determinação legal e do processo de indução promovido pelo nível federal ao condicionar a criação e efetivo funcionamento das IPs ao repasse de recursos públicos a outros níveis de governo. Abrucio (2006), na mesma direção, destaca, entre os mecanismos de coordenação federativa pela União, o repasse de recursos condicionado à participação e à fiscalização da sociedade local, por meio da criação e ampliação do escopo dos conselhos. Esse papel indutor do governo federal no processo de criação dos fóruns de participação também é destacado por Souza (2004), situando-o no contexto socioeconômico, político, de capacidade de gestão e no projeto político dos governos.

Nos estudos sobre instituições participativas, destaca-se a pesquisa de Lavallo e Barone (2015), com um diagnóstico sobre os tipos de conselho municipais existentes no Brasil, que demonstra três padrões de evolução territorial, entre 1989 e 2009, com base no grau de indução federal como mecanismo de expansão, o qual atua sobretudo por meio da garantia de transferências de recursos através de fundos setoriais cujo uso é condicionado à institucionalização da participação social. Os autores identificam conselhos: (1) que tenderam à universalização em todo o país, impulsionados por mecanismos fortes de indução federal, notadamente repasses condicionados; (2) com expansão média, estimulados por modalidades moderadas de indução federal, e (3) com presença territorial baixa, associados a formas de indução federal fracas. Em 2016, estudo de Lavallo, Voigt e Serafim realizou um levantamento acerca da produção decisória dos conselhos de políticas públicas e os resultados encontrados apontam para a presença de atividade decisória consideravelmente mais elevada nos conselhos com alta indução federal. Essas pesquisas, portanto, apontaram a indução federal como um dos fatores importantes que afetam tanto a criação quanto o processo decisório das IPs.

Contudo, ainda que evidenciado por esses autores o papel preponderante do poder da União na criação e disseminação de conselhos de políticas públicas, assim como sua influência nos padrões decisórios, não foram identificados estudos que avançassem na compreensão de como a centralização jurisdicional e a centralização fiscal interferem nessas IPs. Considera-se, portanto, neste estudo, a importância de se avançar na análise sobre o efeito da dinâmica federativa de centralização jurisdicional e fiscal da política pública no desenho

institucional, funcionamento e resultado deliberativo, apontados como dimensões analíticas centrais para se compreender as IPs.

Lavalle, Voigt e Serafim (2016) destacam estudos que têm apontado que determinadas características institucionais das políticas públicas, como organização em sistemas e fundos próprios, são variáveis que contribuem para explicar capacidades maiores de atuação dos conselhos vinculados a essas políticas, entre as quais a assistência social.

Essa política é relevante para a análise empírica realizada por este estudo, uma vez que além de se organizar em sistema nacional de provisão de serviços públicos nos três níveis de governo e com fundos específicos, também conta com um processo decisório participativo, envolvendo conselhos e conferências presentes em todos os entes, assim como comissões intergestores, no âmbito nacional e estadual, conforme apresentado no capítulo 2 a seguir. O sistema da assistência social é perpassado pelo compartilhamento de responsabilidades e competências entre as unidades federativas de governo e é marcado pela capacidade normativa e fiscal da União. Compreende-se, portanto, que a dinâmica federativa dessa política, especialmente a centralização jurisdicional e a centralização fiscal, podem afetar as suas IPs.

Este estudo parte, portanto, do entendimento de que a organização federativa de assistência social constitui uma variável importante para a compreensão da configuração do desenho, funcionamento e resultado deliberativo dos conselhos de assistência social. Neste sentido, parte-se do pressuposto geral de que o centralismo jurisdicional – regulamentação da política pela União - uniformiza o desenho dos conselhos subnacionais, e que o centralismo fiscal – regulamentação do financiamento e capacidade de gasto da União – fortalece a capacidade do Conselho Nacional de Assistência Social e constrange a capacidade dos conselhos subnacionais de participarem da decisão e do controle do financiamento da assistência social.

Com base na revisão do referencial teórico adotado sobre federalismo e participação social institucionalizada, foram traçados alguns pressupostos iniciais para análise das IPs, os quais são apresentados no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 - Dinâmica federativa na assistência social, dimensões de análise e efeitos esperados nas IPs

Dinâmica federativa na assistência social	Dimensões de análise das IPs	IPs	Efeitos esperados nas IPs
Centralismo jurisdicional	Desenho	Nacional	Não se aplica- Regulamentação federal é que cria essa IP.
		Subnacionais	A uniformização do desenho das IPs subnacionais decorre da centralidade da regulamentação da assistência social no âmbito federal.
Centralismo fiscal	Funcionamento	Nacional	A capacidade da IP nacional para definir e controlar o financiamento é fortalecida pelo centralismo fiscal, uma vez que cabe à União financiar e regulamentar a política nacional.
		Subnacionais	A capacidade das IPs subnacionais para definir e controlar o financiamento é constrangida pelo centralismo fiscal, uma vez que os entes subnacionais são dependentes dos recursos transferidos pelo FNAS para a execução da política em seus âmbitos.
	Resultado	Nacional	As decisões produzidas pela IP nacional expressam o efeito de fortalecimento desta pelo centralismo fiscal, uma vez que cabe à União financiar e regulamentar a política nacional.
		Subnacionais	As decisões produzidas pelas IPs subnacionais expressam o efeito de constrangimento do centralismo fiscal sobre elas, uma vez que os entes subnacionais são dependentes dos recursos transferidos pelo FNAS para a execução da política em seus âmbitos.

Fonte: Elaboração própria.

2 FEDERALISMO, ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO NO SUAS

O objetivo deste capítulo é apresentar a relação entre federalismo e política de assistência social na nova ordem constitucional brasileira. Alguns autores, como Abrucio (2006), Arretche (2000, 2006, 2009), Soares e Machado (2016) apontam que o federalismo pode apresentar características gerais que interferem na formulação e desenvolvimento das políticas sociais, contudo, há especificidades associadas a cada política. Assim, os centralismos jurisdicional e fiscal, característicos do federalismo brasileiro, podem ser mais ou menos presentes em determinadas políticas públicas. E como se vê adiante, a assistência social destaca-se como uma política pública marcada por esses dois atributos no período seguinte à CF/88.

Este capítulo traz, inicialmente, uma breve apresentação da trajetória da assistência social no Brasil, até seu estabelecimento como um direito universal garantido pela CF/88. Na sequência, analisa a organização e o percurso dessa política na nova ordem constitucional, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e no governo Lula, destacando-se a normatização da assistência social em âmbito nacional.

A estruturação e o funcionamento contemporâneos da política de assistência social no Brasil constituiu, ao longo do século XX, parte das estratégias de proteção social devida pelo Estado aos seus cidadãos. Neste capítulo, destaca-se que a assistência social, inicialmente marcada por uma atuação fragmentada, passou a convergir para a construção de um sistema único, pautado por parâmetros nacionais de garantia de benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais, assim como de participação da sociedade civil na formulação, implementação e controle da política por meio de diferentes espaços de participação institucionalizada e não institucionalizada.

Por fim, serão apresentados os conselhos de assistência social, unidade de análise deste estudo. Essas IPs configuram-se como espaços de cogestão entre Estado e sociedade e estão presentes nos três entes federativos, constituindo-se assim em uma característica do processo de descentralização político-administrativa da assistência social no Estado brasileiro.

2.1 Breve descrição da trajetória da assistência social no Brasil (1891 a 1988)

No Brasil, até o início da Primeira República (1889-1930), a rede de solidariedade para assegurar proteção social àquelas pessoas que não conseguiam suprir suas necessidades de subsistência, envolvia a família, a comunidade e associações filantrópicas e entidades religiosas, as quais puderam contar, ainda que pontualmente, com recursos públicos para a manutenção das suas ações.

As primeiras iniciativas relacionadas ao estabelecimento de políticas de seguro social na Primeira República ocorreram na década de 20 e tiveram como marco a Lei Eloy Chaves⁴, de 1923. A proteção social que começou a se delinear, naquele período, foi definida pela capacidade contributiva dos trabalhadores formais organizados em categorias ocupacionais, não cobrindo os trabalhadores rurais (maioria à época) e os “fora do mercado”. Para a maioria da população, que não estava inserida no mercado formal de trabalho, o que havia era a oferta de ações assistenciais por meio de instituições religiosas e filantrópicas, como as Santas Casas de Misericórdia, que assistiam alguns grupos vulnerabilizados e considerados incapazes para o trabalho⁵.

Na Era Vargas, entre 1930 e 1945, temos o início da “cidadania regulada”, “marcada por um sistema de proteção social que vinculou benefícios à contribuição prévia dos trabalhadores e seus empregadores, assentada em um sistema de estratificação ocupacional” (SANTOS, 1979, p. 75). Enquanto que aos segmentos da população sem vínculos trabalhistas formais continuavam reservadas as medidas emergenciais realizadas por instituições filantrópicas e caritativas, o governo de Getúlio Vargas buscou desenvolver um modelo de proteção social no Brasil fundado na política trabalhista e pactuado entre as elites, mas que contemplou somente algumas categorias de trabalhadores urbanos⁶.

A Constituição Federal de 1934 representou o primeiro marco na normatização das ações na área assistencial ao instituir a responsabilidade da União, dos estados e municípios

4 Esta lei criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para os trabalhadores do setor privado ferroviário, com vistas a estimular a economia de exportação vinculada à produção cafeeira.

5 Crianças órfãs ou abandonadas, idosos, pessoas com deficiência, doentes sem recursos, entre outros grupos.

6 Nesse período, criou-se uma base institucional e legal para as políticas sociais com forte atuação na área previdenciária, estimulando a expansão das CAPs e a criação, em 1933, dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), destinados a categorias específicas de trabalhadores, enquanto que alguns direitos trabalhistas foram assegurados por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

em assegurar amparo aos desvalidos, à maternidade e à infância. Entretanto, somente em 1938, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)⁷, formado por “notáveis”, conforme Raichelis (2015), é que se inicia uma ação pública de assistência social do governo federal em todo o território nacional, por meio de subsídios e isenções fiscais às entidades assistenciais e filantrópicas. Se no plano da União tem-se um governo federal mais forte em sua atuação jurisdicional e na capacidade de mobilizar recursos públicos, nesse período, segundo Cardoso e Jaccoud (2005), pouco foi alterada a dinâmica da assistência social nos estados e municípios, que se manteve estruturada, fundamentalmente, na iniciativa privada, com base na caridade e na filantropia.

Ainda no governo de Vargas (1942) foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), uma associação assistencial de abrangência nacional para prestar assistência às famílias dos combatentes da II Guerra Mundial. Posteriormente, essa instituição estendeu suas ações assistenciais aos pobres e foi incorporada pelo Estado por meio do Decreto-Lei 4.830, de 1942, como órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Atuava por meio de unidades próprias ou por meio de parcerias e convênios celebrados com instituições filantrópicas nos diversos estados da federação.

Essa institucionalidade pública federal na área da assistência social, a LBA, serviu de referência aos governos estaduais e municipais, que acabaram por reproduzir o modelo federal, criando suas entidades assistenciais filantrópicas, a maioria dirigida pelas primeiras-damas. Desse modo, passaram a conviver em um mesmo território entidades assistenciais nacionais, estaduais, municipais e organizações da sociedade civil, com enorme fragmentação, sobreposição e descontinuidade das ações assistenciais, contribuindo, inclusive, para reforçar a condição de marginalidade do público atendido. Para Santos (1994), as novas entidades públicas de assistência social posicionaram-se de forma marginal no núcleo duro do sistema de bem-estar, que era destinado principalmente àqueles reconhecidos e aceitos na esfera da cidadania baseada na situação ocupacional.

A prestação direta de serviços públicos a grupos e segmentos destituídos da cidadania regulada ficou limitada, no nível federal, àquela realizada pela LBA e pelo Serviço de Assistência ao Menor, instituído em 1941 e substituído em 1964 pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). O Executivo nacional também ampliou os incentivos às

7 O CNSS era vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, e tinha entre suas atribuições o estudo das situações de “desajustes sociais”, a proposição de ações a serem implantadas pelo governo e o parecer quanto às subvenções governamentais a serem concedidas às instituições filantrópicas.

instituições privadas no desenvolvimento de ações assistenciais, com destaque para os recursos repassados a entidades e organizações assistenciais sob o título de subvenção.

Assim, a assistência social no Brasil organizou-se a partir da atividade assistencial privada, de cunho filantrópico, da atividade assistencial paraestatal⁸, característica do chamado “Sistema S”, e da atividade estatal via LBA. Contudo, de acordo com Gonzáles (2000), essa assistência foi marcada pelo predomínio da iniciativa privada na oferta dos serviços em detrimento do setor público, que assumiu predominantemente o papel de agente financiador, via subsídios, isenções ou convênios, com repercussões em sua trajetória futura. Pode-se afirmar, portanto, que “historicamente, a intervenção do Estado na Assistência Social desenvolveu-se, predominantemente, não por meio da prestação de serviços, mas pela via do apoio a entidades e organizações privadas” (IPEA, 2009).

No período republicano de 1946-64, a assistência social avançou em resposta às demandas advindas do aprofundamento da concentração urbana e da modernização do país, ocorrendo então uma expansão do sistema de proteção social, com avanços nos processos de centralização institucional e na incorporação de novos grupos sociais ao esquema de proteção, “sob um padrão, contudo, seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social no Estado” (DRAIBE, 1993, p. 20).

A Constituição de 1946 expandiu as políticas sociais, incorporando direitos para os adolescentes e amparo a famílias de prole numerosa. A LBA se consolidou como agência governamental da União no provimento de serviços assistenciais⁹ para a população não inserida formalmente no mercado de trabalho. No governo de Juscelino Kubistchek (1956-61), o modelo de subsídio público à ação assistencial privada foi mantido e ampliado pela Lei 3.577, de 1959.

A descentralização política e fiscal, que beneficiou estados e municípios nesse período, não alterou a trajetória da assistência social, que continuou fragmentada, sem

8 Na base patronal foram criadas, por Decretos-lei federais, instituições para prestarem serviços assistenciais aos trabalhadores formais e seus familiares, o Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em 1942, e o Serviço Social da Indústria (SESI), em 1946, vinculados à Confederação Nacional da Indústria. Esse modelo foi, posteriormente, reproduzido para os setores rural (Serviço Social Rural – SSR, em 1955), de comércio (Serviço Social do Comércio – SESC e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC) e transportes (Serviço Social do Transporte – SEST e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT) (GONZÁLES, 2000; CUNHA, 2001, 2009).

9 Entre seus serviços, estava a oferta de atendimento médico, a distribuição de alimentos, as creches, os asilos, a qualificação profissional e os projetos de geração de renda.

coordenação entre os entes federados, o poder público e as entidades privadas, distante do que poderia ser pensado como um sistema nacional de assistência social.

No período da ditadura militar, ocorreu a estruturação institucional pública e uma nova expansão das políticas de proteção social. As políticas sociais passaram a exercer importante papel na busca de legitimidade para um regime de exceção cujo modelo econômico era altamente concentrador de renda: “o bloco militar-tecnocrático empresarial no poder procurou obter o apoio social da população com certas medidas sociais” (FALEIROS, 2000, p. 47). Assim, ocorreu a extensão da cobertura da previdência social para segmentos até então excluídos: trabalhadores rurais (sem contribuição), autônomos e empregados domésticos.

Contudo, Arretche (2000) lembra que a assistência social nesse período continuou sem um comando único em nível federal, apesar das tendências centralizadoras das ações, e sem coordenação entre os três níveis de governo.

Em 1974, o sistema de proteção social estatal foi organizado pela Lei nº 6.036, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), o que significou a inclusão da assistência social na estrutura ministerial brasileira. A União passou a atuar por meio dos serviços prestados pela LBA, pela FUNABEM¹⁰ e pelo Instituto Nacional de Alimentação (INAN).

O governo federal operacionalizava seus serviços assistenciais por meio de representações estaduais e através de conveniamento com organizações privadas, estados e municípios. A lógica de financiamento público federal via convênios possibilitava a troca de recursos federais por apoio político subnacional e vinculava os entes às diretrizes e linhas programáticas federais. Desse modo, o conveniamento contribuía para as discontinuidades no financiamento da política de assistência social, pela manutenção da forte presença das instituições privadas filantrópicas e pela falta de articulação e coordenação dessa política nos âmbitos federal, estadual e municipal.

O legado da assistência social foi, portanto, marcado pela fragmentação e pulverização das ações assistenciais, bem como pela manutenção das práticas clientelistas (DRAIBE, 1990). Some-se a isso a crescente demanda por assistência social, decorrente de processos intensivos de urbanização e industrialização, que ocorrem, predominantemente, em governos

10 Realizava o atendimento de crianças e adolescentes por intermédio das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM).

autoritários. Esse quadro será alterado a partir da nova configuração da assistência social como direito fundamental na Constituição Federal de 1988.

2.2 A assistência social na ordem constitucional de 1988

A transição do regime autoritário para o regime democrático trouxe para o país reivindicações de autonomia subnacional e de maior justiça social. Estes anseios resultaram na ordem constitucional de 1988, que estabeleceu um novo pacto federativo e a instituição de direitos sociais. O novo cenário político propiciou outra conformação para as políticas sociais, que foram estabelecidas como competência comum entre os três níveis de governo, destacando-se a de assistência social.

A CF/88 apresenta elementos norteadores das políticas sociais no Brasil. Destaca-se no capítulo II, “Da Seguridade Social”, o art. 194, com a determinação de que compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, destinada a assegurar direitos relativos à saúde, previdência e à assistência social, com base nos princípios da universalidade da cobertura e do atendimento, da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, da irredutibilidade do valor dos benefícios, da equidade na forma de participação no custeio, da diversidade da base de financiamento e da garantia do caráter democrático e descentralizado da administração. Seguem-se os artigos 196, 201 e 203 relativos, respectivamente, à saúde, à previdência social e à assistência social, ficando definido nos artigos 201 e 203 que nenhum benefício poderá ser inferior ao salário mínimo. Decorre daí a instituição de pisos iguais a homens e mulheres, a pessoas oriundas de áreas rurais e urbanas e a contribuintes e não-contribuintes.

A especificação do direito à assistência social na Carta constitucional rejeitou o seu status marginal como ação pontual, residual, caritativa e clientelista ao introduzir o conceito de seguridade social. Foi, sem dúvida, um marco histórico no campo da legislação social, pois desvinculou a proteção social brasileira do mercado formal de trabalho. Com isso, a contribuição deveria deixar de ser um impedimento à universalização e à equidade no acesso aos serviços socioassistenciais (CF/88, art. 203).

Nesse momento, a assistência social foi instituída como um direito de cidadania, alterando-se o paradigma conservador que orientava as ações de assistência social, até então relegada à filantropia, à caridade e aos descoordenados programas existentes nos diversos níveis de governo. Ou seja, o momento de inflexão na trajetória da assistência social foi a CF/88, que a instituiu como política pública e definiu princípios e diretrizes para a ação governamental. Aliás, segundo Raichelis (2015), mais do que uma direção sob a qual essa política deve se orientar, a assistência social transitou do privatismo e da lógica pontual e clientelista para a esfera pública. Posteriormente, mudanças significativas nos princípios que orientam a assistência social foram se materializando a partir das regulamentações infraconstitucionais, que, para Sátyro e Cunha (2014), inovaram na introdução e no aperfeiçoamento de mecanismos de gestão compartilhada entre os três níveis de governo e na participação da sociedade civil.

Os artigos 203 e 204, que compõem a seção IV da CF/88, tratam especificamente da assistência social. Asseguram seu caráter não contributivo e definem seus principais objetivos, a fonte dos recursos financeiros para a implementação de suas ações e as diretrizes de descentralização político-administrativa e de participação da população em todos os níveis. Em especial, no art. 203, destaca-se o direito a uma renda mínima por parte de idosos e de pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza. O reconhecimento desse direito foi fundamental para a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que se tornou um dos principais programas de transferência de renda no país.

Esses preceitos constitucionais implicaram a obrigação, por parte do Estado, considerando as especificidades das condições que colocam as pessoas em situações de vulnerabilidade e risco, de regular e prover o direito à assistência social, tornando-a um direito público reclamável. Ao dispor sobre as ações governamentais na área de assistência social, a CF/88 atribuiu ao Estado, em sua esfera federal, a responsabilidade pela elaboração e coordenação das normas gerais. Nos termos do art. 22, XXIII, da Constituição, compete privativamente à União legislar sobre seguridade social, nela incluída a política de assistência social. Às esferas subnacionais, cabe a execução dos programas e ações socioassistenciais, de forma direta ou por meio das entidades beneficentes e de assistência social, o que remete à necessidade de coordenação entre os entes governamentais e de políticas capazes de assegurar a provisão igualitária de benefícios e serviços socioassistenciais a todos os cidadãos, em todo o território nacional.

Certo é que a regulamentação dos artigos 203 e 204 foi um processo longo e conflituoso, durante o qual foi necessária apresentação, discussão e negociação de vários projetos e emendas para sua aprovação. Em 1993, foi sancionada pelo Presidente Itamar Franco a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas)¹¹. Contudo, a efetiva implementação da política de assistência social, conforme o novo marco legal, só veio a ocorrer nos anos 2000.

A Loas regulamentou, em termos operacionais, os preceitos constitucionais, e definiu o sistema descentralizado e participativo de assistência social, que passou, em 2004, a ser denominado de Sistema Único de Assistência Social (Suas), integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social, entidades sem fins lucrativos, que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Loas, além de atuarem na defesa e garantia de seus direitos. Compete a essas entidades a execução das ações de assistência social em conjunto com os órgãos das esferas estaduais e municipais, devendo se inscrever nos conselhos de assistência social para o regular funcionamento.

Para viabilizar o novo modelo de gestão da assistência social, a Loas estabeleceu o planejamento, a execução e o financiamento como responsabilidade comum dos entes federados, os conselhos de assistência social como instâncias participativas e deliberativas do sistema, conjuntamente com as conferências de assistência social, fóruns ampliados de participação e avaliação.

A direção única da assistência social passou a ser exercida em cada esfera de governo pelos respectivos órgãos: no âmbito da União, pelo Ministério de Assistência Social ou órgão equivalente; no âmbito dos estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Estado de Assistência Social ou órgão equivalente, e no âmbito dos municípios, pela Secretaria de Assistência Social ou órgão equivalente.

Sendo a assistência social competência comum entre as três esferas de governo, sua execução tornou-se também tarefa compartilhada entre os entes federados. À União compete responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada; o apoio técnico e financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional, e o atendimento, em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os municípios, das ações assistenciais de caráter emergencial. Aos estados compete a destinação

11 Para uma visão geral do processo de aprovação da Loas, consultar o trabalho de Cunha (2009), Sátyro e Cunha (2014).

de recursos financeiros aos municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais; o apoio técnico e financeiro no que concerne aos serviços na área assistencial e aos programas e projetos de assistência social em âmbito regional ou local; o atendimento às ações de caráter emergencial; o estímulo e apoio, técnico e financeiro, às associações e consórcios municipais na prestação de serviços, bem como a prestação dos serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo estado. Esse papel supletivo do estado em relação à proteção especial, aliado ao seu papel coordenador no âmbito da sua circunscrição, conferiu-lhe responsabilidade pela condução do processo de regionalização da oferta dos serviços. Aos municípios e ao Distrito Federal competem efetuar o pagamento dos benefícios eventuais, executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil, atender as ações assistenciais de caráter emergencial e prestar os serviços socioassistenciais (BRASIL, 1993, art. 12, 13 e 15).

A formulação da política de assistência social não se esgotou com a promulgação da Loas, que trouxe, entre outros desafios, a necessidade de construção de parâmetros nacionais que direcionassem a ação dessa política em todo o território nacional, assim como de normatização das relações intergovernamentais, com o objetivo de disciplinar e coordenar os procedimentos em cada nível de governo, para a implementação da assistência social e o compartilhamento de responsabilidades. Neste sentido, foram elaborados e reelaborados documentos norteadores, de acordo com as exigências advindas da evolução da assistência social.

Conforme Arretche (2000), logo após a inscrição constitucional da assistência social como política pública, ela passou a constar na agenda de reformas da nova República. No entanto, entre as políticas de educação, saúde, assistência social e habitação, a assistência social foi a que menos mudou em relação à descentralização e redistribuição efetiva de competências e atribuições entre instâncias de governo. Os impasses para a descentralização da assistência, nesse período, foram, para Almeida (1996), a ausência de pressão pela reforma por parte dos estados e municípios e a falta de capacidade de articulação e ação coletiva do público atendido pelos programas assistenciais, diferentemente do que ocorreu, por exemplo, com a política de saúde.

Muniz (2005) relata que, em 1994, permanecia uma forte centralização decisória e de recursos nos aparatos institucionais federais e uma elevada fragmentação de agências

executoras, bem como a desarticulação entre os níveis de governo e a descontinuidade nas ações. Segundo Almeida (1995), a assistência padecia de excessiva centralização nas decisões e na execução de insuficiência de recursos, de fragmentação institucional, resultando em ações desconexas, superpostas e pouco resolutivas, além de forte clientelismo e prática do primeiro damismo em nível local. Para a autora, apesar da Loas promover algumas inovações, como a reorganização de competências e de atribuições entre esferas de governo, bem como entre os órgãos definidores, gestores e financiadores das ações assistenciais, a preocupação central dessa lei não foi a descentralização, mas o estabelecimento de um novo modelo, não assistencialista, de assistência social, a ser assegurado por mecanismos participativos de decisão. Na avaliação de Arretche (2000), a dificuldade de implementação da assistência social no nível nacional deveu-se, também, às frequentes reformas administrativas que realocava os órgãos de assistência social.

Contudo, a instituição do marco legal único conferiu organicidade à assistência social no país, a qual deveria ser implementada em todas as unidades da federação conforme os princípios da universalidade, da equidade, da descentralização e da participação social, como será apresentado nas subseções a seguir.

2.2.1 A assistência social no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Os anos 1990 foram marcados por alguns avanços na regulação da assistência, como também por descontinuidades significativas. O presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) editou, em seu primeiro dia de governo em 1995, a Medida Provisória de número 813, que reordenou a área da assistência social, extinguindo o Ministério do Bem-Estar Social (MBES), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a LBA e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA). Ao mesmo tempo, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), com a Secretaria de Assistência Social (SAS), à qual o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) ficou vinculado. No segundo governo de FHC (1999-2002), a SAS foi transformada em Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), com status ministerial.

O governo FHC criou também o Programa Comunidade Solidária¹² (1995), presidido pela primeira-dama e vinculado à Presidência da República. Esse programa tinha como diretrizes, segundo Silva (1999), o combate a situações de extrema pobreza e o entendimento do protagonismo da sociedade e não do Estado em assegurar a proteção social, alinhando-se ao modelo de reforma administrativa da época, que enfatizava a participação do terceiro setor no provimento de serviços sociais. Tal perspectiva privada na oferta dos serviços de assistência social constituiu um revés na afirmação da responsabilidade do poder público pela prestação dessa política. Em 1996, tem-se a regulamentação e, em 1997, a implantação do BPC previsto na Loas. Ademais, criou-se o Programa Comunidade Ativa (1999), o Projeto Alvorada (2000) e a Rede Brasileira de Proteção Social (2002), que também ganharam centralidade na área social, notabilizando-se pela focalização no combate à pobreza e instituindo-se à margem da recém-nascida política de assistência social.

Para Castro (2015), entre a institucionalização da assistência social no campo do direito e sua configuração objetiva, evidenciou-se uma demonstração das condições adversas à sua construção como direito materializado em provisões e ofertas públicas, de caráter contínuo e permanente, destinado aos segmentos mais vulneráveis, segundo suas necessidades, na perspectiva da universalização.

A Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social realizou os primeiros ensaios de organicidade da política de assistência social em conformidade com os requisitos constitucionais da descentralização, que vieram com a formulação da Norma Operacional Básica e da Sistemática de Financiamento da Assistência Social, publicada em dezembro de 1997:

[...] a primeira "Norma Operacional Básica que disciplina o Processo de Descentralização Político-Administrativo nas Três Esferas de Governo no campo da Política de Assistência Social" e a "Sistemática Operacional para financiamento das Ações de Assistência Social", aplicáveis para a atuação dos gestores da assistência social, pretende tornar transparentes os procedimentos que adotará para o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os Estados, Distrito Federal e Municípios, como também a nova sistemática de cooperação técnica, acompanhamento, avaliação e fiscalização das ações da assistência social, que compõem o Sistema de Proteção Social brasileiro. (BRASIL/MPAS/SAS, 1997, p. 4).

12 O Programa Comunidade Solidária foi criado pelo Decreto 1.366, de 12 de janeiro de 1995, vinculado à Presidência da República, com o objetivo coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispunha de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza (BRASIL, art. 1º. Parágrafo Único).

A intenção era criar a estrutura básica do sistema descentralizado e participativo, ampliar o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem, contudo, delimitá-las, e fundar um modelo de gestão baseado na participação de estados e municípios no processo de formulação das regras de descentralização. Isso significou retirar do governo federal a possibilidade de definir unilateralmente as regras de funcionamento da assistência social que afetam os governos subnacionais.

A SAS também produziu o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovado pela Resolução nº 207/CNAS, de 16 de dezembro de 1998. Essa PNAS, editada um ano após a publicação da primeira Norma Operacional Básica (NOB) da Assistência Social, estabeleceu funções para a assistência social e reafirmou concepções, princípios e diretrizes instituídos pela CF/88 e pela Loas. Contudo, mostrou-se insuficiente na organização das ações sob a lógica do direito, frente aos programas do governo FHC. Esse documento foi atualizado em 2001, quando ocorreu a aprovação da segunda PNAS.

Em 1998, também foi editada a NOB/02, aprovada pela Resolução nº 207/CNAS de 16 de dezembro de 1998, republicada em 16 de abril de 1999. Essas regulamentações, em especial as NOBs, constituíram instrumentos normativos que definiram a forma de operacionalização dos preceitos da Loas.

A NOB/02 trouxe contribuições importantes ao instituir a transferência automática de recursos entre os níveis de governo, via fundos de assistência social, valendo-se de critérios de indicadores sociais. Ela também ampliou as atribuições dos conselhos de assistência social e definiu a criação de espaços de negociação e pactuação, de caráter permanente, para a discussão quanto aos aspectos operacionais da gestão da política. Esses espaços foram denominados de Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no âmbito nacional, e Comissão Intergestores Bipartite (CIB), no âmbito estadual, que passaram a ter caráter deliberativo no âmbito operacional da assistência social. Ambas com representação dos gestores, a CIT é formada por representantes dos três níveis de governo e a CIB por representantes dos estados e municípios, para discutirem e pactuarem questões acerca dos aspectos operacionais da gestão da assistência social.

Acontece que, mesmo com edição da NOB/02, manteve-se a série histórica de recursos públicos que visavam assegurar o financiamento das instituições privadas. Com as novas normas, avançou-se na institucionalização da participação de estados e municípios no processo de descentralização da assistência social e na definição de mecanismos e critérios de

partilha e transferência de recursos, e no primeiro governo FHC, deu-se início à estadualização e municipalização da assistência social, embora as transferências diretas de recursos fossem realizadas por meio de convênios assinados entre os gestores públicos e a Caixa Econômica Federal.

A década de 2000 inaugurou, no âmbito federal, os programas de transferência de renda, que tiveram início em 2001, com a criação da Rede Brasileira de Proteção Social. O objetivo era minimizar as consequências do ajuste econômico, propondo uma junção de esforços e integração de ações envolvendo os três poderes da República, os entes federados, organizações sociais da sociedade civil, empresas, universidades, igrejas e sindicatos. Segundo Draibe (2003), a rede agregava 13 programas de transferência de renda destinados ao atendimento de crianças desde a gestação, a mulheres gestantes e com filhos em amamentação, a idosos e portadores de deficiência, a desempregados e a pequenos agricultores atingidos pela seca no Nordeste. Eram programas alocados em diferentes ministérios: Assistência Social (Peti, Agente Jovem, Benefício Mensal Idoso/BPC, Benefício Mensal Pessoa com Deficiência/BPC, Renda Mensal Vitalícia, aposentadorias rurais), Educação (Bolsa Escola), Saúde (Bolsa Alimentação), Trabalho (Bolsa Qualificação, seguro desemprego), Agricultura (Bolsa Renda/seguro-safra), Minas e Energia (auxílio-gás), Caixa Econômica (abono salarial, PIS/Pasep).

A implementação pelo governo FHC da reforma instituída na política de assistência social pela CF/88 e pela Loas ocorreu em um processo de mudança incremental, tanto no reconhecimento de questões tratadas pela assistência social como problemas, quanto na construção do aparato administrativo e burocrático voltado para essa política. Mas a reforma implementada não foi capaz, segundo Sátyro e Cunha (2014), de alterar o status das ações e programas do governo federal, que permaneceram fragmentados e desarticulados nos três níveis de governo. No final do governo FHC, a despeito de alguns avanços legais, a assistência social ainda operava associada ao assistencialismo, com ações fragmentadas e com pouca resolutividade. Verificaram-se, portanto, conforme Soares e Cunha (2016), três frentes, desarticuladas, de atuação do governo FHC na assistência social: os programas de transferência de renda espalhados por diferentes ministérios, as ações do Programa Comunidade Solidária e as tentativas de implementação da Loas no MPAS.

2.2.2 A assistência social no governo Lula (2003-2010) e a estruturação do Suas

O governo Lula, a partir de 2003, retomou o debate no campo da assistência social em torno de sua efetividade como política pública situada na esfera do direito. Nessa direção, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, debateu e avaliou os caminhos trilhados por essa política e propôs, a partir de um conjunto de deliberações, construir o Sistema Único da Assistência Social (Suas), com base na participação de conselhos de assistência social nos três níveis de governo. Diferentemente do SUS, criado por força do artigo 198 da CF/88, a criação do Suas, segundo Castro (2015), ocorreu no debate público sobre a baixa efetividade do direito à assistência social, passada uma década desde sua regulamentação pela Loas em 1993.

O Ministério da Assistência Social (MAS), criado em 2003 em substituição à Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), assumiu um amplo conjunto de atribuições de acompanhamento, articulação e avaliação dos programas sociais, que o posicionou como estrutura central na formulação e implementação dos programas sociais do governo federal. Em 2004, o MAS foi substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado como um “Super Ministério”, com atribuições ampliadas de proteção social para as populações em situação de risco ou de vulnerabilidade social, quando comparado ao extinto MAS. O novo ministério passou a responder pela política de segurança alimentar e combate à fome, que estava a cargo do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, pela gestão do Programa Bolsa Família (PBF), anteriormente vinculado à Presidência da República, bem como pela Política Nacional de Assistência Social.

O MDS tornou-se então um ator relevante na formulação da política de assistência social, tendo destaque entre suas ações a regulamentação, a construção do aparato institucional para a oferta de serviços socioassistenciais, as transferências diretas de renda, assim como a nova agenda de formulação e coordenação federativa para a implementação da assistência social e de implantação do Suas. Atendendo às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, esse ministério atuou no intuito de converter a Loas em ações para a PNAS, revisada em 2004. Sátyro e Cunha (2014) destacam o papel central do ministro Patrus Ananias à frente do MDS. Patrus, que já havia sido prefeito do município de Belo

Horizonte, onde implantou reformas significativas na assistência social, à frente do MDS reafirmou o seu compromisso com a área.

A PNAS/2004 reiterou as diretrizes da Loas de descentralização político-administrativa para os entes subnacionais, enfatizando a primazia da responsabilidade do Estado, em cada nível de governo, e reforçando a ideia de participação da população por meio de organizações representativas, tanto na formulação quanto na implementação e no controle das ações governamentais. Também fixou as bases para a padronização das ações em todo o território nacional e a organização de equipamentos públicos estatais em todos os municípios, de acordo com o nível de complexidade do atendimento e o tipo de proteção assegurada. Instituíram-se, assim, os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), porta de entrada para a proteção básica, e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), destinados à proteção especial.

Uma das principais alterações contidas na PNAS/2004 foi a mudança no conceito de proteção social. Anteriormente focada nos públicos definidos por diferentes segmentos considerados vulneráveis, a proteção voltou-se para a garantia de segurança, de acolhida, de convivência, de desenvolvimento, de autonomia, de sobrevivência a riscos circunstanciais e de renda. Tais seguranças visam proteger pessoas incapazes de prover suas necessidades básicas, como alimentação e abrigo, assim como aquelas sem família e incapazes de garantir a si mesmas uma vida segura e independente; pessoas que sofrem as consequências de perdas familiares ou de trabalho e que estão em situações de isolamento, e também aquelas que não têm recursos monetários suficientes para garantir a própria sobrevivência e a de suas famílias (segurança de renda), o que inclui idosos, desempregados, deficientes e as famílias numerosas (PNAS, 2004; IPEA, 2009). Assim, a PNAS afirma a proteção social a todos aqueles que vivem em situação de insegurança social, independentemente de seu pertencimento a uma faixa etária, segmento populacional ou renda, e, ainda, nos casos de violação de direitos.

Com a aprovação da PNAS de 2004, foram produzidas as bases conceituais e estabelecidos os princípios, diretrizes e objetivos que nortearam a criação e implantação do Sistema Único de Assistência Social. O Suas organizou-se como um sistema integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos e conferências e pelas entidades e organizações de assistência social. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme competências previstas na CF/88 e na Loas, assumiram responsabilidades na gestão do sistema e na garantia de sua organização, qualidade e resultados na prestação dos serviços,

programas, projetos e benefícios que serão ofertados pela rede socioassistencial. Esse arranjo institucional tornou-se a estratégia para operacionalizar a rede socioassistencial em todo o território nacional, garantindo atendimento aos indivíduos e às famílias, padronizando ofertas e proporcionando otimização dos recursos. Com isso, articulou-se a prestação de serviços e a concessão de benefícios a partir do pacto firmado entre os entes federativos.

A NOB do Suas (NOB/SUAS), aprovada em 2005, é o instrumento normativo que disciplina a gestão da PNAS, observando os seus princípios estruturantes de descentralização político-administrativa e de participação e controle social. Ou seja, ela dispõe sobre as principais orientações para a operacionalização do Suas, especificando, entre outros pontos, a estrutura de compartilhamento de responsabilidades e competências dos entes federados, a sistemática de financiamento e o papel das instâncias de pactuação e de controle social (conselhos de assistência social, nacional, estaduais e municipais). Nesse modelo, à semelhança do que ocorre na Saúde, o governo federal tem por atribuição o financiamento, a formulação da assistência social e a coordenação das ações intergovernamentais.

Do ponto de vista normativo, a criação e implementação do Suas avançou a partir da PNAS, em 2004, e da NOB/SUAS, de 2005, que constituíram marcos organizativos do pacto federativo na área da assistência social (IPEA, 2008). Essas normativas, aprovadas em resoluções do CNAS, são centrais para a compreensão dessa política, uma vez que regularam os processos e os instrumentos para sua implementação, e, o que é mais específico para a análise desenvolvida neste trabalho, estabeleceram critérios de financiamento, definiram o papel dos níveis de governo e reforçaram a existência e o funcionamento das instituições participativas e das comissões intergestores.

Vale destacar, no processo de implementação do Suas, a formulação e aprovação, em 2006, da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB RH/SUAS), para consolidar a gestão do trabalho na assistência social, e, em 2009, a aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que organizou a oferta de atenções da assistência social por níveis de complexidade e de proteção.

O desenho da gestão do Suas adota a matricialidade sociofamiliar, a descentralização político-administrativo e a territorialização, reafirmando novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil e para o financiamento e controle das ações governamentais da assistência social.

A Loas e a PNAS também nos remetem ao reconhecimento do alargamento da noção de prestação de serviços públicos, ao incluir o atendimento e assessoramento aos beneficiários e a defesa de direitos e ao estabelecer como campos de ação da assistência social a vigilância social, a proteção social e a defesa de direitos socioassistenciais. Elas ainda estabeleceram um novo patamar para a assistência social, passando a implementar um sistema público que estrutura um modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento, a cooperação técnica entre os três entes federativos, e que hierarquiza as ações, uniformiza conceitos, no sentido da classificação dos serviços específicos dessa política, estabelecendo um lugar próprio para a rede socioassistencial. O custeio das ações que integram a assistência social em todo o território nacional é responsabilidade compartilhada pelos entes federados, conforme estabelecido pela CF/88 e Loas. Essa corresponsabilidade conjunta é denominada “cofinanciamento”. Em conjunto, a NOB/SUAS, bem como outros normativos como a Tipificação, avançaram no detalhamento das responsabilidades dos entes federativos para a assistência social.

A assistência social é responsável pela execução tanto de benefícios como de oferta de serviços. No contexto dos direitos sociais, reconhecidos constitucionalmente, a assistência social assegura benefícios monetários não contributivos, partilhando com os benefícios previdenciários a proteção social no âmbito da renda. No campo dos serviços, conforme Colin e Jaccoud (2013), ela compartilha com outras políticas sociais os desafios de operar sistemas nacionais de ofertas continuadas de serviços, como os apresentados nas seções seguintes.

2.2.2.1 Benefícios socioassistenciais

Os benefícios socioassistenciais integram a política de assistência social e se dividem em duas modalidades com públicos-alvo específicos: o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e os Benefícios Eventuais.

No campo da garantia de renda¹³, a assistência social opera benefícios monetários não contributivos que têm o papel de enfrentamento das situações de insuficiência de recursos, via

13 As duas vertentes clássicas da garantia de renda são as políticas de seguro social e de assistência social. Os programas previdenciários, de natureza contributiva, visam proteger os trabalhadores do conjunto de riscos sociais. Os programas assistenciais, não contributivos e financiados com recursos tributários, dirigem-se tra-

disponibilização de renda mínima. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é uma importante política de garantia de renda não contributiva. O texto constitucional de 1988, além de fixar o valor do benefício em um salário mínimo, definiu, de forma genérica, que esse mecanismo de proteção social seria direcionado a pessoas idosas e pessoas com deficiência que não possuem meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida pela família.

A regulamentação do BPC ocorreu em 1993, com a promulgação da Loas, que estabeleceu as diretrizes básicas para sua implementação, determinando renda mensal familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo como a que indica a incapacidade para prover a manutenção das pessoas idosas e das com deficiência. A responsabilidade pela concessão e manutenção do benefício foi atribuída exclusivamente à União, cabendo a esse ente definir sobre a provisão dos recursos e a proposição dos critérios de elegibilidade (arts. 12 e 19). Os recursos para seu custeio são repassados pelo FNAS para o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

O BPC é centralizado, sendo formulado no âmbito nacional e operado pelo INSS, órgão responsável pelo cadastro, concessão e perícia médica, sem intermediação dos estados e municípios (LICIO, 2012), os quais não participam nem da sua formulação, nem da execução. Apesar de sua operacionalização estar a cargo do INSS, o BPC é gerenciado pelo MDS, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), também responsável pelo acompanhamento e avaliação do benefício.

A Loas estabeleceu ainda que o BPC não pode ser acumulado com qualquer outro benefício no âmbito da Seguridade Social (como aposentadorias e pensões). No caso da pessoa idosa, o acesso ao BPC ficou dependente da comprovação da idade de 70 anos; contudo, a Loas, em seu artigo 38, também previu uma redução gradativa desse critério de elegibilidade: para 67 anos, após 24 meses do início da implementação, e para 65 anos, após 48 meses. No caso da pessoa com deficiência, a regulamentação estabeleceu ser necessária a comprovação de "incapacidade para a vida independente e para o trabalho", a ser avaliada pelos peritos do SUS ou do INSS.

Em suma, o BPC garante uma renda mensal, no valor de um salário mínimo, aos idosos com 65 anos ou mais e às pessoas com deficiência que se encontrem em situação de

dicionalmente à proteção daqueles em situação de pobreza e reconhecidamente incapacitados para o trabalho (COLIN; JACCOUD, 2013. p. 48).

extrema pobreza, definida pela renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo. O BPC integra as ações de proteção social básica no âmbito do Suas, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela PNAS.

Os benefícios eventuais, por sua vez, constituem um direito social legalmente assegurado aos brasileiros no âmbito da proteção social básica e estão previstos desde 1993 pela Loas. Esses benefícios são de caráter complementar e provisório e atendem uma série de situações de vulnerabilidade pertinentes à assistência social. Sendo assim, não dão direito ao recebimento desses benefícios eventuais situações relacionadas a programas, projetos, serviços e benefícios do campo da saúde, educação e demais políticas públicas.

A concessão do auxílio-natalidade e auxílio-funeral ficaram até 1993 sob responsabilidade da Previdência. Na sua transferência para a assistência social ficou estabelecido, na divisão de responsabilidades — conforme preconiza a própria CF/88 -, que eles pertenceriam às esferas municipais, estaduais e do Distrito Federal, sendo sua regulamentação de responsabilidade dos respectivos conselhos de assistência social.

A trajetória mostra, portanto, que tais benefícios foram construídos histórica e legalmente para serem destinados *a priori* à categoria formal de trabalho, sendo ampliados posteriormente ao público alvo da assistência social (BOVOLENTA, 2011). Com a promulgação da Loas, as possibilidades de atenção dos benefícios assistenciais foram ampliadas, abrindo-se a possibilidade de que outros benefícios, além do auxílio-natalidade e auxílio-funeral, pudessem ser concedidos em situações de vulnerabilidade temporária e em casos de calamidade pública. Em seu artigo 22, a Loas os define como:

Art. 22 [...] aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.
§ 2º Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública (BRASIL, 1993).

O auxílio-natalidade consiste no atendimento às necessidades do bebê que vai nascer, no apoio à mãe nos casos em que o bebê nasce morto ou morre logo após o nascimento e no apoio à família em caso de morte da mãe. Já o auxílio-funeral é destinado a suprir despesas tais como urna funerária, velório e sepultamento. Os benefícios de atendimento a situações de vulnerabilidade temporária decorrem do advento de riscos, perdas e danos à integridade

peçoal e familiar ou da situação de abandono ou impossibilidade de garantir abrigo aos filhos, etc. Por fim, os de atendimento a situações de calamidade pública podem advir de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios e epidemias.

A Loas avançou ao instituir tais benefícios como direitos socioassistenciais, os quais deixaram de ter caráter contributivo, tiveram ampliadas as possibilidades de sua concessão, além do fato de se ter definido que sua regulamentação e concessão ocorra de forma descentralizada nos entes subnacionais.

Os municípios, estados e Distrito Federal ficaram com a incumbência de melhor qualificar as atenções a serem providas a partir da realidade local. Bovolenta (2011) e Pereira (2010) chamam a atenção para o fato de que sua regulamentação pelos entes subnacionais é fator central para a efetiva implementação desses benefícios, possibilitando assim seu financiamento e operação permanentes, dando-se transparência às formas de acesso e concessão, e dificultando que os mesmos se tornem instrumentos de trocas clientelistas, especialmente em municípios de pequeno porte.

2.2.2.2 Os serviços, programas e projetos socioassistenciais

O artigo 23 da Loas dispõe que os serviços assistenciais são “atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei”, realizados de forma descentralizada e compartilhada entre os entes federativos.

O CNAS, com fundamento no art. 18, inciso II da Loas, que prevê que “Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social: I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social; II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social”, aprovou, por meio da Resolução nº 109/2009, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, pactuada na CIT. Essa tipificação organiza as atenções da assistência social por níveis de complexidade e de proteção (básica e especial de média e alta complexidade) e permite criar um referencial de responsabilidades dos entes federativos, pela oferta de atenções públicas socioassistenciais, com definição de conteúdo, público-alvo, objetivos, abrangência territorial e resultados almejados. De modo geral, as

ofertas de proteção social implementadas pelos municípios, diretamente ou por meio de entidades filantrópicas, devem ser relacionadas a um dos serviços tipificados, passando por um processo de reordenamento.

A prestação de serviços é sistêmica e busca coordenar as ações dos entes federados e das entidades socioassistenciais privadas na oferta de serviços. A proteção social básica (PSB) é de responsabilidade dos poderes executivos municipais, responsáveis pela implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras). A proteção social especial (PSE) adota como referência a ocorrência de situações de risco ou violação de direito. Os serviços voltados à proteção especial subdividem-se em média e alta complexidade. A proteção de média complexidade é de responsabilidade dos poderes executivos municipais e estaduais, que a executa por meio dos Creas, enquanto que a alta complexidade é realizada pela rede de acolhimento para crianças, adolescentes, idosos, adultos, os quais, em situação de violação de direito e ameaça, necessitam de ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. São exemplos de equipamentos de proteção especial de alta complexidade os abrigos, os albergues e as casas de passagem.

O Cras é uma “unidade pública estatal de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano” (PNAS, 2004, p. 35). Essas unidades são responsáveis pela execução dos serviços de proteção social básica prestados às famílias e pela organização e coordenação da rede de serviços socioassistenciais locais da assistência social.

Os Creas, por sua vez, são unidades públicas estatais de abrangência municipal, estadual ou regional, destinadas à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontrem em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou situações contingenciais (PNAS, 2004). Têm o objetivo de articular e coordenar os serviços de Média Complexidade, tendo como referenciais legais e normativos para implantação a Loas, o ECA, a PNAS de 2004, a NOB/SUAS, a NOB RH SUAS, o Estatuto do Idoso e o Plano de Ação para o Enfrentamento à Violência contra a Pessoa Idosa, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Abuso e Exploração contra Crianças e Adolescentes, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, a Lei Maria da Penha e a Política Nacional de Integração da Pessoa com Deficiência.

Destaque-se que, enquanto os serviços de proteção social básica devem ser ofertados em todos os territórios de maior vulnerabilidade social, pois um maior número de pessoas

poderá acessar os serviços e benefícios a qualquer momento e em qualquer circunstância, os serviços de média e alta complexidade podem não ser estruturados e ofertados em determinados municípios, seja porque estes não possuem em seu território condições de estruturá-los ou porque o serviço já se encontra organizado em município próximo, garantindo-se o atendimento a seus usuários e aos dos demais municípios da região. Esses serviços podem, ainda, ser ofertados pelo órgão gestor estadual.

No contexto de fortalecimento da assistência social, foi pactuado pela Resolução nº 07/2009 da CIT o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do Suas, um instrumento construído para integrar serviços e benefícios e que propôs procedimentos para efetivar uma gestão mais integrada na oferta e operação dos benefícios monetários e serviços socioassistenciais, visando à unidade sistêmica prevista na PNAS e NOB/SUAS. Contudo, análise do Ipea (2011, p. 58) destaca que embora esse Protocolo “busque fortalecer o Suas como um sistema que organiza, no território nacional, os serviços e os benefícios da assistência social, há distintas autonomias na gestão dos dois instrumentos em discussão que precisam ser coordenadas para efetivação de uma gestão mais integrada”. Tal situação configura uma lacuna na oferta e operação dos benefícios monetários e serviços que têm por objetivo a unicidade sistêmica.

Entre as ações socioassistenciais, destacam-se também os programas de assistência social previstos no artigo 24 da Loas, que compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. No âmbito federal, foram instituídos como programas da proteção social básica, programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), entre outros.

Compõem também o quadro das proteções assistenciais os projetos de enfrentamento da pobreza, que, conforme artigo 25 da Loas, “compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência” (BRASIL, 1993) e elevação do padrão de qualidade de vida, assim como fomentar a organização social desses grupos, além da preservação do meio ambiente.

O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assenta-se em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organizações governamentais, não governamentais e da sociedade civil. De acordo com a PNAS, os projetos de enfrentamento da pobreza integram, em regra, o nível de proteção social básica, podendo voltar-se a famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial.

Entre os projetos do governo federal, encontram-se os de Promoção da Inclusão Produtiva, que se caracterizam pelo investimento econômico e social nos grupos populares, subsidiando iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão. Destaca-se, entre as iniciativas de enfrentamento à pobreza no âmbito federal, o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003 pela Medida Provisória nº 132, transformada na Lei 10.836 em 9 de janeiro de 2004. O PBF unificou os programas de transferência de renda do governo FHC, caracterizando-se pela transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza, condicionada, entre outras, à presença das crianças na escola e à manutenção em dia das cadernetas de vacinação.

Em 2006, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), destinado ao trabalho com as famílias beneficiárias desse programa, visando ao incentivo financeiro aos municípios que cumprirem metas de aprimoramento da gestão do Bolsa Família, relacionadas à atualização do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e ao acompanhamento das condicionalidades.

O CadÚnico, regulamentado pelo Decreto nº 6.135/2007, identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total. É utilizado para identificar os beneficiários dos programas sociais do governo federal, com vistas a integrá-los, e suas informações podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando a análise das suas principais necessidades. A obrigatoriedade de cadastro dos possíveis beneficiários e a seleção dos mesmos valendo-se do CadÚnico possibilita melhor integração, focalização, monitoramento e controle dos programas sociais.

O mesmo índice foi estendido aos estados, em 2010, denominado IGD-E, para que estes fornecessem apoio a seus municípios no aperfeiçoamento do programa Bolsa Família. Conforme os resultados alcançados, a União apoia financeiramente a gestão municipal e estadual, como forma de bonificação pela qualidade gerencial. O índice varia entre zero e 1,

sendo que quanto mais próximo de 1 estiver o índice, melhor é o desempenho da gestão e maior será o valor do apoio financeiro repassado pela União. É com base nesse índice que o MDS calcula o valor dos recursos financeiros que serão repassados aos respectivos fundos subnacionais. Os municípios e estados têm autonomia na gestão desses recursos, contudo, são orientados para que sua aplicação seja destinada, entre outros, à gestão do PBF e do CadÚnico; à aquisição de equipamentos e mobiliários, para melhoria da infraestrutura de atendimento aos beneficiários do programa; a capacitações e realização de eventos; ao custeio de despesas com transporte e à contratações de pessoas por tempo determinado.

2.2.2.3 As comissões intergestores de assistência social

Na dinâmica federativa da assistência social destaca-se o fato de que os Executivos, federal e estadual, compartilham a tomada de decisões sobre a política com os conselhos de assistência social e as comissões intergestores tripartite e bipartite (CIT e CIB). Por meio das comissões, os gestores da União, dos estados e dos municípios articulam-se para negociar e pactuar aspectos operacionais da gestão do Suas, o que possibilita a participação dos entes subnacionais nas definições nacionais. Essas comissões são compostas, respectivamente, por gestores estaduais e municipais nas CIBs e por gestores das três esferas de governo na CIT.

A Comissão Intergestores Tripartite, conforme definido em seu regimento interno, tem o objetivo de viabilizar a política de assistência social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Suas. É, portanto, organizada no âmbito federal como instância de expressão das demandas dos gestores da assistência social nas três esferas de governo. Sua composição tem representação do órgão gestor federal da assistência social, do Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social (Fonseas) e do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas)¹⁴.

Na NOB/SUAS, a CIT teve suas competências alargadas no sentido de pactuar a

¹⁴ O Fonseas e o Congemas são entidades sem fins lucrativos, que representam, respectivamente, os secretários estaduais e do Distrito Federal e os secretários municipais de assistência social, responsáveis pela indicação dos seus representantes na CIT.

implantação das ações do Suas e os critérios e procedimentos de transferência de recursos federais para o cofinanciamento das ações nos estados, DF e municípios (BRASIL, 2005).

A CIB é integrada pelo órgão gestor estadual e pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Coegemas)¹⁵, sendo constituída por três representantes indicados pelo órgão gestor estadual da política de assistência social e por seis gestores municipais indicados pelo Coegemas ou equivalente, observados os níveis de gestão no Suas, a representação regional e o porte dos municípios. Entre suas competências, destacam-se a distribuição/partilha de recursos estaduais e federais destinados ao cofinanciamento das ações e serviços socioassistenciais, sendo os últimos com base nos critérios pactuados na CIT e aprovados no CNAS, além de pactuar critérios, estratégias e procedimentos de repasse de recursos estaduais para o cofinanciamento das ações e serviços socioassistenciais para municípios.

Os fóruns e colegiados de secretários de assistência social, que compõem as comissões intergestores, são instâncias exclusivamente governamentais destinadas a promover o relacionamento horizontal entre estados e municípios. Eles são criados por iniciativa dos próprios secretários subnacionais, como arenas intragovernamentais de articulação estritamente federativa, e representam o lócus para intercâmbio de experiências, podendo, de acordo com Santos (2008), influenciar e serem influenciados pelas políticas do governo federal.

O funcionamento dessas comissões, na implementação da política de assistência social, tem ensejado estudos recentes que as definem como um mecanismo de contrapeso à concentração de autoridade que a distribuição de funções confere ao Executivo federal. Ou seja, em respeito à autonomia dos entes federados, essas comissões possibilitam a negociação entre os diferentes níveis de governo em relação à gestão da assistência social (BRASIL, 2005). As decisões, no âmbito dessas comissões, ocorrem por meio de consensos, sendo necessária a concordância de todos os entes envolvidos. Palotti (2012) destaca que suas pactuações devem ser encaminhadas aos respectivos conselhos, para deliberação e posterior formalização por meio da publicação de resoluções em diário oficial.

Estudo de Palotti e Machado (2014) identifica nas atas de reuniões da CIT da assistência social, ocorridas entre 2000 a 2011, a produção de volume significativo de

15 Os Coegemas são entidades sem fins lucrativos que representam os secretários municipais de assistência social no âmbito do Estado, responsáveis pela indicação das suas representações nas CIBs. Esses colegiados devem estar vinculados institucionalmente ao Congemas.

decisões em relação a serviços socioassistenciais, ao financiamento (estruturação em pisos e destinação de recursos) e à articulação intergovernamental. Os autores concluíram que, no período analisado, a União apresentou maior poder de agenda, ao apresentar a maior parte dos itens pactuados. Quanto aos demais entes, suas posições foram de as de criticar e qualificar as propostas do governo federal, debatendo e alterando aspectos tais como os critérios que organizam os repasses de recursos federais para estados e municípios e os pactos intergovernamentais de aprimoramento da gestão da política de assistência social.

A CIT mantém estratégias de interlocução e assessoramento às CIBs, devendo os pactos efetuados pelos gestores nas comissões ser encaminhados aos conselhos do seu nível de governo, para conhecimento e/ou deliberação quanto aos assuntos de sua competência. O desenho institucional aponta para a interação entre as comissões intergestores e os conselhos de assistência social de cada nível de governo.

A despeito da natureza e do papel que as comissões intergestores cumprem no sistema de uma política pública, essas foram interpretadas como instâncias concorrentes aos conselhos no caso da política de saúde (CORTES, 2009), sendo que, no caso da assistência social, tenderiam a impactar negativamente a legitimidade no processo decisório dos conselhos, uma vez que, nessas comissões, os gestores das três esferas de governo têm um momento particular para se articular, projetar e deliberar acerca da assistência social na esfera de sua competência, e os encaminhamentos e as deliberações podem adentrar nas pautas dos conselhos como se fossem normatizações a serem seguidas, o que tenderia a diminuir a importância da ação política dos conselhos gestores, conforme lembra Bidarra (2004).

Para Franzese (2010), o impacto federativo das comissões no âmbito do Suas está no fato de trazerem a esfera municipal de governo para a pactuação federativa, uma vez que a CF/88 criou uma diretriz de municipalização das políticas públicas e elevou o município ao status de ente federativo, sem, contudo, criar um espaço de representação política nacional no qual tenham assento. Assim, com o funcionamento dessas comissões intergestores, o município passa a participar das definições nacionais no âmbito da assistência social.

A trajetória de institucionalização da assistência social, a partir da CF/88, em que a política se efetivou no âmbito da seguridade social à medida que foi regulamentada, intermediou a ação entre os entes federados e caminhou no sentido de estender seu alcance aos cidadãos que dela necessitavam por meio da organização de suas ações socioassistenciais, afirmam Colin e Jaccoud (2013). Essa trajetória resultou em um adensamento normativo,

principalmente a partir de 2003, com a ampliação da participação da sociedade civil em espaços institucionais, de que são exemplo os conselhos e as conferências, conforme apresentado na seção a seguir.

2.3 Os conselhos de assistência social

As bases para a institucionalização do direito de participação política no processo de formulação, implementação e fiscalização da assistência social, nos três níveis de governo, foram estabelecidas nos princípios de democratização presentes na CF/88 que, em seu art. 204, define, além da descentralização político-administrativa, a participação popular, “por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Para operacionalizar essas formas de participação da sociedade civil na assistência social, conforme previsto na CF/88, a Loas estabeleceu dois espaços institucionalizados de participação e deliberação – os conselhos e as conferências de assistência social – organizados em cada nível de governo. Assim, os conselhos de assistência social, presentes na maioria dos municípios e articulados desde o nível federal, apresentam-se como “[...] parte importante do repertório de relação entre Estado e sociedade no Brasil contemporâneo” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 69), sendo que o conselho é um dos tipos de participação institucionalizada predominante no Brasil. Almeida e Tatagiba (2012) destacam ainda que conselhos, junto com fundos e conferências, formam uma tríade, que “se espalhou pelo ordenamento político brasileiro, tornando-se a vértebra de sistemas institucionais em diversas áreas de políticas públicas” (p. 69), entre essas, a de assistência social.

O segundo tipo de participação social institucionalizada encontrado na assistência social, as conferências, de acordo com o artigo 18, inciso VI, da Loas, tem “o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado” (PNAS, 2004, p.51). As conferências constituem instâncias deliberativas, com atribuição de avaliar a política de assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Suas, devendo ser convocadas pelos respectivos

conselhos obedecendo-se à periodicidade estabelecida na Loas para a Conferência Nacional e em legislação específica para as conferências estaduais, distritais e municipais.

A legislação infraconstitucional consubstanciada na Loas propõe, além de ações de inclusão, promoção e proteção social, a participação da sociedade civil na formulação e no controle das ações por meio dos conselhos e conferências de assistência social. Além dessas instituições participativas, o Suas reconhece também fóruns da sociedade civil e outros espaços de participação, presentes no nível federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, que tematizam e discutem questões relacionadas à assistência social e que também buscam influenciar a formulação e a implementação dessa política. Essa participação envolve organizações governamentais e não governamentais, com a finalidade de articular, entre outros, conselhos intersetoriais, união de conselhos, fóruns de assistência social estaduais, regionais ou municipais, além de associações comunitárias.

Em relação ao objeto de estudo desta tese, foram instituídos pela Loas o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os Conselhos Estaduais de Assistência Social (Ceas), o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), como “instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil” (BRASIL, 1993, art. 16).

A composição paritária e a função deliberativa desses conselhos oportunizaram a construção de um espaço público de representação social para atores tradicionalmente excluídos dos processos de decisão da assistência social, assim como para os diversos interesses envolvidos em sua formulação e implementação.

Os conselhos, vinculados ao Poder Executivo, são criados por legislação própria em cada nível de governo e seu funcionamento é regular e contínuo, não dependendo de convocação estatal. A natureza da participação é permanente e deliberativa, com discussão e tomada de decisão publicadas em forma de resoluções no respectivo Diário Oficial.

Com a aprovação da PNAS, essa participação adquiriu maior visibilidade e expressão, assim como se reafirmou o princípio da descentralização. O controle social, que “tem sua concepção advinda da CF/88 enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado” (PNAS, 2004, p. 51), foi descrito pelo artigo 9º da Resolução CNAS nº 237, de 14 de dezembro de 2006, como

o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da Política de Assistência Social, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados a sua implementação, sendo uma das formas de exercício desse controle zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais para todos os destinatários da Política.

Assim, o CNAS afirma que o controle social é a capacidade que a sociedade organizada tem de intervir na assistência social, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação municipais, estaduais ou federais. Para Cunha (2009), o controle social refere-se, portanto, ao controle do Estado pela sociedade, visando à garantia de direitos e princípios democráticos constitucionais. Nessa perspectiva, esse controle deve ser exercido pelas conferências, pelos conselhos e pelos fóruns de participação popular específicos e/ou de articulação em todos os níveis de governo. Ademais, a PNAS destaca a importância da organização de outros espaços de participação, para gerar o controle da assistência social, embora reafirme que “Na conformação do Sistema Único de Assistência Social, os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação são os conselhos e as conferências” (PNAS, 2004, p. 51).

A definição presente nessa norma converge com a conceitualização identificada na literatura brasileira sobre participação social. O termo tem sido utilizado para expressar "uma moderna relação Estado - sociedade, onde cabe a esta estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele" (CARVALHO, 1995, p. 8). Nessa perspectiva, o controle social pode ser entendido como a “habilidade dos cidadãos de aumentar suas condições de controle sobre as políticas públicas e sobre as ações dos representantes do governo” (WAMPLER, 2003, p. 70). Lavalle e Isunza (2010) ampliam esse conceito, definindo-o como “a incidência dos cidadãos nos processos de decisão, seja através do fornecimento de informação, da determinação de prioridades, da implementação ou como formas de avaliação e supervisão” (LAVALLE; ISUNZA, 2010, p. 29).

Destaque-se, ainda, o controle social como fiscalização dos gastos públicos. “O controle social exercido diretamente sobre as Políticas Públicas, consubstanciadas em planos e leis orçamentárias, traduz-se no controle que os membros da sociedade exercem sobre a execução orçamentária e financeira dos recursos públicos” (CHAVES, 2012, p. 4). Segundo o autor, esse controle pode ser exercido de forma individual ou coletiva, sendo exercido diretamente pelos cidadãos quando estes, de forma isolada, buscam verificar o

comportamento dos gestores frente às ações governamentais, e, coletivamente, pelas organizações não-governamentais e conselhos de políticas sociais.

Conclui-se, portanto, que o termo “controle social” enseja diversas definições para a participação das IPs nas políticas públicas e abrange a decisão e o controle sobre o financiamento destas. Neste estudo, para viabilizar a análise dos efeitos dos centralismos jurisdicional e fiscal da assistência social nas IPs, delimitou-se a participação das IPs na definição da proposta orçamentária da área e dos programas do fundo, assim como na aprovação dos critérios de transferência de recursos para os entes subnacionais e entidades e organizações de assistência social, e, a título de controle, no acompanhamento da execução dos recursos e dos gastos e a emissão de pareceres sobre as prestações de contas do fundo.

Os conselhos de assistência social devem seguir tanto suas competências definidas em legislação específica, quanto as orientações constantes da NOB/SUAS, que reafirmam a participação popular como um dos eixos estruturantes do Suas e reforçam a vinculação dos conselhos ao órgão gestor da política de assistência social, em cada nível federativo, o qual deve lhes dar condições de funcionamento, inclusive com a previsão de dotação orçamentária própria. Essa norma também especifica com mais clareza as atribuições e competências dos conselhos de cada nível de governo, apresentando em comum, no controle social da assistência social, as seguintes atribuições: estabelecer diretrizes e aprovar a política de assistência social; acompanhar e controlar a execução da política de assistência social; acompanhar e avaliar o desempenho dos programas e projetos; aprovar, acompanhar e controlar a execução do plano plurianual e do plano anual de ação de assistência social; aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações finalísticas da política, alocados no fundo de assistência social; aprovar o plano de aplicação do fundo de assistência social e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos; normatizar as ações e regular a prestação de serviços; convocar as conferências de assistência social; zelar pela efetivação do Suas; elaborar e publicar seu regimento interno.

Aos conselhos municipais compete, além da aprovação da política municipal de assistência social, elaborada em consonância com a política estadual de assistência social, com o Suas e com as diretrizes estabelecidas pelas conferências de assistência social, regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no seu âmbito, considerando as normas gerais do CNAS, as diretrizes da política estadual de assistência social e as proposições das

conferências municipais de assistência; além de aprovar o relatório anual de gestão e a inscrição das entidades e organizações de assistência social.

Os conselhos estaduais têm, ainda, a atribuição de inscrever entidades e organizações de assistência social dos municípios onde não há conselho instalado; estabelecer normas que visem aperfeiçoar o sistema no seu âmbito de ação; assessorar os conselhos municipais; atuar como instância de recursos da CIB e dos conselhos municipais, e aprovar os critérios de partilha e de transferência de recursos estaduais destinados aos municípios, como também o relatório do pacto de gestão.

Também compete aos níveis estadual e municipal propor ao CNAS o cancelamento do registro de entidades e organizações de assistência social em caso de irregularidades por elas praticadas, com a anulação do respectivo certificado de filantropia.

A dinâmica de funcionamento dos conselhos de assistência social é definida por regimento interno, que é elaborado pelos membros do conselho e aprovado na plenária do próprio conselho, sendo posteriormente submetido à apreciação do chefe do Poder Executivo, que o aprova por meio de decreto. No regimento, estão definidas as principais regras de funcionamento, as condições de negociação e o procedimento para a tomada de decisões.

Importa destacar que os conselhos têm apenas parte de sua regulação instituída pelo Poder Público. A formulação da lei que os cria é da competência do Executivo, mas sua aprovação é competência do Legislativo. Uma vez criados, seus membros têm autonomia para formular e alterar o regimento interno, definindo as regras de seu funcionamento.

De forma geral, a composição dos conselhos de assistência social conta com representantes governamentais vinculados a órgãos da própria política e de outras que têm interface com a mesma, indicados pelos seus respectivos órgãos, e com representantes de organizações não governamentais, escolhidos em fórum próprio (eleitos ou indicados pelas organizações ou pela parcela da população que representam). Assim, têm assento nos conselhos os usuários ou organizações de usuários que congreguem e defendam os interesses dos segmentos previstos na Loas (crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência), as entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio. O processo de eleição dos representantes da sociedade civil deve ser disposto em ato específico do Executivo, que trata da habilitação, do registro dos candidatos e do processo de eleição dos conselheiros.

Os conselhos têm composição numérica diferenciada, conforme as legislações próprias

de cada estado ou município, devendo ser assegurada paridade entre representantes governamentais e não governamentais. A Loas, quando estabeleceu a presidência do CNAS, determinou que fosse exercida por um de seus integrantes, eleito entre seus membros. Entretanto, ocorreram diferenciações nos atos regulamentadores, configurando-se uma diversidade de situações, como a indicação de presidentes natos e indicação da presidência pelos gestores.

Em geral, a estrutura de funcionamento dos conselhos envolve a Presidência, que é apoiada por uma diretoria (ou equivalente) e uma equipe de apoio administrativo; uma Secretaria Executiva, que exerce sua coordenação, e a Plenária. A Plenária é a instância máxima de decisão, sendo integrada por membros eleitos e/ou indicados para serem conselheiros. Outro componente importante da estrutura dos conselhos são as comissões temáticas, câmaras técnicas ou similar, pois sua dinâmica possibilita maior acesso a informações, o aprofundamento das discussões e o posicionamento informado acerca de determinados temas.

A dinâmica participativa ocorre por meio de reuniões regulares e periódicas, em que todos os participantes têm direito a voz e os conselheiros titulares têm direito a voz e voto. Sua estrutura e funcionamento evidenciam que os conselheiros, além de exercerem papel de representação, também estão inseridos na participação dos movimentos e organizações ligados à área em questão. Almeida (2010) ressalta que muitos desses conselheiros, geralmente, são ativos na política e transitam entre diversas IPs.

Outro aspecto relevante quanto às dimensões deliberativas desses conselhos, de acordo com Cunha (2007, 2009), é que eles envolvem momentos de discussão e momentos de decisão, no qual os votos dos distintos segmentos que os compõem têm o mesmo peso. Suas resoluções nem sempre são consensuais, resultando, em geral, do processo de argumentação como critério de prevalência da vontade da maioria. Contudo, a autora ressalta a não obrigatoriedade legal do poder público de homologar e aceitar sem contraposição as decisões oriundas dos conselhos, denotando, portanto, significativa influência do gestor da política na efetividade dessas instituições.

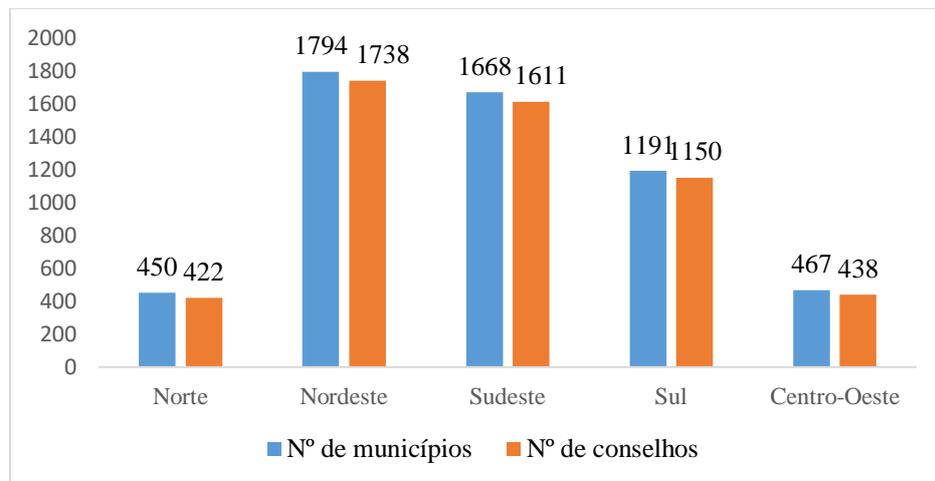
Expansão e funcionamento dos conselhos

Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004) e Boschetti (2004) afirmam que, a partir de 1993, foram criados conselhos estaduais e municipais de assistência social em todo o país, sendo que em 1997 existiam 2.908 conselhos de âmbito municipal, o que correspondia a 53% das cidades brasileiras. Esse número evoluiu com os anos e, em 2005, dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) constataram que os conselhos municipais de assistência social se encontravam presentes em 98,8% dos municípios brasileiros. Dos 5.564 municípios, 5.497 possuem pelo menos um conselho que tem por finalidade debater questões referentes à assistência social. Desses, 5.211 (94,8%) têm caráter deliberativo. Já o efetivo funcionamento e o grau de comprometimento com a implementação da assistência social podem ser atestados pelo fato de que, em 67% dos municípios brasileiros, os representantes dos conselhos municipais reúnem-se ao menos uma vez por mês, sendo que, nos municípios mais populosos, as reuniões ocorrem ainda com maior frequência.

A Munic de 2009 apresentou informações mais detalhadas sobre os conselhos de assistência social. Os dados evidenciam que, em 2009, permaneceu praticamente estável a elevada proporção de municípios brasileiros com conselhos de assistência social instalados. Em relação ao caráter, registrou-se um decréscimo na proporção de municípios com conselhos deliberativos, passando de 94,8% em 2005 para 91,6%, em 2009. No que tange à composição, observou-se ligeiro aumento na proporção de conselhos não paritários em 2009; porém, destes, 58,0% detinham maior representação da sociedade civil.

De acordo com os dados do Censo Suas (2016), dos 5.359 conselhos municipais de assistência social no Brasil respondentes, 32% pertenciam à região Nordeste, enquanto que nas regiões Norte e Centro-Oeste estavam localizados cerca de 8% dos conselhos em cada uma. As regiões Sudeste e Sul possuíam 30% e 22% dos conselhos existentes no país, respectivamente.

Gráfico 1 - Quantidade de conselhos municipais por região do país



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas 2016.

Em relação ao número de conselheiros titulares, os dados demonstram que em todas as regiões do país prevalecem conselhos municipais com até 10 participantes, o que corresponde a 81% dos conselhos respondentes. A Tabela a seguir registra o número, por região do país, de conselheiros municipais titulares.

Tabela 2 - Nº de conselheiros municipais titulares por região do país

Região do país	Nº de conselheiros municipais titulares			
	Até 10	De 11 a 20	de 21 a 30	de 31 a 40
Norte	356	66	0	0
Nordeste	1539	196	2	0
Sudeste	1260	342	7	1
Sul	835	300	14	1
Centro-Oeste	359	77	1	0
Total	4349	981	24	2

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas 2016.

Em relação aos conselhos estaduais de assistência social, os dados demonstram que prevalecem conselhos com cerca de 14 a 18 conselheiros titulares, o que corresponde a 48% dos conselhos estaduais existentes. A Tabela a seguir apresenta o número de conselheiros estaduais titulares por região do país.

Tabela 3 - Nº de conselheiros estaduais titulares por região do país

Região do país	Nº de conselheiros estaduais titulares		
	8 a 12	14 a 18	20 a 30
Norte	3	3	1
Nordeste	2	7	0
Sudeste	0	0	4
Sul	0	2	1
Centro oeste	1	1	2
Total	6	13	8

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas 2016.

Os dados elencados sinalizam o potencial de abrangência, de forma crescente, dessas instituições participativas, as quais passaram a fazer parte do arcabouço institucional de todos os estados e da quase totalidade dos municípios brasileiros. No entanto, o processo de criação e implantação desses conselhos foi agilizado visando ao cumprimento das exigências legais relacionadas ao recebimento de recursos financeiros pelos entes subnacionais. Ou seja, a criação das IPs subnacionais ocorreu com forte indução do governo federal (ARRETCHE, 1999), que condicionou o recebimento de recursos da União à sua instalação e ao seu efetivo funcionamento. A existência dos conselhos nem sempre é sinal de avanço nas relações entre Estado e sociedade civil, ou porque não funcionam efetivamente ou porque funcionam reproduzindo relações tradicionais de subordinação na área da assistência social.

Segundo Cortes (2004, 2005), a expansão exponencial desses conselhos ocorreu, em parte, devido ao caráter “cartorial” e administrativo que a lei lhes atribuía¹⁶. As entidades e organizações de assistência que quisessem receber recursos financeiros ou isenções fiscais deveriam se credenciar nos conselhos, responsáveis pela fiscalização das mesmas (BRASIL, 1993). A NOB/99, que tinha o objetivo de municipalizar a gestão e criar mecanismos de

16 O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso. [...] § 2º Cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no *caput* na forma prevista em lei ou regulamento. § 3º A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, é condição essencial para o encaminhamento de pedido de registro e de certificado de entidades de fins filantrópicos junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). § 4º As entidades e organizações de assistência social podem, para defesa de seus direitos referentes à inscrição e ao funcionamento, recorrer aos Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal” (BRASIL, 1993, art. 9).

participação que garantissem o controle sobre os serviços financiados com recursos públicos, veio acentuar essa tendência (BRASIL, 1999). Os municípios passaram a receber recursos financeiros federais destinados a entidades públicas e privadas prestadoras de serviços e a decidir sobre os critérios para sua distribuição, em conformidade com as diretrizes federais. Boschetti (2003) lembra que essa exigência levou, em algumas situações, à criação de conselhos por parte dos entes subnacionais apenas para se habilitarem ao recebimento dos recursos federais.

Assim, legalmente constituídos, os conselhos de assistência social proliferaram, apresentando elementos constitutivos de órgãos públicos, tais como visibilidade, controle social, representação de interesses coletivos, democratização e cultura pública, elenca Raichelis (2015). Contudo, seja por força legal e/ou política, esses conselhos têm enfrentado dificuldades para realizarem efetivamente suas funções, com destaque para o desafio da inclusão democrática e deliberativa dos diversos atores sociais e políticos, especialmente dos usuários do Suas. Estes, muitas vezes, são ainda vistos e tratados de forma tutelada, uma vez que, segundo Cunha (2009), podem ter dificuldades, materiais e/ou cognitivas, para participar das discussões e deliberações. Outra dificuldade encontra-se expressa na resistência do aparato governamental para reconhecer os conselhos como um espaço institucional legítimo para o exercício do controle da assistência social e/ou pela recusa dos governantes em partilhar o poder sobre as decisões relacionadas à assistência social, afirma Raichelis (2006). Vencer tais resistências exige mudanças na cultura das instituições e de seus agentes, além da adoção de posturas de enfrentamento crítico e propositivo, pelas partes, no cotidiano de suas atribuições e na interação com outros espaços de deliberação do Suas.

Certo é que a efetivação da regulamentação da assistência social, no período de análise, foi acompanhada por intenso processo de reordenamento institucional, nos três níveis de governo, com as adaptações e reformulações previstas, entre outras regulamentações, na Loas, na PNAS e na NOB/SUAS.

Deve-se destacar, entre os estudos sobre os conselhos de assistência social, o realizado por Raichelis (2015), que chama a atenção para a importância do CNAS para o exercício do controle social na assistência social e ressalta a resistência deste quanto a alguns temas integrarem sua agenda. A autora também identificou a multiplicidade de atores sociais nessa área e ressaltou a fragilidade da representação dos usuários (representados por setores da classe média), destacando também a importância de se enfrentar o debate sobre o papel

cartorial do conselho na concessão dos certificados de filantropia, os quais acabam por desvirtuarem sua função de controle social¹⁷.

Em outro estudo sobre o conselho municipal de assistência implantado na cidade de Curitiba, Fuks e Perissinotto (2006) concluíram que o conselho exercia atividades meramente fiscalizadoras e não havia desenvolvido seu potencial democratizante, especialmente em razão da sub-representação dos trabalhadores, da sua função eminentemente cartorial e do fato de que organizações que recebem recursos públicos com assento no conselho estariam constringidas em contestar o governo.

Já o estudo realizado por Cortes (2004) chama atenção para a relevância das políticas públicas nos resultados do conselho, e, no caso da assistência social, considera que sua especificidade e os poucos recursos orçamentários disponíveis para a área constituíram fatores pouco atrativos para a participação de alguns segmentos da sociedade. A autora concluiu que o conselho municipal de Porto Alegre (RS) tem um perfil mais gerencial do que de deliberação, com seus gestores tendo papel preponderante na formação da pauta e na articulação política. Esse conselho é um espaço de mediação de interesses e detém certo grau de controle sobre serviços e recursos, mas sua importância é relativamente pequena na estrutura administrativa municipal.

Ao estudar o conselho estadual de assistência social do Rio Grande do Sul, Soares (2008) constatou forte influência da Mesa Diretora em sua dinâmica de funcionamento, bem como a constante ausência de conselheiros às plenárias, a ausência de sugestões de pontos de pauta por parte de conselheiros da sociedade civil, o pouco debate sobre os temas em pauta, além da fragmentação do debate, com articulações predominantemente favoráveis ao governo.

Ainda que se reconheça os fatores apontados por esses estudos como elementos que afetam a dinâmica dos conselhos de assistência social, nesta tese, parte-se do pressuposto de que as IPs aqui tratadas possuem particularidades em sua organização, funcionamento e produção decisória, que são afetadas pela dinâmica federativa da assistência social.

O próximo capítulo apresenta os dois aspectos do centralismo fiscal na política de assistência social: jurisdicional e o centralismo nos gastos. A análise da variável independente deste trabalho possibilita explorar, nos capítulos seguintes, como esta influencia as IPs.

17 Com a aprovação da Lei 12.101, de 2009, o CNAS perdeu a função que exercera tradicionalmente desde a criação do CNSS, que consistia em certificar entidades como beneficentes de assistência social, e passou a atuar tão só no âmbito da política pública de assistência social. Segundo Cortes (2015), completava-se, desse modo, a transição do CNAS para um novo papel institucional no âmbito do Suas.

3 CENTRALISMO NO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo trata da centralização federativa no financiamento da assistência social. Há dois aspectos a considerar nesse centralismo fiscal: o centralismo nos gastos e o centralismo na regulamentação do financiamento. O primeiro aspecto diz respeito à predominância da União nos gastos com a assistência social; o segundo se refere ao conjunto de normas emanadas do governo federal que definem questões relacionadas ao financiamento da assistência social, tais como fonte dos recursos, competências dos entes, gastos da União com as ações socioassistenciais, critérios para a transferência de recursos e os mecanismos de prestação de contas.

A primeira seção deste capítulo apresentará o financiamento da assistência social e a evolução dos gastos da União e dos entes subnacionais no período situado entre 2003 e 2010. Em cada subseção, será apresentado, de forma global e por tipo de ação socioassistencial, o gasto da União, de forma a demonstrar o que e quanto o governo federal financia na assistência social.

A segunda seção abordará o centralismo jurisdicional no financiamento da assistência social, apresentando a regulamentação federal por subtemas que compõem o financiamento dessa política: Orçamento, Benefícios, Serviços, programas e projetos e Prestação de contas.

3.1 Centralismo no financiamento da assistência social: fontes, gasto global e por tipo de ação

Como tratado no capítulo 2, a Loas prevê competências comuns entre os entes federados com relação ao financiamento da assistência social, mas também aquelas específicas para União, estados e municípios. O financiamento da assistência social em todo o território nacional deve ser efetuado mediante cofinanciamento dos três entes federados, conforme definido na PNAS, que estabelece a “responsabilidade conjunta das três esferas de governo no custeio dos serviços, programas e projetos que integram a política” (MESQUITA; MARTINS; CRUZ, 2012, p. 15).

Os três entes devem financiar a assistência social com recursos próprios, havendo também a previsão de repasse de recursos financeiros da União para os entes subnacionais, assim como dos estados para os municípios. Os benefícios contínuos, como o BPC e o Programa Bolsa Família, são financiados pela União; já os benefícios eventuais são financiados pelos municípios em conjunto com os estados. Por fim, o financiamento dos serviços, programas e projetos é compartilhado entre o governo federal, estados e municípios.

No financiamento da política de assistência social entre 2003 e 2010, destacaram-se três aspectos: o aumento nos recursos públicos a ela destinados, o papel preponderante da União no seu financiamento e as transferências fundo a fundo.

Os recursos públicos federais que financiam a assistência social estão estabelecidos no orçamento da Seguridade Social¹⁸, que envolve ainda receitas e gastos com saúde e previdência social, conforme estabelecido pela CF/88 e regulamentado pela Loas. O Gráfico 2 a seguir apresenta a evolução percentual do gasto do governo federal na função assistência social, denominada Função 08¹⁹, e na Seguridade Social. A participação relativa da assistência social no total executado pela União quase triplicou no período de 2003 a 2010. Já em relação ao valor executado na Seguridade Social, verifica-se um incremento que representa mais que o dobro, no mesmo período.

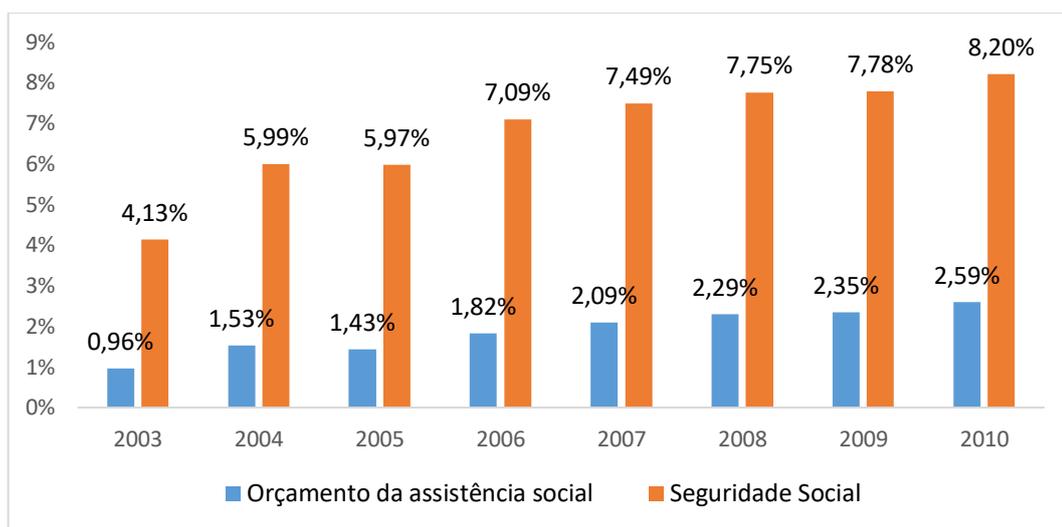
Ainda sobre o aumento dos gastos com assistência social, Castro et al. (2012) verificaram, para o período de 1995 a 2010, que a assistência social foi a área social que proporcionalmente obteve maior crescimento de gastos federais em percentual do Produto Interno Bruto brasileiro (PIB). Passou de 0,08%, em 1995, para 0,66% em 2003, e para 1,07% em 2010. A razão principal para esse crescimento foi a implantação do BPC e a rápida expansão do PBF na segunda metade do período. Assim, a assistência social deixou de ser uma área incipiente em termos de volume de recursos, embora a previdência social ainda

18 O orçamento da seguridade social abrange a saúde, a previdência social e a assistência social e deve ser elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis por essas políticas. A CF/88 prevê que ela será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos dos orçamentos dos três entes e de contribuições sociais: do empregador ou da empresa/entidade, incidindo sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício, sobre a receita ou o faturamento e sobre o lucro; do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social; sobre a receita de concursos de prognósticos (sorteio de números, loterias, apostas); e do importador de bens ou serviços do exterior. Cabe destacar que as receitas dos entes subnacionais destinadas à seguridade social devem constar dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

19 A especificação das funções é fixada pelo § 1º da Portaria MPOG 42, de 14 de abril de 1999, como “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”, por exemplo, assistência social, educação e saúde, entre outras políticas sociais.

responda, isoladamente, por quase metade do gasto social federal. A assistência social, mesmo com o intenso crescimento verificado no período, foi o destino de apenas cerca de 1/15 do total dos gastos sociais do governo federal.

Gráfico 2 - Evolução do gasto da assistência social (Função 08) em relação aos gastos da Seguridade Social



Fonte: SIAFI/MDS (2013).

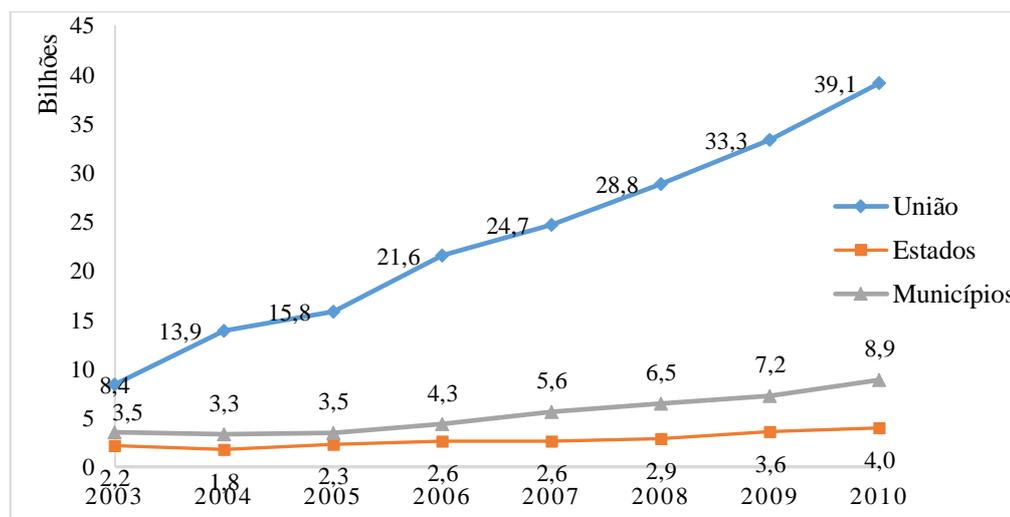
O total dos recursos federais executados na Função 8 passou de R\$ 13,9 bilhões, em 2003, para cerca de R\$ 39 bilhões em 2010. Destacam-se, no Gráfico 2, os anos de 2004 e 2006, com registro de maior elevação dos recursos destinados à Função 8. Em 2004, o aumento deveu-se principalmente ao aporte de recursos para o PBF, criado em 2003. No BPC, com a diminuição da idade de concessão do benefício de 67 para 65 anos, a partir da promulgação do Estatuto do Idoso, também em 2003, teve-se o aumento do contingente de idosos elegíveis. Em 2006, o incremento deveu-se, especialmente, à ampliação da cobertura do PBF, que passou de 8,7 milhões de famílias em 2005 para 11,2 milhões de famílias em 2006. Naquele ano, foi criado também o IGD e iniciou-se o seu repasse, via FNAS, para os fundos municipais, visando ao apoio à gestão descentralizada do Bolsa Família (MDS, 2011).

O segundo aspecto a ser considerado é o papel preponderante da União no financiamento da assistência social. A partir de meados dos anos 1990, informa Castro et al. (2008), a União recentralizou recursos fiscais, especialmente por meio das contribuições sociais, o que possibilitou o aumento de gastos federais em políticas sociais, com destaque para a assistência social.

Observa-se, conforme Gráfico 3, grande heterogeneidade no cumprimento da responsabilidade de financiamento no que concerne ao volume dos gastos. Em relação aos estados, aos quais, de acordo com a NOB/SUAS, caberia apoio aos municípios no financiamento de serviços, programas, projetos e benefícios de caráter eventual, vê-se que no período de 2003 a 2010, alocaram a menor parcela do cofinanciamento da assistência social. No entanto, ao se analisar os gastos por ano, verifica-se que houve um aumento no volume dos recursos aplicados, porém em ritmo inferior ao crescimento do gasto municipal. Tal situação torna-se uma questão relevante, uma vez que a atuação dos estados faz diferença nos resultados alcançados pelos municípios, conforme demonstram Costa e Palotti (2011) ao analisarem o processo de habilitação ao Suas e implementação dos Cras em municípios de Minas Gerais. Quando ocorre a cooperação do governo estadual, por meio de apoio financeiro aos municípios, observam-se maiores avanços na implementação da política de assistência social.

Os municípios, conforme evidenciado, vêm em segundo lugar, após a União, entre os entes que mais contribuem para o cofinanciamento, apresentando em 2010 um gasto de cerca de nove bilhões em despesas com assistência social. Silva (2016), ao analisar a evolução de gastos no período de 2003 a 2015, destaca o protagonismo do município no cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, cuja oferta está predominantemente sob sua responsabilidade.

Gráfico 3 - Evolução dos gastos dos entes federados no financiamento da assistência social (2003-2010)



Fonte: Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Tabela 4, a seguir, também trata da responsabilidade federativa no gasto com a assistência social no Brasil, podendo-se observar um crescimento expressivo de participação do governo federal no financiamento dessa política, o que ocorre tanto por meio das transferências monetárias diretas de renda aos cidadãos (BPC e PBF), quanto por meio das transferências intergovernamentais. Percebe-se também que os estados diminuíram gradualmente sua participação nos gastos, passando de 15% em 2003 para 8% em 2010. Essa diminuição alcança quase 50% em termos de participação relativa na composição dos recursos empregados. Quanto aos municípios, verifica-se que também apresentaram decréscimo, ainda que de modo menos acentuado.

Tabela 4 - Participação federativa no gasto nacional consolidado em assistência social, em termos relativos (2003 - 2010)

	União	Estados	Municípios
2003	60%	15%	25%
2004	73%	9%	18%
2005	73%	11%	16%
2006	76%	9%	15%
2007	75%	8%	17%
2008	75%	8%	17%
2009	76%	8%	16%
2010	75%	8%	17%

Fonte: Secretaria Nacional do Tesouro Nacional: Balanço do Setor Público Nacional, Silva (2016).

Por último, destaca-se como aspecto importante do financiamento da política de assistência social as transferências fundo a fundo, com prevalência da União nas transferências financeiras condicionadas aos estados, e, principalmente, nas endereçadas aos municípios para o financiamento dos serviços, programas e projetos. Tais transferências condicionadas, segundo Arretche (2012), possibilitam ao governo federal induzir as ações nos níveis subnacionais, ou seja, elas provocam o alinhamento dos governos locais às prioridades da agenda federal. Essa situação é evidenciada quando os entes subnacionais passam a organizar as ofertas da assistência social em conformidade com o financiamento das proteções básica e especial instituídas pela PNAS e definidas pela Tipificação dos Serviços, visando ao recebimento de recursos federais conforme os pisos criados pela NOB/SUAS.

A natureza obrigatória das transferências realizadas no âmbito do FNAS para o cofinanciamento da assistência social encontra-se expressa nos dados da Munic 2009, os quais informam que 87,3% dos municípios brasileiros declararam receber cofinanciamento federal e/ou estadual para a função de assistência social, sendo que essas proporções atingiram 100% no caso dos municípios de grande e médio porte.

É de se destacar ainda que o financiamento da assistência social também se realiza no campo tributário por meio de renúncias fiscais, as quais beneficiam tanto as entidades que prestam serviços socioassistenciais, quanto, de forma direta, idosos e pessoas com deficiência. A renúncia fiscal possibilita que recursos que seriam transferidos ao governo a título de tributos permaneçam em poder dessas pessoas físicas ou jurídicas, desonerando-as financeiramente. No caso das entidades, possibilita o redirecionamento de recursos destinados ao pagamento de tributos para a execução de ações que visem atender à população que necessita dos serviços de assistência social. Dados do MDS (2011) evidenciam que a União deixou de arrecadar em 2007 cerca de 9 bilhões; em 2008, 9,6 bilhões; em 2009, 10,5 bilhões e em 2010, 12 bilhões, relativos ao gasto tributário e à renúncia previdenciária²⁰.

As subseções seguintes apresentam dados sobre a evolução do financiamento da assistência social, destacando o ente federado que financia e aquilo que é financiado: benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais.

3.1.1 A assistência social e o financiamento dos benefícios

Os benefícios assistenciais que aportam proteção de renda compõem, com os benefícios previdenciários, um relevante pilar da proteção social brasileira. Segundo Colin e Jaccoud (2013), um dos marcos mais significativos no processo de ampliação do escopo do direito social, seja na cobertura, no valor dos benefícios, na inclusão progressiva de novos segmentos sociais, assim como no caráter distributivo do sistema, foi a implementação do BPC.

20 A Secretaria da Receita Federal do Brasil, subordinada ao Ministério da Fazenda, segrega as renúncias fiscais em (1) gastos tributários - compõem-se de recursos relativos a desonerações tributárias (isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia), que constituem uma alternativa extraorçamentária de realização das políticas de governo e (2) renúncias previdenciárias - consistem nas desonerações fiscais do Regime Geral de Previdência Social, correspondendo à diferença entre o valor que seria arrecadado e o que é efetivamente recolhido, segundo as normas específicas de cada segmento envolvido.

Os recursos empregados no pagamento do BPC e da Renda Mensal Vitalícia (RMV)²¹ representam parte expressiva dos gastos na Função 8 em âmbito federal. Ressalte-se que a transferência de recursos aos beneficiários é direta, e que, nesse montante, está agregado o conjunto dos recursos empenhados que se destinam à operacionalização do BPC e da RMV, em todas as suas modalidades, compreendendo a manutenção do cadastro e a busca de novos beneficiários.

Em 2010, foram investidos cerca de R\$ 23,6 bilhões no pagamento do BPC, contemplando cerca de dois milhões de pessoas com deficiência e 1,8 milhões de pessoas idosas. Os dados da Tabela 5 evidenciam o crescente aumento no volume de gastos por parte da União, com o BPC, no período de 2003 a 2010.

Tabela 5 – Gasto do Governo Federal com o pagamento do BPC, nas modalidades Idoso e Pessoa com Deficiência, RMV, 2003-2010, e quantidade de beneficiários em dezembro de cada ano (2003-2010) *

	BPC e RMV (Pessoa Idosa)	Quantidade de Beneficiários	BPC e RMV (Pessoa com Deficiência)	Quantidade de Beneficiários	Total gasto com BPC e RMV
2003	3.824.289.992,69	1.244.662	6.326.749.208,07	1.439.539	10.152.283.862,76
2004	4.353.487.541,56	1.308.863	6.528.366.316,91	1.497.928	10.881.853.856,46
2005	5.426.100.186,36	1.369.621	7.028.593.510,06	1.552.476	12.454.693.696,42
2006	6.484.975.645,72	1.429.248	8.127.815.003,13	1.604.451	14.614.219.896,85
2007	7.458.526.672,08	1.501.072	8.976.639.545,45	1.669.140	16.436.667.289,53
2008	8.417.317.570,27	1.611.627	9.906.103.007,81	1.771.831	18.325.032.205,08
2009	9.583.767.219,44	1.710.715	11.113.197.220,18	1.862.932	20.698.675.154,62
2010	10.977.820.160,20	1.850.175	12.594.616.745,85	1.993.808	23.574.287.081,05

* Valores deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2010 – IPCA

Fonte: Plataforma Siga Brasil – Senado Federal e Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

21 A RMV é um benefício mantido apenas para aqueles que já eram beneficiários até dezembro de 1995. Ou seja, é um benefício em extinção. Foi criado em 1974, por meio da Lei nº 6.179, como benefício previdenciário destinado às pessoas “maiores de 70 (setenta) anos de idade e os inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho, que, num ou noutro caso, não exerçam atividade remunerada” e que não recebam rendimento superior a 60% do valor do salário mínimo. Além disso, não poderiam ser mantidos pela família nem ter outro meio de se sustentar. O artigo 139 da Lei nº 8.213, de 24 de junho de 1991, dispõe que a RMV continuaria integrando o elenco de benefícios da Previdência Social, até que fosse regulamentado o inciso V do art. 203 da CF/88. Com a regulamentação do art. 203 da CF/88 pela Loas, em 1993, que deu origem à concessão do BPC, a RMV foi extinta a partir de 01 de janeiro de 1996. Conforme o art. 12, do Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, as despesas decorrentes dos pagamentos aos beneficiários da RMV permanecem sob a responsabilidade do INSS e não constituem encargo do FNAS. A partir da lei orçamentária anual de 2004, os recursos para seu pagamento e despesas operacionais foram alocados no orçamento desse fundo.

3.1.2 A assistência social e o financiamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais

Enquanto a gestão do BPC e do PBF ocorre de modo centralizado, a dos serviços socioassistenciais é realizada de forma descentralizada e compartilhada entre os entes federativos. A perspectiva sistêmica na prestação dos serviços, por meio da conformação de rede socioassistencial que busca coordenar as ações dos entes federados e das entidades privadas, representou um avanço significativo para o seu financiamento. Dados da Munic (2009) acerca da oferta de serviços socioassistenciais indicam que eles alcançaram ampla disseminação, demonstrada pelo grande número de municípios que disseram oferecer serviços de proteção social básica (97,9%) e de proteção social especial (87,6%).

Dados agregados em rubrica específica, a partir de 2006, indicam que os gastos do governo federal com os serviços socioassistenciais são pouco expressivos no conjunto de recursos agregados na Função 8, não ultrapassando, durante todo o período de 2006 a 2010, o percentual de 2% (Tabela 6).

Tabela 6 - Gasto Federal com repasses para custeio dos Serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, total e percentual de representatividade no gasto da função 08 (2006-2010) *

Ano	Serviços de Proteção Social Básica	Serviços de Proteção Social Especial	Total	% do gasto na Função 08
2006	323.682.025,50	75.548.627,15	399.230.652,65	1,47%
2007	432.926.284,01	92.255.392,35	525.181.676,36	1,74%
2008	386.100.313,55	94.465.531,66	480.565.845,21	1,42%
2009	383.743.242,02	110.519.660,47	494.262.902,49	1,34%
2010	365.922.357,50	119.061.388,58	484.983.746,08	1,17%

* Valores deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2010 – IPCA

Fonte: Plataforma Siga Brasil – Senado Federal, Silva (2016).

Também se destaca, na Tabela 7, outro conjunto de recursos destinado à estruturação da rede de serviços de proteção social nos municípios e no Distrito Federal. As ofertas delimitadas por PNAS e a NOB/SUAS passaram a exigir equipamentos estatais nos padrões de qualidade pactuados. Para tanto, o governo federal, a partir de 2006, disponibilizou

recursos, a serem pleiteados pelos municípios, para a construção de equipamentos, em especial Cras e Creas, bem como para a adequação das estruturas já existentes. Esses recursos eram distribuídos, via celebração de convênios, adotando-se critérios estabelecidos em resoluções e portarias publicadas pelo MDS, segundo as quais sua concessão dependia da apresentação de projetos e de contrapartidas financeiras.

Em 2005, iniciou-se a implantação dos Cras e Creas previstos pela PNAS, que se expandiram rapidamente, contando principalmente com o cofinanciamento fundo a fundo. As unidades municipais existentes e que já operavam com o chamado Programa de Atenção Integral à Família (Paif) passaram a ser consideradas Cras, sendo incentivadas a realizar o reordenamento necessário às normativas do equipamento e do serviço.

Tabela 7 - Gastos do Governo Federal com a estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e Especial (2006-2010) *

Ano	Proteção Social Básica	Proteção Social Especial	Total	% do gasto na Função 08
2006	54.888.378,00	17.638.162,71	72.526.540,71	0,27%
2007	41.802.265,70	24.742.357,56	66.544.623,26	0,22%
2008	41.460.703,53	46.985.698,58	88.446.402,12	0,26%
2009	23.559.251,01	17.001.726,92	40.560.977,93	0,11%
2010	48.315.372,20	14.987.499,64	63.302.871,84	0,15%

* Valores deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2010 – IPCA
 Fonte: Plataforma Siga Brasil – Senado Federal, Silva (2016).

Dados do Censo Suas (2010), que apresenta a variação do número de Cras distribuídos por municípios de todo o país, evidenciam uma trajetória ascendente de implantação desse equipamento desde 2007. Em 2010, registrou-se que foram implantados 6.801 Cras em 5.323 municípios. O salto de implantação, de 4.195, em 2007, para 6.801 Cras em 2010, é significativo.

Na proteção especial, as unidades municipais que implementavam o programa Sentinela, voltado ao enfrentamento da violência e do abuso sexual praticados contra crianças e adolescentes, foram reconhecidas como Creas. Essas unidades públicas estatais, de abrangência municipal, estadual ou regional, são destinadas à prestação de serviços a

indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou situações contingenciais.

Em relação à evolução dos Creas, entre 2009 e 2010, é possível observar que houve um crescimento no número desses novos equipamentos distribuídos pelo território nacional. Na proteção social especializada, no ano de 2009, tem-se o registro de 1.200 Creas, enquanto em 2010 registrou-se uma ampliação desses equipamentos para 1.590. Ressalte-se que, naquele ano, os serviços de proteção social básica estavam presentes em quase todos os municípios brasileiros, sendo responsabilidade da gestão local organizar a oferta conforme definido pela NOB/SUAS. Já os serviços de proteção social especial, por exigirem maior especialização e/ou por não receberem demanda que justificasse sua implantação, encontravam-se organizados por regiões. Nessa dimensão, deve-se identificar o estado como ente federativo ausente no cumprimento de suas responsabilidades no âmbito do sistema. De acordo com Silva (2015), “os estados assumem principalmente prerrogativas de complementaridade técnica e financeira aos municípios. Atuam na execução apenas em situações emergenciais ou de falta de demanda municipal pelos serviços assistenciais, devendo, no último caso, instituir redes regionalizadas de atendimento” (p. 1179).

3.1.3 A assistência social e o Programa Bolsa Família

No que concerne aos gastos com o PBF, observa-se na Tabela 8 que foram expressivos e capitanearam, em termos relativos, parte importante dos recursos agregados em torno da Função 08 em âmbito federal. A variação, no período estudado, também é relevante. O programa apresentou ao longo do período 2004-2010 uma evolução crescente, tanto no número de beneficiários, quanto no volume de recursos aplicados. Em 2004, quando a iniciativa começou a ser implementada, o valor destinado ao programa alcançava cerca de sete bilhões. Em 2010, esse valor mais que duplicou, chegando a quase 15 bilhões.

Tabela 8 – Gastos do governo federal com o Programa Bolsa Família e a quantidade de beneficiários em dezembro de cada ano (2004-2010) *

	Bolsa Família (R\$)	Quantidade de Beneficiários
2004	7.139.363.040,20	6.571.839
2005	6.018.584.762,15	8.700.445
2006	10.375.290.294,03	10.965.810
2007	11.253.012.623,92	11.043.076
2008	12.942.788.499,40	10.557.996
2009	13.594.512.847,37	12.370.915
2010	14.905.435.151,04	12.778.220

* Valores deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2010 – IPCA
 Fonte: Plataforma Siga Brasil – Senado Federal e Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Silva (2016).

O repasse de recursos do IGD, criado em 2006, aos municípios ganhou relevância pelo volume de recursos. No período compreendido entre 2006 e 2010, essa rubrica alcançou a expressiva quantia de cerca de R\$ 1,2 bilhões de reais, um acréscimo de receita importante para a assistência social. Esse processo também coincidiu, no tempo, com o início da estruturação da rede de assistência social por meio do Suas. A Tabela 9 apresenta o histórico do total de repasse de recursos do IGD-PBF aos municípios entre 2006 e 2010.

Tabela 9 – Gastos do governo federal com IGD-PBF para municípios (2006-2010)

	Recursos do IGD-PBF para municípios
2006	161.360.379,71
2007	230.667.982,62
2008	256.671.070,21
2009	252.958.715,31
2010	287.651.567,49

Fonte: Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada - CGAGD/DEOP/SENARC.

Em síntese, o principal aspecto que se depreende desta seção é que o financiamento da política de assistência social esteve em ascensão no período analisado. A União concentrou e ampliou, no período de 2003 a 2010, gastos com a assistência social, com destaque para o BPC e o Programa Bolsa Família. Chamam atenção também o maior aporte de recursos por parte dos municípios, principalmente para o financiamento dos serviços socioassistenciais, e o papel residual dos estados no cofinanciamento.

3.2 Centralismo jurisdicional no financiamento da assistência social

O centralismo jurisdicional, conforme apresentado no capítulo 1, diz respeito à capacidade da União para iniciar e aprovar legislação sobre aspectos relevantes do desenho e da implementação de políticas públicas em todo o território nacional (ARRETCHE, 2009; SOUZA, 2005). Essa centralização está presente no âmbito fiscal, isto é, permite ao governo federal tomar decisões sobre o financiamento das políticas sociais. Neste sentido, esta seção vai tratar dos aspectos relacionados à dinâmica federativa de centralização no financiamento da assistência social.

Conforme exposto no capítulo 2, a assistência social é marcada por uma centralização fiscal, que envolve a regulamentação do seu financiamento. Os processos e instrumentos de operacionalização da política de assistência social foram regulamentados nacionalmente por meio de leis, decretos e atos normativos ministeriais (portarias e instruções normativas). Tais regulamentações evidenciam que, neste nível, concentra-se a autoridade para formular as regras que definem as ações a serem implementadas, assim como as funções de financiamento da assistência social realizadas por meio do repasse dos benefícios monetários diretamente aos cidadãos, e o custeio dos serviços, programas e projetos por meio dos fundos de assistência social. Ademais, o governo federal busca, por meio dessas regulamentações, desenvolver formas de indução de ações da política de assistência social financiadas com recursos federais.

Assim, compreender o conjunto de regulamentações federais na gestão financeira da assistência social é fundamental para a análise dos efeitos do centralismo fiscal no processo de decisão e controle do financiamento dessa política que é realizado pelas IPs. Nesta seção,

busca-se, portanto, elucidar questões mais gerais acerca das principais regulamentações do financiamento da política, tais como: que tipo de regulamentação é essa? Qual seu conteúdo? Em que medida se estende aos entes subnacionais e o que lhes cabe na regulamentação da matéria?

As subseções seguintes apresentarão o arcabouço normativo dos principais aspectos do financiamento da assistência social, destacando-se aqueles relacionados ao orçamento e aos benefícios (BPC e eventuais), serviços, programas e projetos e prestação de contas.

3.2.1. Sistemática de financiamento na perspectiva do Suas

Encontra-se definido no artigo 204 da CF/88 que o financiamento para a implementação das ações governamentais na área da assistência social será realizado com recursos do orçamento da Seguridade Social previstos no art. 195, além de outras fontes.

Tanto a CF/88 como a Loas, em seu artigo 28, determinam a responsabilidade do Poder Público no financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social. Assim, sendo parte integrante da Seguridade Social, a assistência social deve ser financiada por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, das demais contribuições sociais e dos recursos que compõem o FNAS.

Tavares (2013, p. 177) destaca que “ancorar o financiamento em fontes que tenham sua origem em pilares não garantidores do direito traz uma contradição em relação à qual a política de assistência social precisa se manter vigilante”. A autora também chama a atenção para a adequação entre o diagnóstico da realidade local e a capacidade do setor público na arrecadação e execução do orçamento, com vistas a assegurar a implementação das ações socioassistenciais e garantir condições que lhes dê sustentação.

Diferentemente da saúde e da educação, a assistência social não tem assegurado constitucionalmente um percentual mínimo de receitas a ser garantido por cada esfera de governo. Identifica-se, assim, como deliberação recorrente nas conferências de assistência social, a proposta de vinculação do mínimo constitucional de 5% do orçamento da Seguridade

Social para a política de assistência social em âmbito federal e de 5% dos orçamentos dos estados, Distrito Federal e municípios.

Essa não-vinculação de receita coloca a implementação da assistência social vulnerável quanto ao montante de recursos próprios para o seu financiamento e às decisões dos governos, sujeitando-a ainda a contextos e atores políticos diferenciados. Por outro lado, a vinculação excessiva de receitas governamentais nem sempre é desejável, porque enrijece a gestão pública, tornando-a menos capaz de responder às demandas e especificidades regionais e locais. Mas, em um contexto no qual a vinculação já é uma prática, ficar de fora da “repartição constitucional das receitas” significa maior vulnerabilidade da política de assistência social a cortes orçamentários em decorrência de mudanças econômicas ou políticas, afirmam Soares e Cunha (2016).

Apenas em 2003, a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro daquele ano, possibilitou aos estados e ao Distrito Federal a vinculação de até 0,5% da receita tributária líquida, destinando-a a programa de apoio à inclusão e promoção social, excluídas despesas com pessoal ou encargos sociais, serviço da dívida e outras despesas correntes não vinculadas diretamente aos investimentos ou ações apoiados (BRASIL, 1988, art. 204).

As diretrizes da PNAS/2004 e da NOB/SUAS 2005 reiteraram o financiamento compartilhado entre os três entes e estabeleceram critérios de partilha e regras de cofinanciamento da assistência social. Operacionalizado por meio da transferência de recursos federais, via fundo, esse financiamento possibilitou a nacionalização de programas em todo o território nacional e também a uniformidade de padrões de atendimento, de que são exemplo os Cras espalhados pelos municípios brasileiros.

Um aspecto importante no financiamento da assistência social diz respeito às emendas parlamentares, definidas, às vezes, de forma desarticulada do conjunto das instâncias do Suas. A destinação de recursos para a política de assistência social foi, no período anterior à regulamentação do Suas, bastante dependente das emendas parlamentares e boa parte desses recursos era destinado a entidades privadas filantrópicas, que, historicamente, ofertavam serviços de assistência social, tais como o acolhimento a crianças, idosos e pessoas em situação de rua, trabalho social com pessoas com deficiência, etc. (DELGADO, 2017). Ressalte-se que os conselhos de assistência social têm a prerrogativa de aprovar ou não a destinação dos recursos oriundos de emendas parlamentares para a implementação da política.

A transferência de emendas para o FNAS passou a ser orientada pelo MDS, que ratificou para os parlamentares a necessidade de que tais recursos deveriam ser aplicados em conformidade com as definições da Loas, da PNAS/2004 e da legislação complementar.

Os fundos de assistência social

Para dar mais visibilidade e transparência ao conjunto de receitas e despesas realizadas para efetivação de ações socioassistenciais, a Loas determinou a criação de fundos especiais de assistência social, como previsto na Lei Federal nº 4.320, de 1964²².

A Loas, no seu artigo 27, transformou o Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), instituído em 1985, no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), cabendo ao órgão responsável pela coordenação da política nacional de assistência social gerir o FNAS, sob orientação e controle do CNAS.

Os fundos de assistência social são instrumentos permanentes de gestão orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, devendo ser instituídos mediante autorização legislativa e geridos sob controle das instituições de controle externo e interno e dos conselhos de assistência social. Na PNAS, foi reforçado que esses fundos, nas três esferas de governo, representam a instância de financiamento do Suas²³. A NOB/SUAS, por sua vez, elenca como objetivos dos fundos vincular recursos à assistência social, garantir a regularidade do fluxo financeiro, materializar o pacto de cofinanciamento e aproximar a participação popular do processo de planejamento e de execução das ações socioassistenciais. Para isso, eles devem reunir os recursos destinados à política, sendo os fundos subnacionais formados com recursos próprios e de repasses intergovernamentais da União.

22 Essa lei define condições para instituição e gestão de recursos financeiros por fundos públicos, destacando-se, entre elas, que os fundos devem ser constituídos de receitas especificadas, próprias ou transferidas, as quais devem constar na lei de criação e serem vinculadas à realização de determinados objetivos e serviços. Assim, a aplicação das receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos definidos em sua criação (art.71). Ademais, a aplicação das receitas que constituem os fundos públicos deve ser efetuada por meio de dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais (CF/88, art.165, § 5º e Lei nº 4.320, art.72).

23 Em 2005, 91,3% dos municípios pesquisados tinham fundo e este era unidade orçamentária em 86,4% dos casos. Em 2009, 97,7% dos municípios brasileiros contavam com o fundo, sendo que este era unidade orçamentária em 91,4% dos municípios (MUNIC, 2010). Segundo o artigo 14 da Lei nº 4.320, “constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias”. Assim, o fundo de assistência social como unidade orçamentária implica que as movimentações das dotações (a execução do orçamento) sejam realizadas de maneira descentralizada.

No FNAS, regulamentado pelo Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, foram alocados os recursos destinados ao financiamento do BPC e do RMV²⁴ e ao cofinanciamento de serviços, programas e projetos de assistência social, sendo excluídos dele os recursos destinados ao pagamento do Programa Bolsa Família. Suas receitas orçamentárias são constituídas por recursos da União provenientes de doações, da contribuição social dos empregadores, do faturamento e do lucro de empresas; dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias; das aplicações financeiras de recursos do fundo; da alienação de bens móveis da União no âmbito da assistência social, além da transferência de outros fundos. Destaque-se que as despesas obrigatórias do FNAS referem-se às ações que tratam da RMV por idade e por invalidez e também do BPC, enquanto que as despesas discricionárias são propostas pelo governo em função de previsão de receita.

O orçamento do FNAS integra o orçamento do MDS e deve contar com as políticas e programas anuais e plurianuais do governo federal, sendo apreciado e aprovado pelo CNAS (§1º do art. 2º, Decreto nº 1.605/1995). Isso demonstra que todo recurso federal da assistência social deve estar previsto no orçamento. Segundo Salvador (2010), o orçamento é a parte mais visível do fundo público, representando importante instrumento de decisão política, transparência, controle social, democracia, distribuição de renda e justiça social.

Apesar de a regulamentação federal não definir um modelo único de estrutura recomendável para os fundos de assistência social, alguns aspectos são requeridos para sua instituição, organização e funcionamento nos âmbitos subnacionais, conforme CNAS (2013): aspectos legais, como lei de criação e decreto de regulamentação; aspectos político-administrativos, como definição do gestor ordenador de despesas e do gestor financeiro, vinculação do fundo ao órgão gestor da assistência social e definição de equipe; e aspectos organizacionais, tais como possuir inscrição no CNPJ, por se tratar de órgão constituído como unidade gestora de orçamento, realização do planejamento orçamentário e financeiro, realização da programação financeira e da execução orçamentária, financeira e contábil, monitoramento, avaliação e controle e prestação de contas.

24 A partir do novo decreto de regulamentação do FNAS (Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012), ficou definido, em seu art. 4º, que os recursos repassados pelo FNAS se destinam ao: VI - pagamento, operacionalização, gestão, informatização, pesquisa, monitoramento e avaliação do benefício de prestação continuada e de renda mensal vitalícia.

As transferências dos recursos do FNAS

Com a descentralização da implementação da assistência social, ocorrida em 1995, os programas federais²⁵ continuaram a ser executados por meio de convênios. Nesse processo, os procedimentos do financiamento da política, definidos pela NOB/97, foram discriminados em regulamentação própria denominada Sistemática de financiamento da assistência social, que se reportava à Instrução Normativa nº 03/STN/93, para a transferência de recursos financeiros relativos a serviços assistenciais, e à Instrução Normativa nº 01/STN/97, para a execução de projetos. Essas legislações exigiam do conveniente a comprovação da inexistência de débito junto ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) por meio da apresentação de Certidão Negativa de Débitos (CND) ou documento comprobatório de isenção das contribuições devidas ao INSS.

Ressalte-se que o art. 8º do Decreto nº 1.605, que regulamenta o FNAS, prevê que “a transferência de recursos para órgãos federais, Estados, Distrito Federal e Municípios processar-se-ão mediante convênios, contratos, acordos, ajustes ou atos similares”. Assim, a celebração de convênios constitui uma faculdade da Administração Pública, e não obrigatoriedade, o que foi confirmado com a edição da Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, que permitiu a efetivação do repasse automático de recursos do FNAS aos fundos subnacionais, independentemente de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato. Essa regulamentação abriu caminho para a implantação de nova sistemática de financiamento fundo a fundo para a assistência social.

Mas ainda que o financiamento dos serviços de ação continuada estivesse regulamentado na modalidade fundo a fundo, na prática, ele não ocorria de forma regular e automática, mas por meio da celebração de convênios, o que ocasionou a descontinuidade nos repasses dos recursos federais para os governos subnacionais devido à exigência de apresentação de CND. Em 2004, a Lei nº 10.954 isentou a assistência social da exigibilidade da CND para a efetivação dos repasses entre entes federados.

25 Os principais programas e ações de assistência social eram: Programa de Atendimento à Criança; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Programa de Atendimento ao Idoso; Programa de Atendimento ao Portador de Deficiência; Serviço de Proteção Socioassistencial da Juventude – Abrigo; Projeto Agente Jovem para o Desenvolvimento Social e Humano; Programa de Atenção Integral à Família – Paif e Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – (antigo Sentinela). Os nomes dos programas, serviços e ações sofreram alterações ao longo dos anos.

O Decreto nº 5.085, de 19 de maio de 2004²⁶, disciplinou no seu art. 1º que são consideradas ações continuadas de assistência social aquelas que, financiadas pelo FNAS, visem ao atendimento periódico e sucessivo à família, à criança, ao adolescente, à pessoa idosa e à portadora de deficiência, bem como as relacionadas com os programas de Erradicação do Trabalho Infantil, da Juventude e de Combate à Violência contra Crianças e Adolescentes, que não podem sofrer solução de continuidade. Assim, abriu-se caminho para a implantação do repasse fundo a fundo sem a celebração de convênios para o financiamento da rede socioassistencial. Ademais, as Portarias do MDS nº 80 e 736, de 2004, aprovaram critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos para os fundos subnacionais destinados à rede de serviços assistenciais de ação continuada, para os exercícios de 2004 e 2005, respectivamente.

Castro (2012) afirma que a adoção da sistemática de transferência automática dos recursos da assistência social, além de objetivar superar as interrupções de financiamento e a consequente descontinuidade na oferta dos serviços, comuns em decorrência dos procedimentos complexos de conveniamento utilizados, rompeu com o modelo de financiamento denominado Serviço de Ação Continuada (SAC), que persistiu até 2004, prática tradicional de financiamento da assistência social, com características centralizadoras e segmentadas.

As transferências de recursos para os entes subnacionais podem ser constitucionais, legais e voluntárias. As primeiras estão previstas na Constituição Federal e consistem na distribuição, aos estados, Distrito Federal e municípios, de receitas provenientes da arrecadação de tributos federais ou estaduais. As transferências legais são aquelas regulamentadas por meio de leis que especificam o modo de habilitação, transferência, aplicação de recursos e sobre como deverá ocorrer a prestação de contas. Elas ocorrem de forma automática ou fundo a fundo, sem a exigência de celebração de convênios ou instrumentos congêneres. Por fim, as transferências voluntárias são repasses de recursos da União aos estados e municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de ações em regime de mútua cooperação.

26 Esse decreto substituiu o Decreto no 3.409, de 10 de abril de 2000, que não incluía o atendimento à família e às situações de violência e violação de direitos.

Na modalidade fundo a fundo, os entes subnacionais podem receber transferências de recursos do FNAS mediante comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à assistência social, alocados em seus respectivos fundos, e da efetiva instituição e funcionamento do conselho e plano de assistência social²⁷, conforme exige a Lei 9.720, de 30 de novembro de 1998, que deu nova redação ao artigo 30 da Loas e passou a exigir a alocação de recursos próprios como parcela do cofinanciamento subnacional.

A sistemática de financiamento no Suas também utiliza, como forma complementar, as transferências voluntárias por meio de convênios, a fim de expandir e qualificar a rede socioassistencial local. Nessa modalidade de financiamento, o recurso deve ser utilizado de acordo com um cronograma físico-financeiro, ter prestação de contas e devolução de saldo não utilizado.

Outras regulamentações editadas no período analisado constituem instrumentos para a gestão da assistência social, como a Portaria nº 177, de 11 de maio de 2006, que definiu normas e procedimentos para a celebração de convênios e instrumentos congêneres a serem firmados pelo FNAS e aprovou a implantação do Sistema de Gestão de Convênios (SISCON), além de estabelecer o manual de cooperação financeira para convênios e instrumentos congêneres. O SISCON é um sistema de gerenciamento de convênios *on-line* que permite análise e comunicação entre o MDS e os gestores subnacionais, facilitando o acompanhamento, desde o preenchimento dos planos de trabalho e a formalização do convênio até a prestação de contas. Esse sistema adota formas menos burocratizadas de prestação de contas e controle documental para programas e projetos, além de contar com dois módulos: o Parlamentar e o Externo (WEB).

O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, regulamentou os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos oriundos da União. Os contratos de repasses são instrumentos administrativos pelos quais a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União, enquanto o termo de cooperação é o instrumento por meio do qual é realizada

27 O plano de assistência social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da política de assistência social. Sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da política, que o submete à aprovação do respectivo conselho, reafirmando o princípio democrático e participativo da assistência social. Esse plano deve ser elaborado a cada quatro anos, de acordo com os períodos de elaboração do Plano Plurianual.

transferência de crédito de órgão da administração pública federal para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza.

Crítérios de partilha dos recursos do FNAS

A gestão financeira da assistência social, efetivada por meio dos fundos de assistência social, utiliza critérios para a partilha dos recursos federais destinados aos fundos subnacionais. Os critérios de partilha foram definidos na NOB/SUAS, com referência ao previsto no inciso IX do art. 18 da Loas, que estabelece que cabe ao CNAS aprová-los, considerando “indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda *per capita*, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social”.

Esses critérios foram estabelecidos considerando-se o porte populacional dos municípios, a proporção da população em situação de vulnerabilidade no estado e o cruzamento de indicadores socioterritoriais (níveis de renda, saúde e educação) e de cobertura. No entanto, devido à dificuldade em se calcular a taxa de vulnerabilidade prevista na NOB/SUAS, esta foi substituída pela taxa de pobreza, conceituada como a relação percentual entre famílias com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo e o total de famílias naquele território. A taxa de pobreza foi apresentada pela Portaria nº 385, de 26 de julho de 2005, que estabeleceu regras complementares de transição e expansão dos serviços socioassistenciais cofinanciados pelo governo federal no âmbito do Suas.

A conjugação dessas variáveis, denominada Índice Suas, estabeleceu uma espécie de “ranqueamento” dos municípios, exigindo-se sua adesão ao Suas por meio da habilitação a algum dos níveis de gestão estabelecidos. Os critérios de partilha passaram a ser aplicados para a expansão de recursos federais na Proteção Social Básica, por meio da indicação de municípios prioritários para o recebimento de recursos adicionais nesse nível de proteção. A partir de 2005, a repartição dos recursos de expansão da PSB incorporou deliberação da V Conferência Nacional de Assistência relacionada à prioridade de universalização dos Cras no território nacional, que contemplou municípios que ainda não possuíam o referido equipamento (TAVARES, 2009).

Na Proteção Social Especial (PSE), a partilha de recursos federais segue critérios específicos relacionados à complexidade dos serviços, não havendo, desse modo, rigidez no emprego de outros critérios para a distribuição dos recursos adicionais. Assim, a NOB/SUAS elenca, por exemplo, na partilha da expansão de recursos para o Peti, critérios como incidência de trabalho infantil e taxa de cobertura do Peti em relação à incidência do trabalho infantil.

O gestor da política nacional de assistência social, em conformidade com o inciso V do art. 19 da Loas, propõe critérios de partilha à CIT, para pactuação e posterior deliberação pelo CNAS. Uma vez aprovados os critérios propostos, o MDS realiza sua transferência para os fundos subnacionais, com o objetivo de equalizar, priorizar e projetar a universalização da cobertura do cofinanciamento federal em todo o território nacional. Nos estados, os critérios de partilha devem ser formulados para viabilizar o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios junto aos municípios de sua abrangência, e, nos municípios, para viabilizar o financiamento mais justo e transparente de sua rede de serviços. Mesmo reconhecendo a autonomia dos entes subnacionais, a NOB recomenda que os estados apliquem a mesma sistemática na partilha dos seus recursos, presente na Loas e reafirmado na PNAS, com vistas a realizar o objetivo de maior equidade. Entretanto, Mesquita, Martins e Cruz (2012) destacam que não se sabe em que medida estados e municípios têm adotado as diretrizes da NOB/SUAS na repartição dos recursos para a rede socioassistencial.

Critérios de transferência dos recursos do FNAS: pisos de proteção social

A NOB/SUAS definiu a segmentação das transferências dos recursos do FNAS sob a forma de pisos de proteção social, que passaram a ser adotados conforme o nível de complexidade das proteções e os diferentes tipos de gestão (inicial, básica e plena)²⁸. Esses requisitos devem ser comprovados em um processo que se denominou habilitação²⁹. A NOB

28 Na *gestão inicial*, constam os municípios que recebem recursos federais, conforme série histórica, transformados em pisos básico de transição, de transição de média complexidade e de alta complexidade I. A *básica* é o nível em que o município assume a gestão da proteção social básica na assistência social. Na *plena*, o município tem a gestão total das ações de assistência social e deve estruturar a secretaria executiva do CMAS com profissional de nível superior, responsabilizando-se pela proteção social especial de média complexidade.

29 Para a habilitação do município, são requeridos, entre outros requisitos, a análise e a deliberação dos documentos comprobatórios pelo CMAS. A desabilitação poderá ser solicitada, a qualquer tempo, à CIB, pela própria secretaria municipal, pelo respectivo conselho, pela secretaria de estado de assistência social ou órgão equivalente, pelo Ceas ou pelo gestor federal. A CIB poderá, também, desabilitar totalmente ou alterar o nível de

também transformou em pisos de transição os recursos já operados pela assistência social sob a forma de *per capita* dos serviços de ação continuada. Com isso, os entes subnacionais já contemplados continuariam recebendo os recursos, enquanto que aos demais aplicar-se-iam os novos critérios de partilha, com destaque para o Índice Suas. Posteriormente, esses pisos foram adequados à Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Como visto no capítulo 2, essa tipificação, instituída em 2009, organizou a oferta de atenções da política de assistência social por níveis de complexidade e de proteção (básica, média e alta complexidade).

Ainda que a concepção de piso seja o compartilhamento dos custos da proteção social, o repasse desses custos leva em conta apenas a participação da União, sem considerar os custos médios compartilhados entre os entes. Tal medida foi necessária diante do fato de os municípios não reunirem condições para planejar e programar seus gastos em consonância com as diretrizes e princípios instituídos pela Loas e pela PNAS.

Assim, operacionalizando essencialmente o cofinanciamento federal, os pisos previstos na NOB/SUAS são: pisos de proteção social básica, correspondendo ao piso básico fixo; piso básico de transição e piso básico variável. Os pisos de proteção social especial de média complexidade são: piso de transição de média complexidade e piso fixo de média complexidade. Já os pisos de proteção social especial de alta complexidade dividem-se em piso de alta complexidade I e piso de alta complexidade II. Assim, o financiamento das ações do Suas deixa de utilizar a variável *per capita*, passando a ocorrer por meio de pisos, que são valores de cofinanciamento federal transferidos pelo FNAS, em complemento aos financiamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Os pisos fixos são destinados ao custeio com serviços de Proteção e Atenção Integral à Família (Paif) e Proteção e Atenção Especializada à Família e Indivíduos (Paefi). O piso básico fixo é definido de acordo com o porte populacional e o número de famílias referenciadas no Cras, enquanto o piso fixo de média complexidade é destinado ao cofinanciamento dos Creas, agregando os valores repassados anteriormente para a manutenção dos serviços voltados ao combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes.

gestão de um município, quando constatado o não cumprimento das responsabilidades e dos requisitos referentes à condição de gestão.

Os pisos de transição básico e de média complexidade foram instituídos com a finalidade de dar continuidade ao cofinanciamento federal da antiga rede SAC, até seu reordenamento conforme a nova configuração das ações socioassistenciais dada pela PNAS e pela NOB/SUAS.

Os pisos variáveis são transferidos de acordo com metas pactuadas pelos municípios e se destinam ao custeio de serviços de convivência, enfrentamento ao trabalho infantil e acompanhamento de medidas socioeducativas em meio aberto. O piso básico variável configura-se como incentivo, definido a partir de prioridades nacionalmente identificadas, dos serviços complementares no território e como forma de contemplar especificidades locais e regionais que exijam valores diferenciados de cofinanciamento.

No governo federal, os esforços foram concentrados em se criar mecanismos para a “responsabilidade compartilhada” na execução e no financiamento das ações da política, via fundos de assistência social, estruturadas no âmbito do Suas. Na subseção seguinte, será abordada a regulamentação do processo orçamentário das ações da assistência social e sua relação com o orçamento geral.

3.2.2 O orçamento público da assistência social

O orçamento é um instrumento que norteia a formulação e a implementação das políticas públicas, entre elas, a assistência social. Seguindo diretrizes constitucionais, o orçamento da assistência social integra o orçamento da Seguridade Social juntamente com as políticas de Saúde e Previdência Social (BRASIL, 1988, art. 195). A Loas também diz que o gestor da política nacional de assistência social deve elaborar e encaminhar sua proposta orçamentária em conjunto com as demais da Seguridade Social.

A CF/88, em seu art. 165, determina a elaboração do orçamento público, nos entes federados, por meio de três peças legislativas: o Plano Plurianual (PPA)³⁰, a Lei de Diretrizes

30 O PPA é uma lei prevista no artigo 165 da CF/88 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 2000). São estabelecidos, no PPA, as diretrizes, os objetivos, as metas e os programas de governo para um período de quatro anos.

Orçamentárias (LDO)³¹ e a Lei Orçamentária Anual (LOA)³². Essas leis guardam estreita relação entre si e visam evitar que as intervenções governamentais tenham caráter de imprevisto. O orçamento público é, portanto, instrumento de planejamento e gestão, no qual o Poder Público expressa, para um determinado período, seu programa de ação, discriminando a origem e os montantes de recursos a serem arrecadados e gastos.

A iniciativa das leis orçamentárias é do Poder Executivo, que apresenta a proposta que se transformará em projeto de lei, a ser apreciado e emendado pelo Poder Legislativo, para, após aprovação final, ser publicado em formato de lei. O prazo para envio do PPA ao Legislativo é definido no art. 35 da Constituição, devendo se dar, no caso da União, quatro meses antes do encerramento do exercício, retornando para a sanção do Executivo até o dia 15 de dezembro. O projeto de lei da LDO é elaborado anualmente, entre os meses de janeiro a abril, quando segue para o Legislativo. A última etapa de elaboração do orçamento público é a LOA, geralmente enviada para o Legislativo em agosto de cada ano e aprovada e devolvida ao Executivo, para sanção, até dezembro do ano anterior ao de sua competência. Nos estados, Distrito Federal e municípios, o calendário do processo orçamentário é fixado conforme previsões das respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

Concluída a última fase da formulação do orçamento público, inicia-se a execução orçamentária, quando se observa a realização da receita e a execução da despesa dentro do exercício financeiro. Por fim, realiza-se o controle e a avaliação dessa execução pelas instituições de controles interno e externo. No âmbito da União, o controle externo é realizado pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Já o controle interno é competência da Controladoria Geral da União (CGU). Nos estados e municípios, o controle é realizado pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) ou pelos Tribunais de Contas Municipais (TCMs), quando existentes. Os estados são fiscalizados pelos TCEs e as prefeituras, pelos TCEs e/ou TCMs. Na assistência social, o controle também é realizado pelos respectivos conselhos de assistência social, que devem analisar, emitir parecer

31 A LDO estabelece as metas e prioridades que deverão ser executadas pela administração no ano seguinte; é uma referência para elaboração da LOA.

32 A LOA é a lei onde são previstas todas as receitas e autorizações de despesas públicas para o período de um ano, especificadas de acordo com a LDO e PPA. Na LOA, temos todas as ações orçamentárias com seus valores autorizados para gastos, além do detalhamento de sua relação com os programas, a definição dos respectivos órgãos do governo que irão executar as ações, a que funções se prestam, sua classificação econômica, entre outros.

e realizar o controle sistemático da execução orçamentária e financeira dos recursos nela empregados.

O processo orçamentário acima descrito ocorre nas três esferas de governo e pressupõe o planejamento das despesas que serão executadas com os recursos arrecadados no âmbito da União, dos estados e dos municípios, isto é, dos gastos que a administração realizará para o custeio de seus serviços, remuneração dos servidores, aquisição de bens, execução de obras e serviços e outros empreendimentos necessários ao alcance de seus fins.

No âmbito federal, a elaboração do orçamento envolve, sob a coordenação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, principal órgão de elaboração do orçamento da União, seus órgãos e unidades orçamentárias, o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público, entre outros, que, no âmbito das suas competências, indicarão as despesas para o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Para a elaboração do projeto de LOA, cada órgão setorial deve observar o limite monetário estabelecido pelo governo para cada órgão da administração pública. Os Manuais Técnicos do Orçamento, contendo as instruções para elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, orientam a elaboração da proposta orçamentária anual, iniciada no Executivo. Esses manuais são atualizados e disponibilizados anualmente pela SOF.

Além da Constituição de 1988, que destaca a norma e o processo de elaboração das leis orçamentárias, duas outras regulamentações federais definem preceitos fundamentais em relação ao orçamento público. A Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que dispõe acerca das finanças públicas, normatiza a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, estabelecendo o conteúdo e a forma da proposta orçamentária, sem mencionar qualquer perspectiva de participação social. Essa participação nos processos decisórios orçamentários e demais ações da administração pública, visando garantir transparência e publicidade aos seus atos, encontra-se prevista no parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), segundo o qual: “A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

As decisões que envolvem a elaboração dos instrumentos orçamentários pressupõem uma complexa relação político-administrativa entre os diferentes órgãos estatais, a sociedade civil, os conselhos de políticas públicas, o próprio legislativo e demais órgãos de controle social. A iniciativa de ampliar a participação social na formulação e controle do orçamento cabe ao Executivo e/ou ao Legislativo.

Ao analisar as IPs nos municípios brasileiros, Cortes (2011, p. 141) destaca que “todos os processos de orçamentação participativa são necessariamente criados por iniciativa dos dirigentes governamentais”. Por isso, para que essa participação social seja efetiva, a população precisa ter “acesso aos dados orçamentários, ser capacitada para o uso das ferramentas e sistemas utilizados pelo setor público, familiarizar-se com as leis e normas que regem e resultam do ciclo orçamentário e induzir mudanças nessa legislação” (OLIVEIRA, 2014, p. 14-15).

No caso do Suas, Salvador (2012) afirma que o modelo de financiamento desse sistema contribui para um padrão mais transparente e mais próximo de uma gestão democrática ao priorizar a participação popular, além de propiciar uma descentralização político-administrativa e o controle social. Assim, na fase de elaboração do PPA, os conselheiros devem acompanhar a preparação do projeto de lei, e, quando for o caso, apresentar sugestões para torná-lo compatível com a PNAS e com a realidade socioterritorial.

É nesse contexto que, considerando que as ações, serviços, programas e projetos da assistência social são cofinanciados com recursos dos três entes federados, publicações do MDS recomendam aos conselhos subnacionais que o projeto de LOA a ser encaminhado ao Legislativo seja elaborado com base no PPA, na LDO e no plano de assistência social.

A elaboração do orçamento da União e dos entes subnacionais ocorre em um curto espaço de tempo e isso tende a reforçar a característica centralizadora na formulação da proposta orçamentária pelo Executivo, com pouca participação social e quase sempre aquém das necessidades de recursos demandados pelas políticas públicas. Para Oliveira (2014, p. 37), “devido aos aspectos técnico-operacionais, do estreito calendário e do trânsito obrigatório às esferas decisórias responsáveis pelos ajustes das propostas, muitas demandas oriundas da participação social acabam ficando pelo caminho”, sem sequer chegar a serem apreciadas pelos órgãos gestores, resultando no encaminhamento de emendas parlamentares, no âmbito do Legislativo, onde os limites orçamentários tendem a ser ainda mais restritos e as disputas por recursos, mais competitivas.

3.2.3 Benefícios socioassistenciais

A implementação do BPC ocorreu em janeiro de 1996, após publicação do Decreto nº 1.744/1995. Em relação aos critérios de elegibilidade desse benefício, a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, chamado Estatuto do Idoso, em seu artigo 34, estabeleceu a idade mínima de 65 anos para recebimento do benefício, excluindo do cálculo de renda mensal *per capita* familiar o BPC de outro beneficiário idoso acaso existente na família. A deficiência, outra condição necessária para a concessão do benefício, foi definida originalmente pelo art. 20, § 2º, da Loas, como aquela incapacitante para a vida independente e para o trabalho. Tal definição evoluiu com a revisão da Loas em 2011, passando a conceituar a pessoa com deficiência como aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade, em interação com as demais pessoas. Nessa nova definição, a deficiência passou a ser compreendida como um impedimento de natureza biológica, de longo prazo, não necessariamente definitivo ou permanente, que acarreta restrições biológicas e sociais para o seu portador.

O Decreto 6.214, que regulamentou o BPC a partir de 2007, complementou o § 4º do artigo 20 da Loas, estabelecendo que o beneficiário não pode acumulá-lo com o recebimento de qualquer outro benefício no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica e no caso de recebimento de pensão especial de natureza indenizatória.

Por fim, deve-se abordar os benefícios eventuais, que, com a promulgação da Loas, foram integrados na condição de benefícios destinados a outras eventualidades. O artigo 22 dessa lei abriu inclusive a possibilidade de que outros benefícios, além dos auxílios natalidade e funeral, possam ser estabelecidos para situações de vulnerabilidade temporária e em casos de calamidade pública.

Como se pode ver, a regulamentação é fator central para a efetiva implementação dos benefícios socioassistenciais, possibilitando seu financiamento e operação permanentes, dando-se transparência às formas de acesso e concessão, e dificultando que os mesmos sejam instrumentos de trocas clientelistas, principalmente em municípios de pequeno porte (BOVOLenta, 2011; PEREIRA, 2010).

Na verdade, após a promulgação da Loas, houve um “vácuo normativo”, que só terminou em 14 de dezembro de 2007, quando o governo federal editou o Decreto 6.307, em uma tentativa de uniformizar e induzir os entes subnacionais a promoverem a regulamentação dos benefícios eventuais. Esse decreto dispôs sobre os princípios, a concessão e as funções desses benefícios perante o Suas, ficando os entes subnacionais com a incumbência de melhor qualificar as atenções a serem providas, a partir da realidade local.

O decreto dispõe, em seu artigo 1º, que benefícios eventuais são “provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (BRASIL, 2007). Esse decreto também deixou claro que as “provisões relativas a programas, projetos, serviços e benefícios diretamente vinculados ao campo da saúde, educação, integração nacional e das demais políticas setoriais não se incluem na modalidade de benefícios eventuais da assistência social” (BRASIL, 2007, art. 9º). Tal definição, em consonância com a Resolução nº 212 do CNAS e da Loas, delimita e caracteriza o conjunto dos benefícios eventuais para além dos auxílios natalidade e funeral.

A Loas, ao adotar para os benefícios eventuais diretrizes em consonância com a CF/88, reafirmou as competências e responsabilidades de cada ente subnacional. Contudo, a falta de regulamentação federal, principalmente no que tange ao seu financiamento, sugere que sua execução, na prática, pode ser limitada por impasses locais de ordem econômica, política e social, conforme se verá no capítulo 5.

3.2.4 Serviços, programas e projetos: transferências intergovernamentais

Os serviços socioassistenciais, como visto no capítulo 2, são atividades continuadas, que visam à melhoria de vida da população, e cujas ações devem ter financiamento contínuo, com recursos oriundos diretamente da esfera prestadora, do cofinanciamento, de repasses fundo a fundo ou da celebração de convênios. Mas é no nível local que a prestação dos serviços de fato ocorre, cabendo a essa esfera a definição das prioridades para a aplicação dos recursos. Deve-se, ainda, considerar que o porte e a realidade dos municípios podem gerar a necessidade de financiamento de serviços regionalizados.

O custeio dos serviços, por meio de pisos, conforme abordado na primeira subseção, foram assegurados por meio de portarias do MDS. Seu financiamento deve, portanto, ocorrer de acordo com os tipos de proteção a serem assegurados. As Portarias nº 440, de 25 de agosto de 2005, e nº 442, de 26 de agosto de 2005, regulamentaram, respectivamente, os pisos da proteção social especial e básica, estabelecidos pela NOB/SUAS, definindo sua composição e as ações que financiam. Em 2007, a Portaria nº 460, de 18 de dezembro, dispôs sobre os pisos básicos fixo e de transição e estabeleceu critérios e procedimentos para o repasse de recursos financeiros referentes aos pisos de alta complexidade I e fixo de média complexidade. Ainda em 2008, a Portaria nº 176, de 14 de maio, dispôs sobre o piso básico variável e o critério de partilha dos recursos federais para o Projovem Adolescente. A Portaria nº 222, de 30 de junho de 2008, dispôs sobre o cofinanciamento federal do piso fixo de média complexidade, para a implantação de Creas e a implementação do serviço de proteção social aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. A Portaria 288, de 2 de setembro de 2009, dispôs acerca da oferta de serviços de proteção social básica do Suas com recursos originários do Piso Básico de Transição e estabeleceu o cofinanciamento dos serviços de proteção básica para idosos e/ou crianças de até seis anos e suas famílias por meio do Piso Básico Variável (PBV). A Portaria nº 137, de 25 de abril de 2006, estabeleceu normas de cooperação técnica e financeira de projetos para estruturação da rede de proteção social básica, enquanto que a Portaria nº 138, de 25 de abril de 2006, por sua vez, criou normas para o cofinanciamento de projetos de estruturação da rede dos serviços socioassistenciais de alta complexidade da proteção social especial.

Os programas de assistência social, previstos no artigo 24 da Loas, como apresentado no capítulo 2, compreendem ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos, para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços socioassistenciais. No âmbito federal, foram instituídos programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)³³.

Referidos programas foram alvo de regulamentações federais. A Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, regulamentou alguns aspectos do Programa Nacional de Jovens

33 O Peti teve início, em 1996, como ação do governo federal, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para combater o trabalho de crianças em carvoarias da região do Mato Grosso do Sul, sendo ampliado progressivamente para alcançar todo o país. Em 2001, foi publicada a Portaria SEAS nº 458, em 04 de outubro, estabelecendo as diretrizes e normas do programa.

(Projovem), por sua vez instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, para definir que a modalidade Serviço Socioeducativo será ofertada pelo município que a ele aderir, de acordo com os critérios de partilha estabelecidos pelo CNAS.

Com vistas a qualificar os serviços de proteção social, no ano de 2007, o MDS editou portarias para estruturação dos equipamentos públicos da rede Suas. A Portaria nº 223, de 25 de junho, aprovou normas para cooperação técnica e financeira em projetos para estruturação da rede de proteção social básica do Suas (Cras), enquanto que a Portaria nº 224 estabeleceu normas para o cofinanciamento de projetos de estruturação da rede de serviços de proteção social especial (Creas).

Compõem também o quadro das proteções socioassistenciais os projetos de enfrentamento da pobreza, conforme artigo 25 da Loas, criados para subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que garantam meios e capacidade produtiva e de gestão, para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social. O incentivo a esses projetos assenta-se em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e sociedade civil. De acordo com a PNAS, os projetos de enfrentamento da pobreza integram, em regra, o nível de proteção social básica, podendo voltar-se a famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial.

Entre os projetos de enfrentamento da pobreza, encontram-se os de Promoção da Inclusão Produtiva, que se caracterizam pelo investimento econômico e social nos grupos populares, subsidiando iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão. Um dos exemplos pode ser visto na Portaria nº 566, de 14 de novembro de 2005, que estabeleceu regras para o financiamento de projetos destinados à população em situação de rua. A seleção e implementação desses projetos está prevista em normas de cooperação técnica e financeira definidas posteriormente pela Portaria nº 225, de 25 de junho de 2007.

Contudo, no âmbito do governo federal, a iniciativa de enfrentamento à pobreza com maior destaque, no período analisado, foi o Programa Bolsa Família (PBF), que tem sua regulamentação e financiamento centralizados na União. Aos estados cabe a participação na gestão do programa, com a função de apoiar os municípios com suporte tecnológico e capacitação. Os municípios, que atuam especialmente na alimentação do cadastro e no acompanhamento das famílias quanto ao cumprimento das condicionalidades do programa,

devem criar um conselho de controle social, de composição paritária, responsável pela aprovação da relação de famílias cadastradas, bem como pela avaliação e fiscalização da aplicação das regras do programa. Em 2006, foi criado pela Portaria do MDS nº 148, de 27 de maio de 2006, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) destinado aos municípios. Em 2010, a Portaria MDS nº 754, de 20 de outubro, estabeleceu as ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do PBF no âmbito dos municípios. Antes, o IGD já havia sido estendido aos estados por meio da Portaria do MDS nº 76, de 6 de março de 2008, que criou o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E), para que promovessem o apoio técnico operacional aos seus municípios visando ao aperfeiçoamento do PBF.

Ressalte-se que esse índice serve tanto para medir a qualidade das ações empreendidas, refletindo o desempenho de cada governo subnacional na implementação do programa, quanto para incentivá-los à obtenção de resultados qualitativos, servindo ainda para compor a base de cálculo do montante de recursos que cada um deverá receber a título de apoio financeiro.

Concluindo, foi possível ver, portanto, que a Loas previu competências específicas para cada um dos três entes em relação ao financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos, tornando, com isso, a execução da assistência social tarefa compartilhada. Em termos gerais, compete à União a concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada e o apoio financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional (Art. 12). Aos estados, compete a destinação de recursos financeiros aos municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais; o apoio financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local e o apoio financeiro às associações e consórcios municipais na prestação de serviços (Art. 13). Ao Distrito Federal e aos municípios, compete destinar recursos financeiros para o pagamento dos benefícios eventuais. (Art. 14 e 15). Destaque-se que a Lei nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, determinou que compete à União financiar, em conjunto com os entes subnacionais, as ações assistenciais de caráter de emergencial.

A superação do modelo tradicional de operar o financiamento da assistência social, marcado pela lógica *per capita* e convenial, foi um processo gradual (TAVARES, 2009). Os antigos programas federais, assim como o apoio aos serviços operados pela rede privada, continuaram a ser executados, contudo, alinhados aos novos serviços socioassistenciais, como

é exemplo o Peti, que passou a ser vinculado ao Paif e ao Programa de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi).

3.2.5 Prestação de contas dos recursos federais

A prestação de contas dos recursos públicos é um dever imposto pela CF/88 (art. 70) e deve ser realizada com o objetivo de comprovar a boa e regular aplicação do dinheiro público por pessoa física ou jurídica, pública ou privada. Na assistência social, a obrigação de prestar contas abrange todos os mecanismos de financiamento sob gestão do MDS – os de transferência fundo a fundo ou aqueles viabilizados por meio de convênios e contratos de repasse -, sendo que o controle da execução dos recursos federais da assistência social ocorre tanto por meio da fiscalização realizada pela CGU e pelo TCU³⁴, como pelo Ministério Público, Polícia Federal, pelo gestor federal e pelas respectivas IPs.

Tanto a Loas, quanto a Lei nº 9.604/1998, que dispõe acerca da prestação de contas da aplicação de recursos a que se refere a Loas, e o Decreto nº 2.529, de 25 de março de 1998, que trata da transferência de recursos do FNAS para os fundos subnacionais e sua respectiva prestação de contas, definiram que o órgão responsável pela assistência social deve expedir as instruções necessárias à execução dos repasses. Assim, o dever de prestar contas dos recursos federais do Suas foi regulamentado pelo MDS, tendo em vista as especificidades de cada tipo de execução, modalidade de transferência e destinatários da prestação de contas.

A NOB/SUAS de 2005, por sua vez, definiu que a prestação de contas dos recursos repassados pelo governo federal se efetuará mediante apresentação, às respectivas IPs de cada esfera de governo, do Relatório de Gestão Anual³⁵, o qual é constituído por informações para avaliação tanto da gestão quanto do financiamento da assistência social.

34 A atuação do TCU no controle da gestão financeira do Suas consiste em fiscalizar a aplicação dos recursos do cofinanciamento federal transferidos pelo FNAS para estados, DF e municípios, e julgar as contas da SNAS/MDS, que inclui informações acerca da gestão do CNAS e do FNAS. O tribunal também pode auditar Cras em qualquer município e avaliar se os beneficiários do PBF estão cumprindo os requisitos estabelecidos por lei para participarem do programa, assim como prestar informação e cooperação aos conselhos de assistência social.

35 É um instrumento de avaliação do que foi realizado, dos resultados/produtos obtidos, bem como da aplicação dos recursos em cada exercício, sendo elaborado pelo gestor e submetido ao respectivo conselho.

As regulamentações relativas à prestação de contas do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais foram estabelecidas, essencialmente, por meio de portarias ministeriais, que definiram os fluxos básicos para a execução dos recursos e para a verificação do cumprimento das metas físicas e financeiras do Plano de Ação³⁶ dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, durante determinado exercício.

Desse modo, o MDS publicou três portarias, que regulamentaram o repasse de recursos e sua prestação de contas. A Portaria MDS nº 459, de 09 de setembro de 2005 (alterada pela Portaria nº 33, de 27 de janeiro de 2006, e pela Portaria nº 351, de 21 de novembro de 2006), válida para o exercício de 2005 a 2007, dispôs sobre a forma de operacionalização do repasse fundo a fundo. Nessa regulamentação, foi definida a necessidade do preenchimento do Plano de Ação e do Demonstrativo da Execução Físico-Financeira do Suas, que seriam respectivamente, o instrumento de pacto e o instrumento de prestação de contas do cofinanciamento federal, ambos elaborados pelos gestores via sistema informatizado.

A segunda Portaria do MDS, de nº 96, publicada em 26 de março de 2009, dispôs sobre a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais aos entes subnacionais e sobre sua prestação de contas, definindo também o fluxo de aprovação do Plano de Ação e o lançamento e validação das informações do Demonstrativo. Em 2010, o MDS publicou a Portaria nº 625, que dispôs sobre a forma de repasse dos recursos, a prestação de contas do cofinanciamento federal e sobre o Plano de Ação constante do SUASWEB, utilizado pelo MDS para validação das informações relativas às transferências regulares e automáticas, na modalidade fundo a fundo.

Importante destacar que a partir da PNAS/2004, a estruturação de um sistema de informação, monitoramento e avaliação tornou-se o caminho para o acompanhamento, a avaliação e o aperfeiçoamento das ações desenvolvidas na assistência social. A NOB/SUAS (2005) reconhece a Rede SUAS como o sistema de informação do Suas. Essa rede é composta por ferramentas que realizam registro e divulgação de dados sobre recursos repassados, gerenciamento de convênios e suporte à gestão orçamentária, entre outras ações relacionadas à gestão da informação do Suas, afirma TAPAJÓS (2006, 2007).

36 O Plano de Ação é um instrumento eletrônico de planejamento utilizado pela SNAS. As informações contidas nesse plano devem estar em consonância com o Plano de Assistência Social dos respectivos entes federados, conforme previsto no inciso III do artigo 30 da Loas.

O SUASWEB é uma das ferramentas dessa rede, com acesso individualizado, por meio de login e senha, para gestores e conselhos, e é utilizada pela SNAS para ordenar o repasse regular e automático dos recursos do FNAS para os fundos subnacionais. Esse sistema também possibilita a fiscalização das ações e o acompanhamento, que é obrigatório, tanto do planejamento, como da execução física e financeira da prestação de contas. Assim, para prestar contas dos recursos federais, o gestor e o conselho devem preencher o Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira do Suas, disponível nesse sistema. Posteriormente, a SNAS utiliza o mesmo sistema para lançar e validar, anualmente, as informações necessárias ao início ou à continuidade do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais.

Quando os recursos repassados pelo governo federal não forem totalmente executados em determinado exercício, os gestores podem reprogramar os saldos remanescentes nas contas dos fundos, ao final de cada ano, a fim de executá-los no exercício subsequente, tendo em vista o estabelecido no artigo 73 da Lei nº 4.320/1964. Ou seja, o saldo positivo dos recursos financeiros repassados pelo FNAS aos fundos municipais, estaduais e distrital, apurado em balanço anual, poderá ser reprogramado para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

A Instrução Normativa nº 01, de 06 de março de 2006, alterada pela Instrução Normativa nº 2, de 15 de março de 2006, estabelece os procedimentos a serem adotados na apuração do saldo real e dos valores a serem reprogramados, deduzidos ou devolvidos pelos entes subnacionais, na prestação de contas dos recursos do cofinanciamento federal das ações continuadas da assistência social. Com exceção dos recursos do Projovem, que possuem legislação específica (art. 4º da Lei 11.692/2008), o saldo do fundo poderá ser reprogramado, dentro de cada nível de proteção social, básica ou especial, para o exercício seguinte, desde que o órgão gestor tenha assegurado à população, durante o exercício em questão, os serviços socioassistenciais cofinanciados correspondentes a cada piso de proteção, sem descontinuidade.

O Manual de Orientações para Celebração de Convênios, expedido pelo MDS, apresenta instruções em relação ao repasse e à prestação de contas dos recursos federais destinados aos programas e projetos cujo cofinanciamento da União é operado mediante convênios ou instrumentos congêneres entre os entes federados. Essa cooperação financeira é utilizada pelo MDS quando se trata de cofinanciamento de programas e projetos de assistência

social realizados com órgãos da administração pública das três esferas de governo interessados em financiamentos de projetos na área da assistência social, seguindo regras estabelecidas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no Decreto nº 6.170 e na Instrução Normativa STN/MF nº 01/97. Nessa modalidade de transferência, os recursos não executados devem ser devolvidos após o final da execução do convênio ou contrato de repasse, de acordo com os prazos estabelecidos nas portarias e instruções normativas.

Após seu recebimento, as prestações de contas dos recursos federais são analisadas pelo órgão federal repassador dos recursos, que pode notificar os gestores responsáveis para apresentarem documentação complementar ou justificativa pertinente; aprovar, quando considerar suficiente a documentação apresentada; reprová-la, parcial ou totalmente, quando o gestor não conseguir, após notificação, comprovar a boa e regular aplicação dos recursos; e abrir tomada de contas especial, quando forem esgotadas todas as medidas administrativas internas, para que ocorra o ressarcimento ao erário. Tal procedimento visa levar ao conhecimento do TCU as situações apuradas.

Nessa seção evidenciou-se que o adensamento da regulamentação federal do financiamento das ações socioassistenciais com a nova sistemática de financiamento na perspectiva do Suas, da definição da execução dos gastos e da prestação de contas dos recursos federais, delimitou o escopo das decisões acerca da aplicação e controle dos recursos federais.

Depreende-se, deste capítulo, que a União concentrou e ampliou, no período de 2003 a 2010, gastos com a assistência social e o poder regulador para induzir os governos subnacionais em relação ao financiamento da política. O capítulo a seguir apresenta a estratégia metodológica utilizada nesta tese para analisar como essa centralização na assistência social influenciou os conselhos da política. Serão apresentados o quantitativo e tipos de documentos analisados, além de mostrar como os aspectos referentes ao federalismo, centralismo jurisdicional e centralismo fiscal foram operacionalizados na análise do desenho, funcionamento e resultado das IPs.

4 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

O objetivo deste capítulo é apresentar a estratégia metodológica adotada neste estudo, explorando os métodos e técnicas utilizados, assim como o percurso que orientou o desenvolvimento da pesquisa, a concepção da estrutura analítica e seus elementos, a definição dos casos e o processo de coleta, organização e análise dos dados.

4.1 Estudo de caso

O estudo de caso é uma estratégia metodológica adequada quando a pergunta de pesquisa é do tipo “como” e a resposta a esta pode gerar análises descritivas inferenciais (D’ALBUQUERQUE; SÁTYRO, 2017). Desse modo, o estudo de caso tornou-se a estratégia adequada para a investigação realizada nesta tese, que busca responder como a organização federativa da política de assistência social no Brasil, marcada pelos centralismos jurisdicional e fiscal, afetou o desenho, o funcionamento e o resultado dos conselhos de assistência social, nos âmbitos nacional, estadual e municipal, no período de 2003 a 2010.

O recorte temporal estabelecido é importante, uma vez que esse período foi marcado pela institucionalização da política de assistência social e por um forte processo de coordenação federativa exercido pela União, através de normativas que estabeleceram as bases de estruturação do Suas. Por outro lado, nesse período, com a condução do governo nacional pelo PT, partido historicamente vinculado a processos de participação social, também ocorreu forte movimento de ampliação da participação social institucionalizada, que resultou em aumento significativo na criação e reformulação de conselhos e na realização de conferências em diversas áreas, com impactos sobre os demais níveis de governo (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; SILVA, 2014). Nesse contexto, destaca-se a criação do Suas por deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência social e sua regulamentação por um conjunto de resoluções do CNAS. Delimitar esse recorte temporal também foi fundamental para obter a profundidade requerida pelo tipo desenho de pesquisa proposto por esta tese.

Estudos de casos podem utilizar o método da congruência, e, neste, as inferências advêm da congruência (ou não) entre as observações realizadas e as proposições ou hipóteses que o pesquisador construiu com base nas teorias mobilizadas. A análise realizada por esta tese baseou-se em *pattern matching*, isto é, partiu-se da prerrogativa determinística da explicação, buscando identificar regularidades e efeitos causais entre os fatores de interesses na análise (BEACH; PEDERSEN, 2013). Primeiramente, com base na teoria, tem-se uma formulação do “comportamento” previsto como proposição ou hipótese, que será comprovada ou rejeitada, até mesmo transformada pelo comportamento observado, isto é, o comportamento real. Contudo, a análise dos padrões causais derivados das comparações entre os casos também pode sugerir pressupostos ou hipóteses alternativas ou adicionais sobre aspectos de casos específicos (BENNET, 2004; BLATTER; BLUME, 2007).

Neste estudo, partiu-se do pressuposto geral de que o centralismo jurisdicional uniformiza o desenho dos conselhos subnacionais e o centralismo fiscal, como regulamentação do financiamento e recursos para a política concentrados na União, fortalece a capacidade do CNAS e constrange a capacidade dos conselhos subnacionais de participarem da decisão e controle do financiamento da assistência social. Ou seja, o pressuposto é que a centralização da política de assistência social também se reflete nas IPs, com o poder concentrado no CNAS, enquanto que os conselhos estaduais e municipais de assistência social são formatados e constrangidos por esse padrão de centralização.

Ao buscar a definição da estrutura de investigação que respondesse à pergunta de pesquisa para os casos selecionados, o modelo de análise centrou-se em uma abordagem qualitativa, privilegiando técnicas como análise documental, análise de conteúdo dos documentos coletados, destacadamente leis e normativas da política de assistência social, atas e resoluções dos conselhos, e realização de entrevistas semiestruturadas, como será apresentado nas seções a seguir.

A escolha por desenvolver uma pesquisa qualitativa deveu-se ao fato de essa abordagem ser mais voltada para a dinâmica interna e preocupar-se com uma compreensão mais adequada dos fenômenos por meio do exame em profundidade de casos específicos (GERRING, 2007; RAGIN, 1987).

Na revisão do referencial teórico, utilizou-se fontes da literatura a respeito do federalismo, em especial o brasileiro, da política de assistência social e da institucionalização da participação social, buscando identificar aspectos que pudessem contribuir para demonstrar

os efeitos, nas IPs, da regulamentação federal da política, do financiamento e dos gastos da União. Adotou-se como regulamentação federal, neste estudo, o conjunto de leis, decretos e atos normativos ministeriais produzidos no âmbito da União, como visto no capítulo 3. O foco nesta regulamentação, portanto, exclui as resoluções do CNAS e pactuações da CIT, que são resultados de discussão e negociação envolvendo respectivamente atores da sociedade civil e dos governos subnacionais.

No processamento dos dados coletados, utilizou-se técnicas de análise documental e de análise de conteúdo de documentos, as quais constituem uma fonte especialmente propícia para os estudos longitudinais de determinado fenômeno social. É de se destacar também a importância de outra técnica de coleta de dados, além da pesquisa documental, que foi a realização de entrevistas semiestruturadas, feitas com atores-chaves da política, o que possibilitou elucidar e aprofundar questões levantadas na análise dos documentos.

Os estudos de casos, tradicionalmente considerados desenhos de pesquisa problemáticos, por dependerem fortemente do contexto e serem utilizados para a produção de conhecimento científico específico, não passível de generalização, passaram, mais recentemente, conforme assegura Rezende (2011, 2011a) a serem considerados possibilidades metodológicas promissoras por produzirem explicações causais e interpretações densas em ciências sociais, não se atendo somente às observações, sem conexões com teorias ou método.

Segundo De Vaus (2001), a função do desenho de pesquisa é assegurar que as informações obtidas no processo de pesquisa possibilitem respostas às perguntas iniciais o menos inequivocadamente possível. Assim, a principal questão é a construção de uma estrutura lógica de investigação e não o modo de coleta dos dados, ainda que alguns desenhos demandem com mais frequência alguns métodos de coleta. Nessa direção, Yin (2001) define estudo de caso como uma das estratégias de investigação empírica em ciências sociais não restrita às pesquisas de caráter qualitativo, podendo envolver características quantitativas. Para o autor:

Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos [...]. A investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados. (YIN, 2001, p. 32-33).

É, portanto, um método de estudo intensivo sobre um fenômeno complexo, seja individual, organizacional, político ou social, que abrange planejamento, técnicas de coleta de dados primários e secundários, e técnicas de análise de dados, tanto qualitativas quanto quantitativas. As condições contextualizadas para a explicação do fenômeno estudado e a adoção de diferentes técnicas para o processamento de informações e análise dos dados constituem características desejáveis no estudo de caso, o que permite múltiplas variações, inclusive na definição de números de caso e no uso de evidências quantitativas.

No entender de Creswell (1998, p. 61), “o estudo de caso é a exploração de um sistema delimitado no tempo e no espaço por meio do levantamento detalhado de dados, envolvendo múltiplas fontes de informações”. Esse método valoriza profundidade e contextualização. Sendo assim, sua definição se refere, em boa medida, à limitação de um ou poucos sistemas a serem estudados, à exploração de informações em profundidade e à delimitação de um tema. Para o autor, o estudo de caso é apropriado quando se tem casos claramente identificados com limites contextuais, e se objetiva uma compreensão aprofundada dos casos.

Por sua vez, George e Bennett (2005) enfatizam que o estudo de caso seria o exame detalhado de aspecto bem definido de um episódio histórico, para desenvolver ou testar explicações que podem ser generalizadas para outros eventos. Como vantagens dos estudos de caso, destaca-se que estes permitem alcançar alto nível de validade conceitual e criar indicadores que representem adequadamente os conceitos teóricos, a partir da consideração detalhada de fatores contextuais; possibilitam procedimentos fortes para a identificação de novas hipóteses e variáveis por meio do estudo de casos desviantes e/ou de métodos indutivos de trabalho de campo; favorecem a exploração de mecanismos causais, com a observação de grande número de variáveis intervenientes, aspectos inesperados e condições específicas, e permitem lidar com relações causais complexas.

O estudo de casos, segundo Gerring (2007), compreende, portanto, um estudo intensivo de um ou poucos casos, onde prevalece a liberdade na definição do número de casos e na adoção de métodos qualitativos, quantitativos ou mistos, experimental ou observacional. Em outras palavras, é um conjunto heterogêneo de projetos de pesquisa.

A escolha da metodologia do estudo de caso justifica-se, tendo em vista sua aplicabilidade na explicação de situações da vida real complexas demais para tratamento por

meio de estratégias experimentais ou de comparações mais amplas de dados. Assim, Yin (2001) concorda que o estudo de casos tende a ser mais adequado para pesquisas interessadas no “como”, e também no “por que”, de fenômenos contemporâneos inseridos em situações em relação às quais o pesquisador possui pouco controle ou acesso ao evento.

A opção pelo estudo de caso nesta tese também se justifica por se tratar de investigação exploratória de um objeto que está sendo considerado de forma nova e que pode reforçar proposições e gerar hipóteses para outras pesquisas com o mesmo objeto (GERRING, 2007). Espera-se, com este estudo, formular hipóteses informadas por um conhecimento mais aprofundado de como a dinâmica federativa, especialmente a centralização da regulamentação federal no financiamento e a centralização fiscal de determinada política pública, pode afetar a atuação de suas IPs.

Vale destacar ainda que o universo de casos torna inviável analisar o conjunto das IPs com a profundidade e densidade aqui pretendida. Daí a escolha dos conselhos de uma política setorial, a de assistência social, buscando-se aprofundar o exame do desenho, do funcionamento e do resultado deliberativo, nos três níveis de governo, sob o enfoque dos centralismos jurisdicional e fiscal.

4.2 A definição dos casos analisados

A definição do número de casos a investigar tem sido objeto de discussões entre diversos autores. Gary King, Robert Keohane e Sidney Verba (1994), em *Designing Social Inquiry (DSI)*, sugerem expandir o tamanho do “N”. Isso significa obter o maior número de implicações observáveis das teorias, a fim de evitar desenhos de pesquisa indeterminados, que são aqueles que apresentam uma inadequação entre evidências e inferências e diminuem as chances de aprender sobre as hipóteses causais.

Em outra perspectiva, e preocupados com os desafios que surgem na análise de dados observacionais, Collier, Brady e Seawright (2004) chamam a atenção para a necessidade de ir além das variáveis como concebidas na lógica quantitativa de pensar inferência, buscando compreender que existe múltipla causalidade nos fenômenos que são dependentes do contexto, da história e de escolhas. Esses autores consideram que deve haver maiores cuidados ao se

definir um tamanho de unidades suficiente para atender aos objetivos da pesquisa e ponderam que não se pode negligenciar que estudos de *small-n* podem atender à finalidade específica de aprofundar os casos, entender padrões de diversidade, e não de buscar tendências e explicar variações. Desse modo, não se pode entender os limites de estudos de caso apenas pelo ângulo da indeterminação.

George e Bennett (2005) também acreditam na utilidade do aumento do número e diversidade de implicações observáveis de teorias, mas alertam para os riscos de se subestimar os perigos do estiramento conceitual, segundo o qual, quando se ganha amplitude, perde-se acurácia.

Ao problema de como selecionar casos para uma análise aprofundada, em que a amostragem aleatória não é uma abordagem viável e a representatividade do caso não deve ser ignorada se a pretensão do estudo é refletir sobre uma “população mais ampla de casos”, Seawright e Gerring (2008) argumentam que embora exista o risco de viés quando o pesquisador escolhe os casos, deve-se buscar uma amostra representativa e que tenha variação das dimensões de interesse teórico. Os autores oferecem então técnicas diferentes de seleção de casos, da qual derivam os tipos de estudos de casos, a saber: típico, diverso, extremo, desviante, influente, mais semelhante e mais diferente. Segundo Yin (2001, p. 54), “os resultados empíricos podem ser considerados ainda mais fortes se dois ou mais casos sustentam a mesma teoria, mas não sustentam uma teoria concorrente igualmente plausível”.

A pesquisa realizada nesta tese analisou os casos das IPs de assistência social da União, de dois estados, Minas Gerais (Ceas MG) e Rio Grande do Sul (Ceas RS), e de dois municípios, que correspondem às respectivas capitais dos estados selecionados, Belo Horizonte (CMAS BH) e Porto Alegre (CMAS PoA), cuja caracterização geral encontra-se no Apêndice A. Ao focar a análise nas IPs desses três entes, buscou-se aprofundar o conhecimento acerca das relações federativas estabelecidas entre os governos e suas IPs de assistência social, visto que a diretriz de participação social nas políticas sociais é fator relevante no novo pacto federativo brasileiro. A expectativa é que, ao cotejar experiências de participação institucionalizada em âmbitos de governo distintos, seja possível mapear processos deliberativos e seus resultados em um contexto informado por relações intergovernamentais que nos possibilite tirar conclusões com vistas a responder à questão que mobiliza a realização da pesquisa.

Sendo assim, a escolha do governo nacional é um tanto natural, dado ser o único ente nesta dimensão. Ademais, o governo central, no período em questão, é ator institucional central na política de assistência social e no “mote da participação da sociedade” no Estado (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 326).

A inclusão do âmbito municipal no estudo decorreu da importância que os mesmos tiveram na implementação da política de assistência social e também da compreensão de que a complexidade ou escala interfere nos resultados e que a proximidade entre instituições e cidadãos aumenta o potencial de participação (AVRITZER, 2010; CUNHA, 2009; FARIA, 2005).

A escolha dos dois casos municipais – Belo Horizonte e Porto Alegre - decorreu da compreensão de que eles configuram exemplos influentes, conforme tipologia sugerida por Seawright e Gerring (2008). Eles não são representativos do conjunto dos municípios da federação brasileira, pelo contrário, tem-se como pressuposto que expressam casos mais bem-sucedidos de participação social via conselhos de políticas públicas. São municípios que apresentam (1) aspectos da trajetória de projetos políticos participativos em seus governos³⁷ e (2) relações entre sociedade civil e Estado marcadas pela criação e continuidade das primeiras experiências de participação institucionalizada na assistência social. Deve-se destacar ainda que, no período analisado, os governos municipais de PoA e de BH encontravam-se alinhados com a prioridade dada, pelo governo federal, à assistência social e à participação popular.

Ainda, a seleção dos dois municípios também se justifica por serem grandes cidades das duas mais ricas regiões brasileiras, com maior urbanização relativa, significativa heterogeneidade socioeconômica e potencial administrativo-financeiro para o exercício do governo (CUNHA, 2009).

Por fim, a escolha dos casos estaduais, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, decorreu da escolha anterior de Belo Horizonte e Porto Alegre. Considerou-se relevante para os propósitos do trabalho, que tem como foco os efeitos do federalismo sobre os conselhos de assistência social, tratar os três âmbitos de governo, do que decorre ser crucial examinar a dinâmica das relações intergovernamentais entre os conselhos municipais selecionados, seus respectivos estados e o governo nacional, que abrange todos.

37 Considera-se governos com projetos políticos participativos aqueles que expressam em seus programas de governo a intenção de incorporar atores sociais nos processos decisórios e estimulam e ampliam processos participativos, em suas gestões, formalmente instituídos ou não (DAGNINO, 2002).

4.3 Análise documental e análise de conteúdo: da coleta e processamento dos dados

Atentos ao argumento exposto por Yin (2001) de que para trazer maior confiabilidade ao estudo é preciso diversificar as fontes de pesquisa, optou-se por adotar, fundamentalmente, cinco fontes de evidências empíricas para a análise do desenho, funcionamento e resultado das IPs de assistência social: a) leis de criação e regimentos internos, vigentes no período de 2003 a 2010, que regulamentam e organizam o funcionamento das IPs; b) atas com o registro do processo de deliberação nas IPs; c) resoluções das IPs; d) entrevistas semiestruturadas com atores-chaves que participaram dos conselhos no período analisado; e e) leis, decretos, portarias e instruções normativas do governo nacional sobre o financiamento da política.

A atividade de coleta de dados da tese ocorreu, inicialmente, por meio de contatos com grupos de pesquisa, professores e pesquisadores da UFMG, que cederam bancos de dados de pesquisas realizadas em IPs e comissões intergestores da União e dos estados e municípios analisados.

Na sequência, foram coletados dados disponíveis em meio eletrônico, o que envolveu pesquisa dos documentos disponíveis nos sites das instituições definidas para o estudo e naqueles dos respectivos gestores de vinculação das IPs, assim como nos canais de publicações oficiais, tais como o Diário Oficial da União e os Diários Oficiais dos estados e dos municípios selecionados. Para complementar a coleta de dados, foram realizados diversos contatos telefônicos e por e-mails, além de visitas *in loco* nos conselhos e órgãos gestores para a solicitação dos documentos necessários.

Essa coleta possibilitou a estruturação e alimentação do banco de dados das IPs analisadas, conforme apresentado no Quadro 2, a seguir, de quatro diferentes gestões³⁸. Esse banco é composto por 3.035 documentos, sendo que, desses, 1.737 foram analisados por atenderem aos propósitos da pesquisa, isto é, por estarem relacionados ao tema Financiamento. O quadro a seguir apresenta os quantitativos dos documentos que formam esse banco.

38 A gestão refere-se ao mandato dos conselhos, que têm duração bienal.

Quadro 2 - Documentos coletados e analisados por IP

Instituição	Tipo de documento	Nº de documentos coletados	Nº de documentos analisados
CNAS	Lei de criação com suas alterações	1	1
	Regimentos Internos	2	2
	Ata	92	92
	Resolução	313	59
	Total	408	154
CEAS MG	Lei de criação com suas alterações	1	1
	Regimento Interno	2	2
	Ata	100	100
	Resolução	349	85
	Total	452	188
CEAS RS	Lei de criação com suas alterações	1	1
	Regimento Interno	1	1
	Ata	203	203
	Resolução	198	136
	Total	403	341
CMAS BH	Lei de criação com suas alterações	1	1
	Regimento Interno	2	2
	Ata	95	95
	Resolução	356	271
	Total	454	369
CMAS PoA	Lei de criação com suas alterações	1	1
	Regimento Interno	1	1
	Ata	168	168
	Resolução	1148	515
	Total	1318	685
Total		3035	1737

Fonte: Elaboração própria.

A sistematização de dados iniciou-se com a classificação de todos os documentos, visando à posterior análise de conteúdo, a fim de produzir e quantificar as interpretações desses documentos. Desse modo, realizou-se o processamento dos dados pela análise documental, que consiste em “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência” (BARDIN, 1977, p. 45). O objetivo desse tipo de análise é a representação condensada da informação, para consulta e

armazenamento, de forma variável e que facilite o acesso do pesquisador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo) com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo).

A análise documental é, portanto, a fase preliminar da constituição de um banco de dados, a qual se faz, principalmente, por classificação-indexação, que permite classificar os elementos de informação dos documentos, agrupando os que apresentam alguns critérios comuns ou que possuem analogias no seu conteúdo. Essa indexação é regulada segundo uma escolha (de termos ou de ideias) adaptada ao sistema e ao objetivo da documentação em causa (BARDIN, 1977).

Portanto, este estudo envolveu, inicialmente, análise documental, para a organização do banco de dados das IPs selecionadas, o que possibilitou o mapeamento geral dos documentos classificados, conforme os seguintes elementos: (a) instituição à qual o documento pertencia; (b) data (dia/mês/ano); (c) tipo de documento (leis, regimentos internos, atas ou resoluções); (d) número total de páginas (no caso das atas) e (e) nível federativo.

No caso das atas, também se procedeu à classificação desses documentos segundo: (1) o caráter ou tipo de reunião (ordinária centralizada, extraordinária centralizada ou descentralizada) e (2) o tipo de ata (transcrita, detalhada, resumida ou extrato). No caso das resoluções, realizou-se a classificação conforme o tipo de resolução (própria ou conjunta)³⁹.

Outro banco de dados construído pela pesquisa é composto por 49 documentos e corresponde ao conjunto de regulamentações federais, especialmente da política de assistência social relacionadas ao tema Financiamento: leis, decretos e atos normativos ministeriais (portarias e instruções normativas). Esse banco de regulamentação federal contém informações sobre o número da regulamentação, tipo (lei, decreto, portaria ou instrução normativa), ano, conteúdo, subtema de financiamento e menção de atribuição da IP em relação ao subtema. O Quadro 3, a seguir, apresenta o quantitativo dos documentos que foram analisados, inicialmente no capítulo 3, e dos que fazem menção à atribuição das IPs por tipo de regulamentação (20 regulamentações), que foram analisados no capítulo 5.

39 Na análise da dimensão “resultado deliberativo” das IPs, não se considerou as resoluções do tipo conjunta, que perfaziam um total de sete resoluções, por entender que elas envolvem um processo amplo e complexo, que, por sua vez, envolve outras IPs para além dos casos em estudo.

Quadro 3 - Total de regulamentações federais analisadas sobre o tema financiamento por tipo e identificação de atribuições das IPs

Tipo de regulamentação	Nº de regulamentações sobre financiamento	Nº de regulamentações com atribuição das IPs
Lei	13	2
Decreto	9	5
Portaria	23	12
Instrução Normativa	4	1
Total	49	20

Fonte: Elaboração própria.

Diante do grande volume de material coletado e da complexidade e profundidade da análise qualitativa pretendida, optou-se pela utilização do *software* NVivo Pro, Versão 11, desenvolvido pela *Qualitative Solutions and Research International (QSR)*. O uso desse *software* possibilitou: (a) a construção do projeto de pesquisa dentro do NVivo e sua organização com a inserção das fontes (documentos a serem analisados); (b) a exploração das informações (classificação); e (c) a pré-análise dos dados (elaboração de matrizes analíticas e geração de relatórios com estatísticas descritivas dos dados), realizada à medida que os documentos eram inseridos no programa.

Após a análise documental, foi realizada uma análise de conteúdo. Enquanto o objetivo da primeira é a representação condensada da informação, para consulta e armazenamento, a “análise de conteúdo dos documentos é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 1977, p. 46).

A análise documental, portanto, pode configurar-se como uma etapa preliminar da análise de conteúdo. Enquanto a primeira se destaca por uma classificação dos documentos de forma a organizar o armazenamento das informações, a segunda compreende:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977 apud GODOY, 1995).

Esse tipo de análise, portanto, considera a totalidade do texto, e o documento passa por um crivo de classificação e de quantificação, conforme a presença ou ausência de determinados itens de sentido.

A técnica de análise de conteúdo utilizada neste trabalho foi a análise categorial temática, que funciona, primeiramente, por operações de desmembramento do conteúdo em unidades de registro, cuja determinação consiste na escolha do tipo de unidade de registro que o pesquisador adota. Essa unidade pode ser palavras, frases, parágrafos, acontecimento ou temas, entre outros.

Posteriormente, ocorre a classificação do conteúdo em categorias previamente definidas. A categoria é uma classe que reúne um grupo de elementos sob um título genérico, sendo que o agrupamento é efetuado em razão dos caracteres comuns desses elementos, por meio de operação denominada categorização e consiste na “classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamentos segundo o gênero com os critérios previamente definidos” (BARDIN, 1977, p. 119). Sendo assim, a construção de categorias implica impor uma nova organização intencional, de acordo com os objetivos do pesquisador, às mensagens, distinta daquela apresentada originalmente.

Assim, a unidade de registro escolhida para análise das atas e resoluções dos conselhos nesse estudo foi o tema. A utilização desse tipo de unidade requer a aplicação de uma regra de recorte do sentido no documento, e não da forma, podendo, portanto, ser representado por frases ou parágrafos. Desse modo, classificou-se uma fala ou um conjunto de falas como uma frequência de vocalização de determinado tema. Em seguida, identificou-se cinco grandes temas vocalizados nas IPs: Financiamento, Gestão da política, Participação social, Inscrição de entidades e Certificação de entidades, conforme Apêndice B. Dada a diversidade de temas tratados pelas IPs e o volume de documentos analisados, selecionou-se um dos temas, visando viabilizar a profundidade da análise pretendida, e foi quando se optou pelo tema Financiamento, fator estruturante das ações da política de assistência social, articuladas entre as três esferas de governo.

Posteriormente, as unidades de registro classificadas na categoria “Financiamento”, foram reclassificadas com base em aspectos que representam o financiamento da assistência social, conforme apresentado no capítulo 3. Foram delimitados os seguintes subtemas, para análise do efeito do centralismo fiscal nas IPs: Orçamento; Benefício de Prestação

Continuada; Benefícios eventuais; Serviços, programas e projetos socioassistenciais e Prestação de contas.

4.4 Dimensões de análise das IPs

Compreende-se que as instituições do sistema político tradicional, no caso o federalismo, influenciam as novas institucionalidades de participação social uma vez que estabelecem as regras do jogo (*polity*). Estudos realizados sobre o novo institucionalismo têm destacado a importância das regras formais e informais, que podem privilegiar alguns grupos em detrimento de outros, aprofundando as diferenças na distribuição de recursos, ao conferirem maior peso a certos grupos ou interesses no processo de decisão (HALL; TAYLOR, 2003).

Desse modo, neste estudo, considera-se que a dinâmica federativa de centralização, na política de assistência social, afeta o desenho, funcionamento e resultado deliberativo das IPs, partindo-se do pressuposto geral que o centralismo jurisdicional uniformiza o desenho dos conselhos subnacionais e o centralismo fiscal fortalece a capacidade do CNAS e constrange a capacidade dos conselhos subnacionais. O constrangimento aqui é entendido como a limitação da autonomia das IPs subnacionais para decidirem e controlarem o financiamento dessa política. Ou seja, o centralismo fiscal delimita as condições e aspectos do financiamento sobre os quais as IPs podem decidir e controlar.

As subseções a seguir apresentam a estratégia metodológica usada para explorar e interpretar aspectos dos efeitos do centralismo jurisdicional e do fiscal, em três dimensões das IPs: desenho, funcionamento e resultado deliberativo, no que tange à sua capacidade de decidir e controlar o financiamento da assistência social em todos os níveis de governo.

4.4.1 Desenho

A partir da análise das leis de criação e dos regimentos internos dos conselhos do Nordeste, Faria (2007) define uma variedade de indicadores que contribuem para qualificar as diferenças nas regras de estruturação dos conselhos. Assim, na análise do desenho das IPs de

assistência social, tomou-se como referência variáveis do modelo de análise desenvolvido pela autora, entre elas, natureza, vinculação, paridade, composição da representação e competências em relação ao financiamento da política.

As regras de constituição e de funcionamento das IPs constam, em um primeiro momento, das leis que as criaram, geralmente elaboradas por iniciativa dos Executivos e aprovadas pelo Legislativo. A elaboração e reformulação de cada regimento interno competem aos conselheiros, enquanto que a lei de criação só pode ser alterada pelo Legislativo. Importante destacar que os regimentos internos das IPs devem observar os preceitos da legislação de criação das mesmas, não existindo um padrão único para a elaboração dos regimentos.

A análise de tais documentos, portanto, é de fundamental importância para a verificação do potencial da dinâmica de centralização na regulamentação da política de assistência social incidir sobre a uniformização dos desenhos das IPs subnacionais, considerando-se que a regulamentação federal pode constranger sua capacidade de se autorregulamentar. Sendo assim, na análise dessa dimensão, partiu-se do pressuposto de que a uniformização do desenho das IPs subnacionais decorre da centralidade da regulamentação da assistência social no âmbito federal.

4.4.2 Funcionamento

A análise das atas de reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias que registram os processos deliberativos das IPs assumiu destaque neste estudo, já que as atas constituem importante fonte de dados secundários, uma vez que trazem o registro das falas e discussões, que, por sua vez, expressam posições, conflitos, consensos e propostas (KRÜGER, 1998 apud TATAGIBA, 2002) dos atores participantes do processo deliberativo. Importante destacar que as atas constituem documentos oficiais, os quais registram todo o processo de deliberação, devendo ser aprovadas pelos participantes das reuniões, os quais devem dar anuência quanto ao conteúdo e ao modo como foi realizado o registro. Cabe esclarecer que cada IP define a periodicidade de suas reuniões plenárias ordinárias, sendo, em geral, mensais.

Em discussões identificadas no Ceas MG acerca da elaboração e apreciação das atas, os conselheiros ressaltaram a importância da distinção do tipo de registro e a aprovação desses documentos pela plenária:

[...] Houve manifestação no sentido de que teria aprovação do conteúdo registrado, por isto que a ata era submetida à votação. Após esta discussão ficou consensado que haveria a apreciação das atas e quando o conselheiro não se sentisse contemplado, apresentaria a correção, que sendo aprovada constaria da ata da plenária seguinte, ou seja, da ata da plenária em que as correções foram apresentadas e aprovadas (Ata 19 do Ceas MG, 2006).

Os tipos de atas presentes no banco de dados apresentam variações em função das instituições analisadas, do nível de governo ao qual pertencem e do ano em que foram elaboradas. Chama a atenção, inicialmente, a falta de padronização e qualidade das informações dos registros dos debates nas IPs. O detalhamento das informações registradas em cada documento era muito variado e nem todos identificavam claramente a vinculação dos autores das falas (qual instituição e nível federativo representavam). Outra situação identificada foi a supressão de trechos, frases incompletas e a descontinuidade no registro dos debates entre os conselheiros: as atas apresentavam o início das discussões, mas não registravam seu desenvolvimento⁴⁰.

Considerando que essas diferenças nos registros das atas poderiam impactar a análise dos dados, uma vez que informações importantes podem ter ficado ausentes dos documentos, buscou-se minimizar os efeitos desses problemas por meio da combinação da pesquisa documental com entrevistas semiestruturadas realizadas com atores-chaves.

Nas atas do CNAS, por exemplo, encontrou-se uma variação entre o ano de 2003, em que prevalece o tipo de ata transcrita, e os demais anos analisados, nos quais predominam atas detalhadas. No primeiro tipo, consta a transcrição de tudo o que foi falado pelos conselheiros, sendo o segundo tipo uma forma de registro, em terceira pessoa, detalhando o conteúdo das falas, resoluções e demais ocorrências da plenária.

A análise das atas dos conselhos estaduais de assistência social também apresentou variação por estados. Em MG, prevaleceu, em todo o período analisado, atas detalhadas, enquanto que no RS, diferentemente, as atas mais frequentes são do tipo resumida, registrando brevemente alguns conteúdos das falas e ocorrências na plenária. Nesta IP, ainda se destaca o elevado número de atas, 203 no período analisado, devido à constante falta de quórum e ao elevado número de projetos financiados com recursos advindos de isenção fiscal.

40 Entrevistas esclareceram que algumas atas do Ceas RS não eram fidedignas às discussões realizadas em seu âmbito. Propositalmente, determinados atores pediam a supressão de determinadas discussões nas transcrições dos debates realizados no conselho.

Nos conselhos municipais, observou-se, no CMAS BH, a prevalência do tipo ata resumida. Em Porto Alegre, no período de 2004 a 2005, também prevaleceu esse tipo de ata, enquanto que nos períodos situados de 2006 a 2007 e de 2008 a 2010, os tipos de atas predominantes foram detalhadas e transcritas, respectivamente. O número de atas do CMAS PoA, 168 no período analisado, também chama atenção, quando comparado com a IP de Belo Horizonte, com 95 atas. Essa recorrência deveu-se à realização de reuniões plenárias quinzenais, para apreciação e aprovação de solicitação de registro de entidades, além da recorrente falta de quórum, que demandava a realização de outras reuniões.

Também foi encontrada variação significativa em termos de número de páginas nas atas analisadas, por IP, ano e tipo de ata, conforme apresentado no Quadro 4 a seguir. No CNAS, verificou-se variação maior no número de páginas das atas no ano de 2004, em que se encontrou uma ata com 522 páginas.

Quadro 4 - Características das atas de reunião por IP (2003-2010)

Instituição	Ano	Nº de atas	Tipo	Média de nº páginas	Mínimo de páginas	Máximo de páginas
CNAS	2003	13	Transcrita	219	35	323
	2004	15	Detalhada	115	21	522
	2005	10	Detalhada	55	8	82
	2006	12	Detalhada	50	14	138
	2007	11	Detalhada	49	26	71
	2008	9	Detalhada	41	22	72
	2009	11	Detalhada	47	25	63
	2010	11	Detalhada	44	27	54
Total		92	NA			
CEAS MG	2003	13	Detalhada	12	4	34
	2004	11	Detalhada	6	4	10
	2005	14	Detalhada	5	2	8
	2006	16	Detalhada	9	2	17
	2007	12	Detalhada	7	3	12
	2008	11	Detalhada	12	8	18
	2009	10	Detalhada	12	5	25
	2010	13	Detalhada	14	7	25
Total		100	NA			

Cont.

Instituição	Ano	Nº de atas	Tipo	Média de n° páginas	Mínimo de páginas	Máximo de páginas
CEAS RS	2003	25	Resumida	2	1	12
	2004	26	Resumida	3	1	8
	2005	23	Resumida	3	1	6
	2006	26	Resumida	2	1	3
	2007	25	Resumida	2	1	3
	2008	26	Resumida	2	1	5
	2009	28	Resumida	3	2	4
	2010	24	Resumida	3	2	6
Total		203	NA			
CMAS BH	2003	11	Resumida	2	1	4
	2004	12	Resumida	3	1	5
	2005	13	Resumida	4	2	6
	2006	13	Resumida	6	3	12
	2007	9	Resumida	6	4	9
	2008	6	Resumida	14	2	30
	2009	16	Resumida	5	3	9
	2010	15	Resumida	6	1	8
Total		95	NA			
CMAS PoA	2003 ⁴¹	ND	ND			
	2004	13	Resumida	2	1	3
	2005	29	Resumida	3	1	9
	2006	30	Detalhada	11	2	18
	2007	23	Detalhada	13	7	21
	2008	27	Transcrita	12	3	28
	2009	19	Transcrita	19	7	30
	2010	27	Transcrita	19	4	34
Total		168	NA			
Total Geral		658	NA			

Fonte: Elaboração própria, a partir dos documentos coletados.

NA – Não se aplica

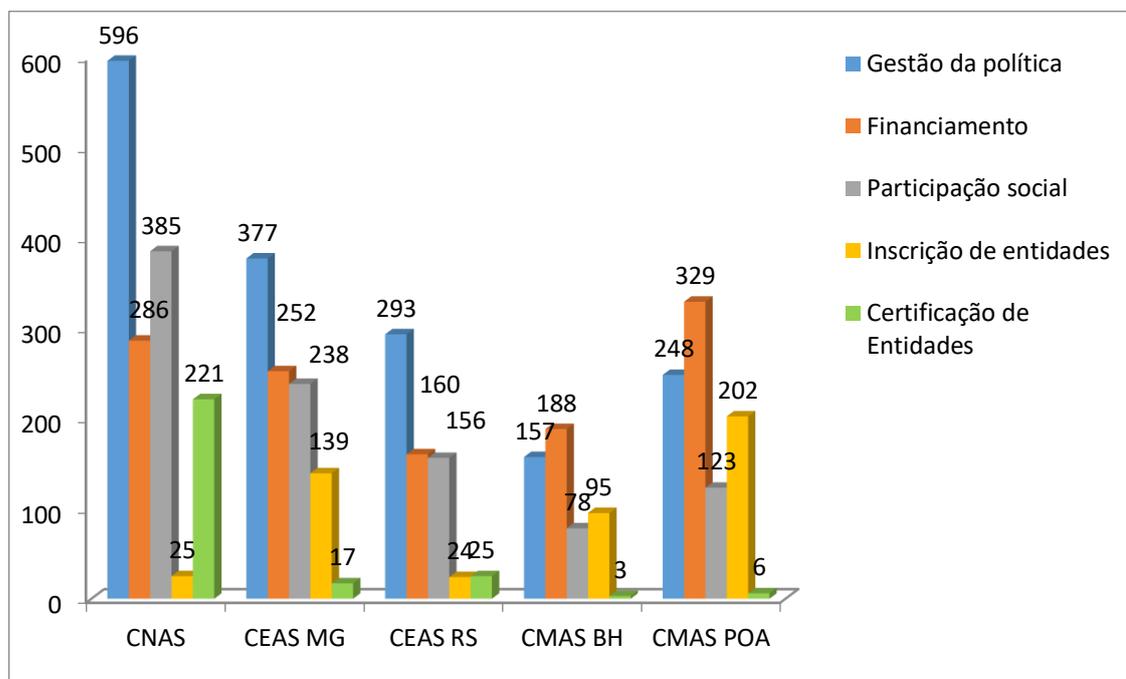
ND – Não disponível

Na análise das atas, foram identificados os temas abordados pelas IPs (Apêndice B) e foi possível selecionar o tema Financiamento para o estudo. Verificou-se, a partir da frequência com que era debatido, que estava entre os três mais discutidos nas reuniões plenárias dos conselhos analisados, conforme aponta o Gráfico 4.

⁴¹ A ausência de atas do CMAS PoA de 2003 foi justificada por representantes dessa IP, que alegaram ausência de registro das reuniões.

No período entre 2003 e 2010, o tema mais debatido nas IPs dos níveis nacional e estadual foi “Gestão da Política”, sendo que, no CNAS, representou 39% das discussões, no Ceas MG, 37%, e no Ceas RS, 44%. O tema Financiamento, na IP nacional, correspondeu ao terceiro tema mais debatido, representando 19% das discussões ocorridas no CNAS, enquanto que nas IPs estaduais foi o segundo tema mais discutido: 25% no Ceas MG e 24% no Ceas RS. Já nas IPs municipais, o tema mais debatido foi Financiamento, correspondendo a 36% das discussões no CMAS BH e CMAS PoA, sendo a Gestão da política o segundo tema mais presente, representando 30% e 27%, respectivamente, das discussões realizadas em cada uma delas.

Gráfico 4 - Frequência dos temas identificados nas atas por IP (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria.

Na sequência, realizou-se a classificação das falas por tema selecionado para a análise em subtemas, que correspondem aos três macroaspectos relativos ao Financiamento da assistência social: decisão sobre proposta orçamentária da política (subtema Orçamento), decisão e controle sobre a execução dos gastos nas ações socioassistenciais (subtemas Benefício de Prestação Continuada, Benefícios eventuais e Serviços, programas e projetos) e controle dos recursos do FNAS aplicados na assistência social (subtema Prestação de contas).

Os subtemas foram definidos a partir da análise da política de assistência social e do conjunto de regulamentações federais relacionadas ao Financiamento, conforme apresentado nos capítulos 2 e 3.

No subtema Orçamento, foram classificados trechos relacionados à discussão da proposta anual de orçamento elaborada pelo Poder Executivo na área da assistência social, da proposta orçamentária dos recursos alocados nos respectivos fundos, da participação do conselho na elaboração e aprovação do PPA, LDO e LOA, da articulação com o Legislativo nas fases de elaboração do orçamento e de sua implementação, e da demanda por vinculação de percentual obrigatório para investimento na política de assistência social.

Quanto às ações socioassistenciais, classificou-se, inicialmente, o BPC, que corresponde a trechos relacionados à discussão sobre o financiamento desse benefício, como mudança nos critérios de acesso, as quais implicam em alterações em seu custeio do mesmo. O subtema Benefícios eventuais diz respeito às discussões sobre sua regulamentação, à definição de critérios para definição de público alvo, ao valor e fonte de custeio, assim como à necessidade do cofinanciamento estadual. Em relação ao subtema Serviços, programas e projetos, foram classificados trechos relacionados ao remanejamento de *per capita*, recursos e metas; transferência de recursos e saldos remanescentes de uma entidade para outra; emendas parlamentares; questões relacionadas aos convênios, tais como aprovação, desconvenimento e aditamento; recursos para reforma, ampliação ou construção de Cras e Creas, aplicação dos recursos do IGD do PBF; definição de critérios de partilha de recursos e de transferência, como os pisos, além da aprovação de relatórios de cumprimento do objeto de convênios. As especificidades relacionadas ao financiamento da política nos entes subnacionais, com recursos oriundos da Loteria Mineira, Lei da Solidariedade, Lei de parcerias e aprovação de projetos conforme demanda do plano de investimentos do Orçamento Participativo (OP), também foram classificadas nesse subtema.

O último subtema refere-se à Prestação de contas dos respectivos fundos de assistência social, à aprovação do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeiro no SUASWEB, assim como a trechos relacionados à reprogramação de saldos.

Posteriormente, buscou-se identificar, nas falas classificadas nesses subtemas, como o centralismo fiscal da política incidiu sobre a capacidade das IPs de tomar decisões e exercer o controle do financiamento da assistência social.

Na análise da dimensão Funcionamento, partiu-se do pressuposto de que a capacidade da IP nacional para definir e controlar o financiamento é fortalecida pelo centralismo fiscal, uma vez que cabe à União financiar e regulamentar a política nacional, enquanto a capacidade das IPs subnacionais para definir e controlar o financiamento é constrangida por esse centralismo, uma vez que os entes subnacionais são dependentes dos recursos transferidos pelo FNAS para a execução da política.

Com base na análise do conjunto de regras federais que regulamentam o financiamento da política, identificou-se as atribuições das IPs em relação à decisão e ao controle desse financiamento. Buscou-se analisar como essas regras afetam a capacidade dessas instituições, já que acabam por determinar sob quais condições e aspectos podem atuar. Essa formatação pode constranger a atuação das IPs, no caso das subnacionais, enquanto fortalece a atuação da IP nacional.

Desse modo, nas falas das IPs subnacionais em que se identificou que a regulamentação federal do financiamento e o gasto da União causaram constrangimento na capacidade das IPs subnacionais para definir e controlar o financiamento, e nas falas da IP nacional em que se identificou que esse centralismo fiscal fortaleceu sua capacidade para definir e controlar o financiamento da assistência social, atribuiu-se o código 1, isto é, situações em que se confirmam os pressupostos. Para as falas que evidenciaram outros fatores, não relacionados ao centralismo fiscal, mas que também incidiram na capacidade das IPs para definir e controlar o financiamento da assistência social, atribuiu-se o código 2.

4.4.3 Resultado deliberativo

O resultado deliberativo produzido pelos conselhos de assistência social selecionados foram analisados por meio dos conteúdos das resoluções. Como visto no capítulo 1, resoluções são atos formais que registram a produção decisória das IPs. Inicialmente, realizou-se a classificação do conteúdo das resoluções coletadas a partir dos cinco temas identificados nas atas: Financiamento, Gestão da política, Participação social, Inscrição de entidades e Certificação de entidades.

Das 2.364 resoluções presentes no banco de dados, identificou-se que 1.066 trataram do tema financiamento, constituindo-se, portanto, na amostra de análise para esta dimensão

das IPs. O Quadro 5, a seguir, apresenta quantas resoluções, por IP e por ano, foram coletadas e analisadas.

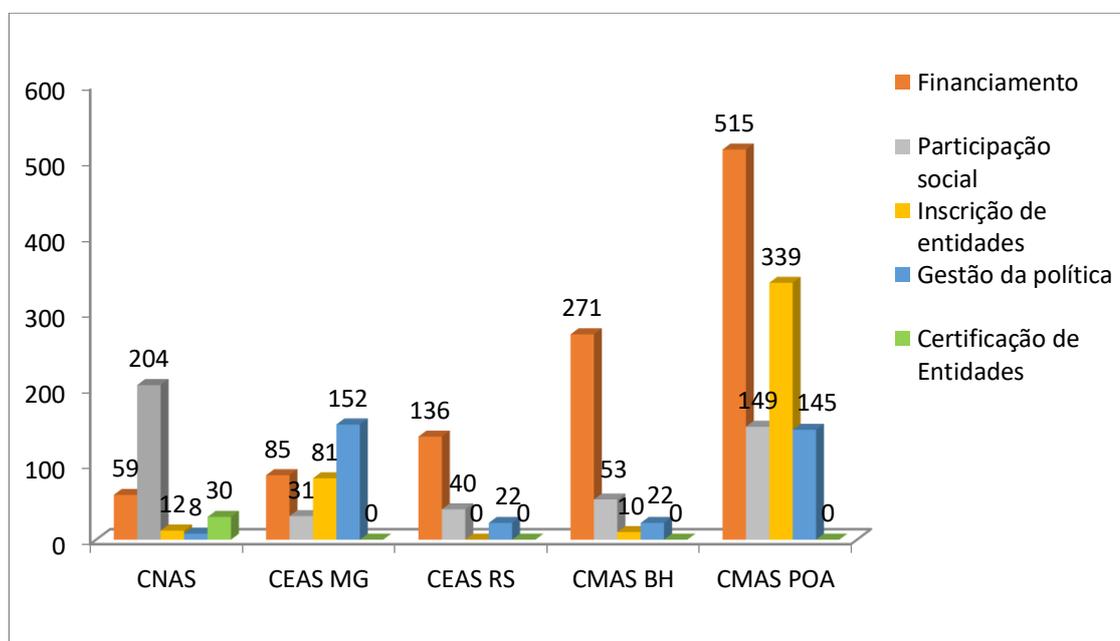
Quadro 5 - Resoluções analisadas por IP (2003-2010)

Instituição	Ano	Nº total de resoluções	Nº de resoluções a serem analisadas
CNAS	2003	24	5
	2004	41	6
	2005	41	5
	2006	58	12
	2007	46	9
	2008	36	6
	2009	37	6
	2010	30	10
	Total	313	59
CEAS MG	2003	21	2
	2004	31	10
	2005	35	13
	2006	33	8
	2007	45	12
	2008	49	15
	2009	73	13
	2010	62	12
	Total	349	85
CEAS RS	2003	11	5
	2004	28	18
	2005	24	18
	2006	27	19
	2007	38	29
	2008	25	21
	2009	25	14
	2010	20	12
	Total	198	136
CMAS BH	2003	24	20
	2004	33	23
	2005	40	29
	2006	38	31
	2007	41	30
	2008	57	43
	2009	56	47
	2010	67	48
	Total	356	271
CMAS PoA	2003	39	18
	2004	193	57
	2005	119	43
	2006	205	95
	2007	127	64
	2008	159	92
	2009	137	82
	2010	169	64
	Total	1148	515
Total	2364	1066	

Das 2.364 resoluções analisadas, 45% são resoluções sobre o tema Financiamento, o que reafirma sua importância tanto na discussão, como na produção decisória das IPs. O segundo tema mais recorrente, 20%, refere-se à Participação Social. Os temas Gestão da Política e Inscrição de Entidades perfizeram cerca de 15% e 19% das resoluções, respectivamente. O tema Certificação de Entidades foi identificado em apenas 1% das resoluções, exclusivamente na IP de âmbito federal. Conforme apresentado no Gráfico 5, no CNAS, destaca-se o tema Participação e Controle social como o mais frequente nas resoluções dessa IP.

Já no CMAS PoA, registrou-se um número maior de resoluções que trazem inscrição de entidades, quando comparado ao CMAS BH. Essa diferença pode ser explicada pela forma de registro das decisões acerca das inscrições, pois enquanto em Porto Alegre cada resolução traz a aprovação sobre a inscrição de uma entidade, em Belo Horizonte registra-se em uma única resolução a aprovação sobre a inscrição de várias entidades. Destaque-se também que o volume de resoluções emitidas pela IP não expressa necessariamente a relevância da decisão produzida. Desse modo, optou-se pela análise do conteúdo das resoluções, conforme apresentado no capítulo 05.

Gráfico 5- Frequência dos temas identificados nas resoluções por IP (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria.

As resoluções sobre o tema Financiamento foram classificadas conforme os subtemas adotados para análise das atas: Orçamento, Benefício de Prestação Continuada, Benefícios eventuais, Serviços, programas e projetos socioassistenciais e Prestação de contas.

Posteriormente, buscou-se analisar, nas 1.066 resoluções sobre Financiamento, os efeitos do centralismo fiscal nas decisões produzidas sobre o financiamento da política.

Na análise dessa dimensão das IPs, partiu-se do pressuposto de que as decisões produzidas pela IP nacional expressam o efeito de fortalecimento desta pelo centralismo fiscal, uma vez que cabe à União financiar e regulamentar a política nacional, enquanto que as decisões produzidas pelas IPs subnacionais expressam o efeito de constrangimento do centralismo fiscal sobre essas, uma vez que os entes subnacionais são dependentes dos recursos transferidos pelo FNAS para a execução da política em seus âmbitos.

Na análise do conteúdo das resoluções das IPs subnacionais em que se identificou a incidência do constrangimento do centralismo fiscal e no caso das resoluções da IP nacional em que se identificou a incidência de fortalecimento por esse centralismo, atribuiu-se o código 1, ou seja, são decisões que confirmam os pressupostos. Para as resoluções em que os conteúdos evidenciaram outros fatores, não relacionados ao centralismo fiscal, que também incidiram nas decisões produzidas pelas IPs, atribuiu-se o código 2.

4.5 Entrevistas semiestruturadas com atores-chaves

Processada a análise do desenho, do funcionamento e do resultado deliberativo das IPs por meio dos documentos coletados, complementou-se a pesquisa por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chaves.

O objetivo das entrevistas foi obter informações que esclarecessem ou qualificassem os achados da análise de conteúdo, de forma a preencher lacunas, elucidar dúvidas e aprofundar algumas questões, assim como captar a percepção dos atores sobre os efeitos da organização federativa da assistência social, do centralismo jurisdicional no financiamento e do centralismo fiscal nas IPs dessa política. Para tanto, elaborou-se um roteiro de entrevistas semiestruturadas para cada IP analisada (Apêndice C).

Os atores-chaves entrevistados foram identificados a partir da leitura das atas e selecionados segundo critérios referentes, no período analisado, a atuação de destaque no respectivo conselho, ao tempo de atuação, assim como à sua disponibilidade para participar das entrevistas.

Foram realizadas 19 entrevistas presenciais, sendo três com atores que participaram do CMAS PoA e cinco do Ceas RS. No caso do CMAS BH e do Ceas MG, foram entrevistados, respectivamente, três e cinco atores. Das entrevistas realizadas, três foram com atores que participaram do CNAS. O Quadro 1 do Apêndice C traz a relação de entrevistas realizadas e os “códigos” utilizados para referenciar os trechos das entrevistas nas análises, mantendo-se o anonimato dos entrevistados, em cumprimento ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) assinado por eles.

Destaque-se a limitação da utilização dessa técnica de coleta de dados, uma vez que o tempo decorrido entre o período analisado até a data de realização das entrevistas e outras dificuldades, como falta de domínio da linguagem orçamentária, dificultaram o resgate das informações requeridas para os esclarecimentos necessários.

5 EFEITOS DOS CENTRALISMOS JURISDICIONAL E FISCAL NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como visto no capítulo 2, na estrutura institucional do Suas, a União é o ente responsável pelo financiamento, formulação e coordenação das ações socioassistenciais da política nacional de assistência social. Enquanto que a União, em geral, tem autonomia para tomar decisões sobre essa política (*policy decision-making*), cabe aos entes subnacionais a responsabilidade principal por sua implementação (*policy-making*) (ARRETCHE, 2012).

Este capítulo buscará responder como os centralismos jurisdicional e fiscal afetam o desenho, funcionamento e resultado dos conselhos de assistência social nos três níveis de governo. A análise apresentada explora os efeitos desses centralismos na capacidade dos conselhos para decidir e controlar o financiamento da política. Decisão, como entendida nesta tese, relaciona-se à participação das IPs na definição da proposta orçamentária da área e dos programas do fundo, assim como na aprovação dos critérios de transferência de recursos para os entes subnacionais e para entidades e organizações de assistência social. Por sua vez, controle corresponde ao acompanhamento da execução dos gastos e à emissão de pareceres sobre as prestações de contas do fundo.

Analisar os efeitos do centralismo fiscal nos conselhos, no que diz respeito ao financiamento da assistência social, exige reconhecer os princípios constitucionais que asseguram direitos e alargam a proteção social brasileira por meio dessa política, assim como a regulamentação da assistência social consubstanciada pela Loas, PNAS e pelas NOBs. Essas normativas, entre outras da área, reconhecem estados e municípios como corresponsáveis pelas ações desenvolvidas no âmbito do Suas e pelo seu financiamento, assim como definem o papel das instituições participativas, organizadas nos três níveis de governo.

Identifica-se, portanto, como apresentado nos capítulos 2 e 3, que a regulamentação federal criou um padrão de assistência social garantidor de proteção social básica e especial, ofertada em equipamentos públicos estatais implantados para esse fim, os Cras e Creas, e por entidades e organizações de assistência social.

A primeira seção deste capítulo, dividida em duas subseções, analisará o pressuposto de que a uniformização do desenho das IPs subnacionais decorre da centralidade da

regulamentação da assistência social no âmbito federal. Para isso, apresenta na primeira subseção o efeito da regulamentação federal da assistência social na formatação do desenho institucional dessas IPs, compreendendo que essa regulamentação afeta elementos relacionados à natureza, vinculação, paridade e composição da representação. A segunda subseção também buscará identificar o efeito do centralismo jurisdicional no que diz respeito à definição de competências das IPs em relação ao financiamento da política. Cabe esclarecer que não se buscou aqui o efeito de uniformização do centralismo jurisdicional no desenho do CNAS, uma vez que essa IP foi criada por regulamentação federal, e, portanto, os elementos do seu desenho já se encontram definidos.

A segunda seção, também dividida em duas subseções, analisará os efeitos do centralismo fiscal no funcionamento e resultado das IPs. Na primeira subseção, foi realizada uma análise da centralização jurisdicional no financiamento da assistência social, já apresentada no capítulo 3, tendo como foco as atribuições das IPs no que concerne à decisão e ao controle do financiamento. Aqui, buscou-se identificar como as regras delimitam condições e aspectos em que as IPs tomam decisão e controlam o financiamento, com vistas a verificar como o centralismo fiscal incide no funcionamento e resultados produzidos por elas.

Na segunda subseção, foram analisados os efeitos desse centralismo na dimensão funcionamento e resultado das IPs. Na dimensão funcionamento, a partir da leitura dos trechos das atas, buscou-se identificar o efeito do centralismo fiscal no que diz respeito à participação das IPs na decisão e controle do financiamento da assistência social, partindo-se do pressuposto de que a capacidade da IP nacional para definir e controlar o financiamento é fortalecida pelo centralismo fiscal, enquanto a capacidade das IPs subnacionais para definir e controlar o financiamento é constrangida por esse centralismo.

Na dimensão resultado, os efeitos do centralismo fiscal também foram verificados nos conteúdos das resoluções classificadas por subtemas do financiamento. Na análise dessa dimensão, partiu-se do pressuposto de que as decisões produzidas expressam o fortalecimento da IP nacional pelo centralismo fiscal, enquanto as decisões produzidas pelas IPs subnacionais expressam o efeito de constrangimento do centralismo fiscal sobre elas. O constrangimento, por sua vez, foi entendido como a limitação da capacidade decisória e de controle das IPs sobre o financiamento da política.

Por fim, há de se destacar que, nessa segunda seção, além de se analisar os efeitos do centralismo fiscal na decisão e controle do financiamento da assistência social pelas IPs,

também foram apresentados outros fatores, não relacionados ao centralismo fiscal, que tenderam a afetar a atuação das IPs em relação aos subtemas em questão.

5.1 Efeitos do centralismo jurisdicional no desenho dos conselhos de Assistência Social

5.1.1 Efeitos da regulamentação federal no desenho das IPs subnacionais: natureza, vinculação, paridade e composição da representação

O art. 204 da CF/88 define para o Estado brasileiro a primazia da responsabilidade, em cada esfera de governo, na condução da política de assistência social. Com base nesse preceito constitucional, a Loas, em seu art. 16, instituiu como instâncias deliberativas do sistema de assistência social os conselhos de assistência social, organizados nos três níveis de governo, e no artigo 30 determinou, como condição para o recebimento de recursos federais, a efetiva instituição e funcionamento dos conselhos de assistência social subnacionais. Essa regulamentação federal da assistência social, ao instituir os conselhos de assistência social como instâncias deliberativas, reafirmou o preceito constitucional da participação popular além de configurar um mecanismo de indução federal junto aos entes subnacionais para a criação dessas IPs, o que ocasionou sua rápida expansão em todo o território nacional. A Loas estabeleceu ainda que tais IPs devem ser criadas mediante lei específica em cada âmbito de governo (parágrafo 4º, artigo 17).

A Loas também criou o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como instância superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da administração pública federal responsável pela coordenação da política nacional de assistência social. No período analisado, essa IP esteve vinculada ao Ministério da Assistência Social, criado em 2003, passando posteriormente a vincular-se ao MDS, criado em 2004. O CNAS tem caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (artigo 17).

A lei também definiu, em seu artigo 16, alguns aspectos do desenho dos conselhos subnacionais, determinando que eles devam ser de natureza deliberativa, com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Contudo, não determinou

a qual órgão governamental as IPs subnacionais devem se vincular, ficando essa vinculação estabelecida apenas para o CNAS.

A análise do desenho dos casos subnacionais selecionados, a partir das leis de criação e dos regimentos internos vigentes, evidencia que todos os conselhos são deliberativos e têm caráter permanente, como estabelecido pela Loas. Em relação à vinculação, a pesquisa encontrou que, de modo geral, as IPs vinculam-se ao órgão da administração pública direta responsável pela coordenação da política. No caso do Ceas MG, à Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedese); no Ceas RS, ao Departamento de Assistência Social (DAS), vinculado à Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social (SJDS); no caso do CMAS BH, à Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS). Por fim, o CMAS PoA é vinculado a uma fundação pública específica⁴², a Fundação de Assistência Social e Cidadania (Fasc), que é órgão da administração pública indireta, responsável pela política de assistência social em Porto Alegre.

Quanto à composição, à exceção do CMAS de PoA, identificou-se paridade nas outras IPs subnacionais analisadas, conforme estabelecido pela regulamentação federal. A Lei Complementar nº 267, de 16 de janeiro de 1992, que regulamenta os conselhos instituídos pela Lei Orgânica de Porto Alegre (art. 101), determina que esses conselhos:

Art. 4º - [...] são compostos por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores e entidades de classe com atuação no município afetas ao setor, bem como dos órgãos afins da administração municipal.

Parágrafo único – O número de membros da cada Conselho Municipal será estipulado conforme sua especificidade, sendo garantida maioria de representantes às entidades comunitárias de moradores e entidades representativas de trabalhadores e entidades civis vinculadas à área de atuação do Conselho.

Na assistência social, o preceito da Lei Orgânica municipal foi observado na lei de criação do CMAS de PoA, que apresenta 45 membros, sendo 22 representantes governamentais e 23 da sociedade civil. Tal situação evidencia que, quanto ao aspecto da paridade, prevaleceu a legislação local.

42 As fundações públicas são pessoas jurídicas de direito privado, podendo ser instituídas e mantidas pelo poder público, ou custeada por outras fontes de recursos, para prestar atividades não lucrativas de interesse coletivo, com autonomia administrativa, patrimônio gerido pelos respectivos órgãos de direção e visando a objetivos não econômicos. Essas fundações são criadas por meio de lei, com a finalidade de executar uma atribuição específica.

Ainda em relação à composição dos conselhos, a Loas não delimita um número mínimo ou máximo de membros das IPs subnacionais. Nos casos analisados, identificou-se maior número de conselheiros em Porto Alegre, com 45 membros, e em Belo Horizonte, com 40 membros. O CNAS e o Ceas do RS apresentam o menor número de conselheiros, com 18 cada um. O Ceas MG é composto por 20 membros.

A regulamentação federal também não define como se dará a representação dos entes federativos na composição das IPs subnacionais. Observou-se uma variação, nas IPs selecionadas, na existência de assentos que asseguram a representação dos entes federativos nos conselhos nacional, estaduais e no CMAS de PoA, à exceção do CMAS de BH, no qual não se identificou assento para representantes de outro nível de governo.

A Loas e o regimento interno do CNAS prevêem a participação de dois representantes governamentais dos níveis subnacionais, sendo um dos estados e um dos municípios. Essa representação se dá por meio do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e do Fórum Nacional de Assistência Social (Fonseas).

No Ceas MG, há cinco assentos para a representação subnacional, que ocorre tanto no segmento governamental quanto no da sociedade civil. No segmento governamental, tem-se um representante dos secretários municipais de assistência social – indicado pelo Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social do Estado de Minas Gerais (Cogemas) - e dois representantes governamentais dos conselhos municipais de assistência social. Do segmento sociedade civil, constam dois representantes não governamentais dos conselhos municipais de assistência social.

Quanto ao Ceas RS, identificou-se em sua composição assento governamental para um representante da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS)⁴³. Ressalte-se que essa representação está estabelecida na lei de criação do Ceas, sendo o representante dessa entidade nomeado pelo governador do estado, mediante indicação da FAMURS.

No caso do CMAS PoA, identificou-se em sua regulamentação a representação, até 2010, de quatro representantes do Poder Executivo estadual e de um representante do Poder Executivo federal da área da assistência social, o que dificultava o alcance do quórum mínimo para realização das plenárias, sendo tal exigência retirada naquele ano.

43 Fundada em 1976, é composta por 27 Associações Regionais, representando todos os 497 municípios gaúchos, reunindo prefeitos, vice-prefeitos, secretários e técnicos de órgãos da gestão pública municipal.

A alteração na lei de criação do CMAS PoA também retirou da representação do conselho o assento de dois representantes da Câmara de Vereadores. Vale destacar que, em relação à representação dos poderes Legislativo e Judiciário nos conselhos, apesar de não constar orientação na Loas e em nenhuma outra regulamentação federal, o CNAS, por meio da Resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006, em seu art. 6º, definiu que: “A participação de representantes do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não cabe nos Conselhos de Assistência Social, sob pena de incompatibilidade de poderes”. Por fazerem parte do Poder Executivo, os conselhos formulam e fiscalizam a política, contudo não fazem as leis e, para alterá-las ou indicar que novas sejam criadas, devem utilizar os meios de participação no Poder Legislativo.

O Quadro 6 a seguir sintetiza as similaridades e especificidades identificadas no desenho dos casos analisados.

Quadro 6 - Comparação do desenho institucional das IPs analisadas

IPs	Natureza	Vinculação	Paridade	Composição da representação
CNAS	Deliberativa e permanente	MDS	Sim	I - 9 representantes governamentais, incluindo 1 dos Estados e 1 dos Municípios; II - 9 representantes da sociedade civil (3 usuários, 3 entidades e 3 trabalhadores do setor)
CEAS MG		Sedese	Sim	I - 10 representantes de órgãos governamentais, sendo 7 representantes de secretarias de estado; 1 dos secretários municipais de assistência social; 2 representantes governamentais dos CMAS II - 10 representantes de entidades não governamentais de âmbito estadual (2 usuários; 4 de entidades; 2 trabalhadores e 2 representantes não governamentais dos CMAS)
CEAS RS		STDS	Sim	I - 8 representantes governamentais da esfera estadual e 1 representante da entidade representativa das associações de municípios do Estado (FAMURS) II - 9 representantes da sociedade civil (3 usuários, 3 entidades e 3 trabalhadores do setor).

IPs	Natureza	Vinculação	Paridade	Composição da representação
CMAS BH	Deliberativa e permanente	SMAS	Sim	I - 20 representantes do Poder Executivo municipal, sendo 11 representantes de secretarias municipais e 9 representantes de secretarias de administração regional II - 20 representantes da sociedade civil (9 usuários, sendo 1 de cada Coras; 3 de entidades prestadoras de serviços, programas e projetos de assistência social; 3 de entidades de defesa de direitos dos usuários; 1 representante do Conselho Municipal do Idoso; 1 representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; 1 representante do Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência; 2 trabalhadores, sendo 1 trabalhador público municipal e 1 trabalhador do setor filantrópico e/ou privado.
CMAS PoA		Fasc	Não	I - representantes governamentais: 15 representantes do Poder Executivo municipal; 4 representantes do Poder Executivo estadual na área da Assistência Social; 1 representante do Poder Executivo federal na área da Assistência Social e 2 funcionários de Poder Legislativo municipal; II - representantes da sociedade civil: 3 representantes de entidades prestadoras de serviços; 1 representante da categoria profissional no setor; 2 representantes de entidades de organização e/ou representação dos usuários; 16 representantes dos usuários oriundos das Coras e 01 representante da Uampa.

Fonte: Elaboração própria, com base nas leis de criação e nos regimentos internos vigentes (2003-2010).

As evidências encontradas na análise da dimensão do desenho institucional das IPs subnacionais confirma o pressuposto de que a uniformização nos aspectos da natureza deliberativa e do caráter permanente decorrem da centralidade da regulamentação da assistência social no âmbito federal. No caso da regra de composição paritária entre governo e sociedade civil, não se identificou essa paridade no CMAS PoA. Ainda que a alteração em favor da representação da sociedade civil seja muito discreta, ela expressa o não cumprimento da Loas, em decorrência da capacidade das IPs para se autorregularem com base em legislação aprovada em seus respectivos níveis de governo. O número ímpar na composição dos conselhos municipais de Porto Alegre, favorecendo a sociedade civil, decorreu da atuação

da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa), que assegurou assento em todos os conselhos deliberativos criados na década de 1990 (CUNHA, 2009).

A despeito do contexto político em que se inserem, a similaridade desses aspectos contribui para assegurar, ainda que em termos normativos, o papel dessas IPs frente ao gestor. Garantir a natureza deliberativa é importante para se assegurar a função normativa dos conselhos de assistência social para discutir, decidir e controlar a política, isto é, assegurar que eles tenham o potencial de propor e/ou alterar o formato e o conteúdo do financiamento da assistência social e, com isto, suas deliberações incidirem diretamente sobre essa política (ALMEIDA, CUNHA, 2011; CUNHA, 2009). Também o caráter permanente dos conselhos subnacionais viabiliza o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública (CORTES, 2011). Por fim, o estabelecimento da paridade numérica entre representantes governamentais e sociedade civil possibilita a descentralização do poder, em especial, do governo na decisão e no controle da política de assistência social. O caráter paritário desses conselhos, ao garantir vagas destinadas à sociedade civil, assegura ainda que o Estado lide com uma representação oficial desse segmento (AVRITZER, 2007) no processo decisório da política.

Nos casos subnacionais analisados, identificou-se também aspectos que não foram previstos pela regulamentação federal e que acabaram por ocasionar variações no desenho das IPs, como o número de conselheiros, a representação de diferentes níveis de governo (com exceção do CMAS BH) e o órgão gestor de vinculação. O CMAS PoA vincula-se a uma fundação pública, enquanto os demais se vinculam ao órgão gestor da administração pública direta.

Em síntese, o centralismo jurisdicional impacta o desenho institucional quanto aos aspectos previstos na Loas, à exceção da paridade entre governo e sociedade civil em PoA. As demais exceções decorrem de aspectos não previstos na legislação federal, que acabam dando margem a certa autonomia das IPs para estabelecerem regras próprias de organização, e da influência do contexto sócio-político em que elas se inserem.

5.1.2 Efeitos da regulamentação federal no desenho das IPs: definição de competências em relação ao financiamento da assistência social

A análise das leis de criação e regimentos internos das IPs permitiu compreender como os conselhos selecionados para estudo definiram suas competências em relação ao financiamento da política. Isso é importante para se identificar o que a norma estabelece para o CNAS e como essas definições são incorporadas pelas IPs subnacionais ao formatarem suas estruturas, organização e procedimentos institucionais, os quais podem afetar as atitudes e escolhas dos atores na decisão e no controle do financiamento de uma política pública específica. A comparação entre o que a regulamentação federal determina e o que os conselhos estabelecem permitiu também aprofundar a compreensão sobre os resultados dos efeitos do centralismo jurisdicional no desenho deles, para verificar se há uma dinâmica própria mais próxima ou mais distante do que a legislação nacional estabelece. Partiu-se, portanto, do pressuposto de que há uniformização das competências das IPs subnacionais em relação ao financiamento da assistência social e essa uniformização decorre da centralidade da regulamentação federal.

A Loas, como visto no capítulo 2, criou o CNAS e definiu suas competências em relação ao financiamento da política de assistência social. Assim, compete ao CNAS apreciar e aprovar a proposta orçamentária da área; aprovar critérios de transferência de recursos para os entes subnacionais e disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações da área; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos; estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do FNAS; divulgar no Diário Oficial da União as contas do FNAS e os respectivos pareceres. Todas essas competências foram reafirmadas em seus regimentos internos vigentes no período analisado.

Ao analisar essa regulamentação, não se encontra a definição de competências para as IPs subnacionais em relação ao financiamento, o que deixa uma margem de autonomia para que esses conselhos se autorregulem. Apesar disso, a leitura das leis de criação e regimentos internos que regulamentaram as IPs subnacionais no período em análise revela que elas adotaram competências similares às do CNAS em relação ao financiamento, conforme demonstra o Quadro 7.

Entre as competências similares às aquelas previstas na Loas para o CNAS estão: a apreciação e aprovação da proposta orçamentária da política, acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos, estabelecimento de diretrizes e apreciação e aprovação dos programas anuais e plurianuais do fundo de assistência social, além da divulgação em Diário oficial da aprovação das contas do fundo, bem como dos respectivos pareceres emitidos. No que diz respeito à aprovação de critérios de transferência de recursos para entidades e organizações da área, compete a cada IP essa definição.

Quadro 7- Competências das IPs em relação ao financiamento

Competências das IPs em relação ao financiamento	Aspecto do financiamento no qual as IPs atuam	Subtema de financiamento ao qual a competência está relacionada	IPs				
			CNAS	CEAS MG	CEAS RS	CMAS BH	CMAS PoA
Apreciar e aprovar a proposta orçamentária da área	Decisão	Orçamento	X	X	X	X	X
Estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo			X	X	X	X	X
Aprovar critérios de transferência de recursos para os entes subnacionais		Serviços, programas e projetos	X	X	X		
Disciplinar os procedimentos de transferência e repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social			X	X	X		
Definir critérios para repasse de recursos financeiros às entidades de assistência social de seu âmbito						X	X
Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados			X	X	X	X	X
Divulgar, no Diário oficial, as contas do Fundo e os respectivos pareceres emitidos	Controle	Prestação de contas	X	X	X	X	X

Fonte: Elaboração própria, com base nas leis de criação e regimentos internos vigentes das IPs (2003-2010).

Além das competências similares às do CNAS, foram encontradas variações entre as IPs subnacionais quanto às suas próprias competências. No caso do Ceas MG, tem-se atribuições que dizem respeito a realizar diligências para verificar a correta utilização de recursos por parte das entidades; sugerir e aprovar mecanismos de participação da comunidade na fiscalização dos recursos e na avaliação dos resultados da política e

acompanhar a aplicação dos recursos existentes nos demais setores públicos destinados à área da assistência social. Em relação às IPs municipais, apenas no CMAS PoA identificou-se uma competência de apresentar, anualmente, ao município e à Câmara Municipal, os planos de aplicação e prestação de contas, divulgando-os também à população por meio de publicação em jornal de grande circulação.

As evidências apresentadas nesta seção apontam, em geral, para a similaridade na formatação das IPs subnacionais quanto às competências para decidir e controlar o financiamento da política. Contudo, essa similaridade não é resultado do efeito do centralismo jurisdicional, uma vez que não existe previsão de tais competências na regulamentação federal. O que se observou foi certo “mimetismo” na conformação das competências sobre o financiamento das IPs subnacionais em relação à IP nacional, algo que foge ao escopo do pressuposto trabalhado. Tal similaridade pode ser resultado, por exemplo, de indução do MDS via capacitação dos atores envolvidos na política, da influência vertical da IP nacional sobre as IPs subnacionais, entre outros fatores.

5.2 Efeitos do centralismo fiscal no funcionamento e nos resultados dos conselhos de assistência social

Nesta seção, buscar-se-á, inicialmente, analisar como a centralização jurisdicional no financiamento da assistência social delimita as condições e aspectos que afetam a capacidade das IPs para decidirem e controlarem esse financiamento, incluindo a apresentação de outros fatores encontrados, não relacionados ao centralismo fiscal, que também afetaram a capacidade de atuação das IPs.

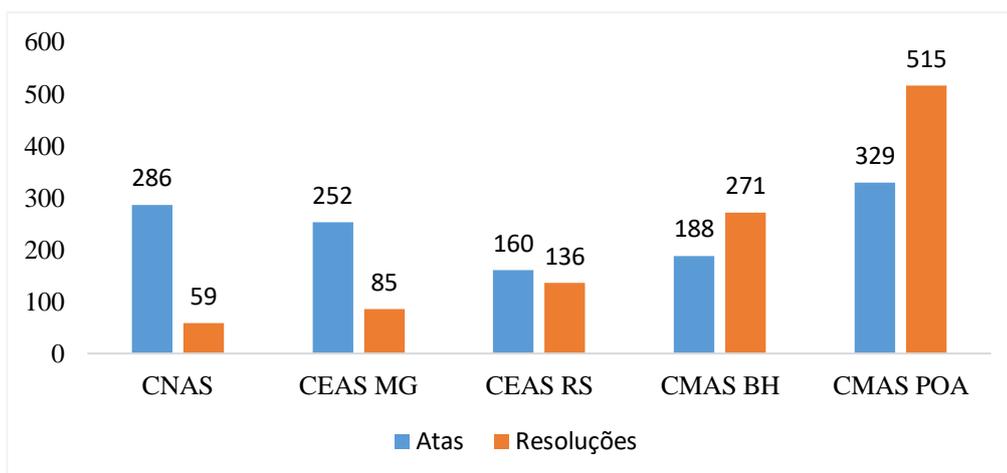
Na dimensão do funcionamento, buscou-se identificar o efeito do centralismo fiscal na capacidade das IPs para decidirem e controlarem o financiamento da assistência social. Parte-se do pressuposto de que a capacidade da IP nacional é fortalecida pelo centralismo fiscal, enquanto a capacidade das IPs subnacionais é constrangida pela dependência dos entes subnacionais dos recursos transferidos pelo FNAS.

Na dimensão resultado, partiu-se do pressuposto de que as decisões emitidas expressam o fortalecimento da IP nacional pelo centralismo fiscal, uma vez que cabe à União

financiar e regulamentar a política nacional, enquanto as decisões produzidas pelas IPs subnacionais expressam o efeito de constrangimento do centralismo fiscal sobre elas.

Ao se analisar as atas das IPs selecionadas, identificou-se 1.215 trechos relacionados ao tema Financiamento, enquanto na análise da produção decisória das mesmas IPs, identificou-se um total de 1.066 resoluções sobre o tema, conforme apresentado no Gráfico 6 a seguir.

Gráfico 6 - Tema Financiamento nas atas e resoluções por IP (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria com base nas atas e resoluções.

O maior número de trechos classificados no CNAS, excetuando-se o caso do CMAS PoA, evidenciou o papel central dessa IP na tematização e formulação de aspectos relacionados ao financiamento da política nacional de assistência social, entre eles, a definição da sistemática de cofinanciamento da política, a criação dos critérios de transferência e pisos, a formulação e implantação do SUASWEB e a transferência fundo a fundo. Os dados encontrados sugerem que o padrão centralizado da política reflete-se na IP nacional, fortalecendo sua atuação na discussão e decisão de questões importantes para a organização e financiamento das ações da política em todo o país.

Deve-se destacar que, no período analisado, o número de atas do CMAS PoA (168) é maior do que o número produzido pelo CNAS (92 atas). O número maior de atas da IP municipal deve-se à realização de reuniões plenárias quinzenais, além da recorrente falta de quórum, que demandava a realização de outras reuniões. Além disso, a dinâmica de discussão sobre os serviços, programas e projetos era mais intensa, pois envolvia os pareceres resultantes das visitas técnicas e da fiscalização das Comissões Regionais de Assistência

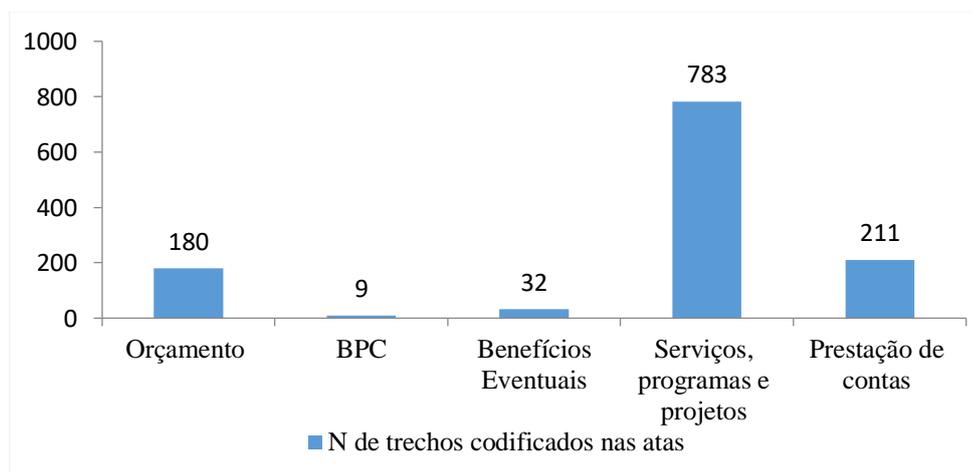
Social (Coras) às entidades conveniadas, assim como a discussão acerca dos planos de investimentos do Orçamento Participativo (OP) para a definição dos convênios. Com isso, identificou-se um número maior de trechos relacionados ao tema financiamento nessa IP.

Além disso, o maior número de resoluções nos conselhos municipais é decorrência da sua atribuição para aprovar e fiscalizar o repasse de recursos para a rede socioassistencial. Neste caso, destaca-se a incidência, nesse nível, de resoluções relacionadas à aprovação de convênios, emendas parlamentares, remanejamento e alteração de metas para as entidades que compõem a rede.

Os trechos sobre Financiamento identificados nas atas, conforme apresentado no capítulo metodológico, foram classificados nos subtemas Orçamento, Benefícios socioassistenciais (Benefício de Prestação Continuada e Benefícios eventuais), Serviços, programas e projetos socioassistenciais e Prestação de contas.

Esses subtemas apresentaram grande variação nas atas analisadas, como evidenciado no Gráfico 7, sendo “Serviços, programas e projetos socioassistenciais” o subtema mais discutido, identificado em 783 trechos (64%). Outros subtemas que apareceram com grande frequência nas discussões foram “Prestação de contas” e “Orçamento”, com 211 (17%) e 180 (15%) trechos, respectivamente.

Gráfico 7- Subtemas de financiamento identificados nas atas (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria com base nas atas.

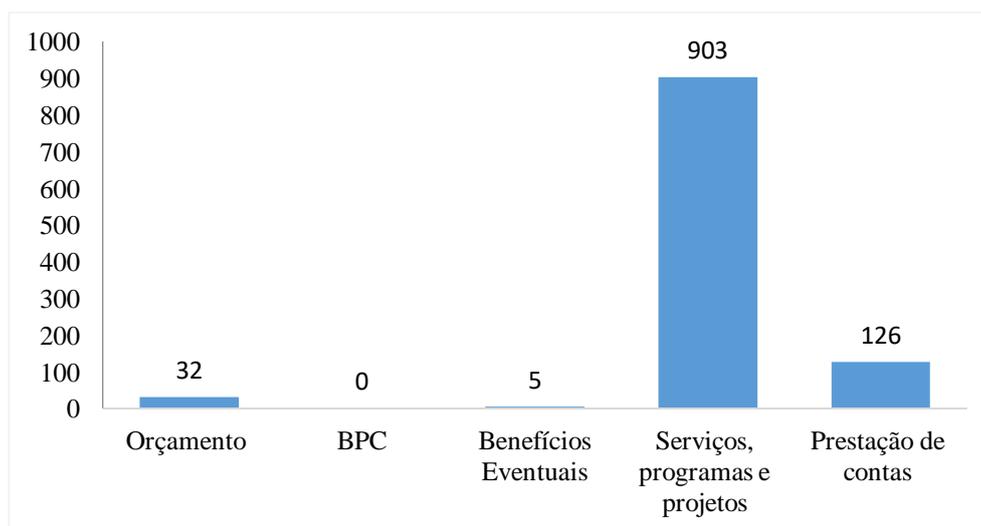
De modo geral, percebe-se que, nas IPs, principalmente nas subnacionais, ocorreu maior discussão acerca da execução dos gastos destinados às ações socioassistenciais e sobre

o controle desses recursos. Percebeu-se, ainda, que o BPC é pouco discutido pelas IPs (1%), algo esperado dada a natureza constitucional desse benefício e o fato de que as decisões relativas à sua regulamentação e ao seu financiamento são definidas pela União. Os benefícios eventuais também foram pouco discutidos (3%), contrariando o que se esperava na análise das IPs subnacionais. Diante da ausência de regulamentações federais que definam critérios tais como valores e condicionalidades de repasse desse benefício, o esperado era que essas IPs pautassem com maior frequência sua discussão.

Em relação às resoluções sobre financiamento, elas também foram classificadas por subtemas, conforme a mesma classificação adotada para as atas. Das 1.066 resoluções, 903 (85%) referiram-se ao subtema “Serviços, programas e projetos socioassistenciais”. O segundo subtema mais identificado foi “Prestação de contas”, seguido por “Orçamento”, com 126 (12%) e 32 (3%) resoluções, respectivamente, conforme apresentado no Gráfico 8.

Identificou-se um maior número de resoluções sobre Financiamento nos conselhos municipais, em decorrência da atribuição dessas IPs para aprovarem e fiscalizarem o repasse de recursos para a rede socioassistencial, devendo-se destacar a incidência, nesse nível, de resoluções relacionadas à aprovação de convênios, emendas parlamentares, remanejamento e alteração de metas.

Gráfico 8 – Subtemas de financiamento identificados nas resoluções (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria com base nas resoluções.

Conforme apresentado no capítulo metodológico, os trechos das atas e das resoluções classificados nos subtemas de financiamento foram analisados para se identificar os efeitos do centralismo fiscal no funcionamento e resultado das IPs. Nos trechos e resoluções em que se identificou a confirmação do pressuposto de fortalecimento da capacidade da IP nacional para decidir e controlar o financiamento, atribuiu-se o código 1, e naqueles em que se identificou outros fatores não relacionados ao centralismo, afetando essa capacidade, atribuiu-se o código 2. O fortalecimento é entendido como a garantia e/ou a ampliação da capacidade do conselho para decidir e controlar o financiamento.

Da mesma forma, na análise das IPs subnacionais, atribuiu-se o código 1 onde se identificou o efeito de constrangimento e o código 2 para outros fatores não relacionados ao centralismo, mas que afetaram sua atuação. O constrangimento, como entendido nesta tese, relaciona-se à limitação da capacidade dos conselhos subnacionais para decidirem e controlarem o financiamento da política, de que são exemplos os casos em que a IP, mesmo não concordando com a prestação de contas apresentada pelo gestor, aprova-a, para que o ente não perca os recursos federais e ocorra prejuízo no atendimento dos usuários da assistência social.

Na próxima subseção, será analisado em quais aspectos o conjunto de regulamentações federais - decretos, leis, portarias e instruções normativas do MDS - do financiamento da assistência social define atribuições de decisão e controle para as IPs. Essas regulamentações estabelecem normas gerais tanto para a IP nacional quanto para as subnacionais.

5.2.1 Competências das IPs definidas na regulamentação federal do financiamento da assistência social

Identificou-se, no capítulo 3, a existência de um conjunto de normas que regulamentam o financiamento federal da assistência social, o que evidencia o centralismo da União na política. Esta subseção analisará, especialmente, a regulamentação da atuação das IPs quanto à decisão e ao controle dos recursos federais destinados para a assistência social.

A Loas, em seu artigo 18, define que compete ao órgão da administração pública federal responsável pela coordenação da assistência social apresentar a proposta orçamentária dessa política para ser apreciada e aprovada pelo CNAS. Vale destacar que as decisões dessa IP devem ocorrer em consonância com o ciclo orçamentário e os princípios de gestão dos recursos públicos, conforme determina a Constituição Federal (Título VI - Da Tributação e do Orçamento), a Lei nº 4.320 e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal), sendo que esta última reafirma a transparência e a participação popular na formulação do orçamento. Contudo, nas normativas federais analisadas, não se identificou atribuições ou delimitação de atuação das IPs subnacionais em relação ao orçamento da assistência social em seus respectivos âmbitos, uma vez que os entes são autônomos e possuem dinâmica orçamentária própria, a exemplo dos casos de Belo Horizonte e Porto Alegre, que criaram o Orçamento Participativo.

Ao se analisar os regulamentos sobre o BPC, verificou-se que a Loas estabeleceu, no artigo 39, que um novo limite de renda *per capita* poderia ser proposto ao Executivo pelo CNAS, respeitando-se o orçamento da seguridade social e a disponibilidade de recursos do FNAS, o que lhe possibilitaria interferir em decisões relativas ao desenho desse benefício. Contudo, também aqui, não existe menção à participação das IPs subnacionais na definição e controle do financiamento desse benefício, uma vez que eles se encontram alocados somente no FNAS e têm sua gestão centralizada em âmbito federal.

Em relação aos benefícios eventuais, a Loas prevê que cabe aos conselhos estaduais e municipais regularem sua concessão e seu cofinanciamento. Assim, sua regulamentação e financiamento deve ocorrer de forma descentralizada, mediante critérios definidos pelas IPs subnacionais. Nas regulamentações federais sobre os benefícios eventuais, Loas (1993) e Decreto nº 6.307 (2007), não se identificou a ocorrência de centralismo por parte da União, nem no financiamento, nem na delimitação de critérios para o custeio desses benefícios pelas IPs subnacionais.

O FNAS, instituído pela Loas, funciona como um mecanismo de controle da utilização dos recursos federais previstos e aplicados na assistência social, conforme as diretrizes da política e a orientação e controle social do CNAS, que é instância responsável por estabelecer as diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do FNAS, além de divulgar, no Diário Oficial da União, as contas do FNAS e os respectivos pareceres emitidos. Além disso, o § 1º do art. 2º do Decreto nº 1.605, de 1995, que regulamenta esse fundo,

dispõe que o seu orçamento integra o orçamento do MDS e deve contar com as políticas e programas anuais e plurianuais do governo federal, devendo ser apreciado e aprovado pelo CNAS. Essa norma destaca, em seu artigo 7º, que o repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social devidamente registradas no CNAS deve ser efetivado por intermédio dos fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal, de acordo com os critérios estabelecidos pelos respectivos conselhos. Percebe-se, portanto, que, por meio da Loas, iniciou-se um processo de indução do governo federal, ao se condicionar o repasse de recursos públicos federais à criação dos fundos de assistência social pelos governos subnacionais. Esses fundos, criados pelos entes com normativas próprias e controle pelos respectivos conselhos, também constituem mecanismos de controle dos recursos aplicados na política de assistência social.

Na regulamentação relativa à transferência fundo a fundo, identificou-se, no parágrafo único da Lei nº 9.604/1998, que os recursos do FNAS recebidos pelos fundos subnacionais devem ser aplicados segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados pelos respectivos conselhos. No Decreto nº 2.529, do mesmo ano, encontra-se disposto que essa transferência deve ocorrer sob a condição de que os fundos subnacionais apresentem o correspondente plano de assistência social, aprovado por sua respectiva IP. Em 2004, a Portaria nº 736 do MDS, que trata de procedimentos relativos à transferência automática e regular de recursos do FNAS para os fundos subnacionais, também condicionou as alterações da rede socioassistencial à prévia aprovação pelos respectivos conselhos municipais. Também a Portaria nº 288, de setembro de 2009, que dispõe sobre a oferta de serviços de proteção social básica do Suas com os recursos originários do Piso Básico de Transição, definiu que a opção adotada pelo gestor de assistência social do município ou do DF acerca dos serviços a serem implantados com os recursos originários do PBT deverá ser aprovada pelo respectivo conselho de assistência social.

A Loas, em seu artigo 10, define que a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, de acordo com os planos aprovados pelos respectivos conselhos. Outra regulamentação federal relativa à celebração de convênios, a Portaria MDS nº 177, de 2006, incluiu o controle social sobre as ações e o repasse de recursos, ao exigir a apresentação de documentação comprobatória do parecer favorável dos conselhos subnacionais de assistência social em relação à aprovação de pré-projeto para celebração de convênio. Também o Decreto nº 6.170,

de 2007, que regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada, faz menção à competência desses conselhos para acompanhar sua execução, no intuito de averiguar possíveis irregularidades financeiras. Ademais, estabeleceu que as IPs subnacionais devem emitir parecer ou referendo acerca da execução do objeto e atingimento dos objetivos, com avaliação das atividades realizadas para o atendimento do público-alvo.

A Portaria nº 222, de 25 de junho de 2007, que aprovou o Manual de Orientações de Convênios, dispõe sobre a necessidade de documento comprobatório do parecer favorável do respectivo conselho de assistência social em relação à solicitação (ata, resolução, declaração, deliberação) para celebração de convênio, determinando ainda que a prestação de contas final do convênio deverá conter o relatório de cumprimento do objeto referendado pelos conselhos subnacionais.

A Portaria nº 566, de 14 de novembro de 2005, que dispôs sobre as regras complementares para financiamento de projetos de inclusão produtiva destinados à população em situação de rua, estabelece que as entidades devem estar habilitadas pelos respectivos conselhos municipais.

A Lei nº 11.692, de 2008, define que a modalidade Serviço Socioeducativo do Projovem será ofertada pelo município que a ela aderir, de acordo com os critérios de partilha estabelecidos pelo CNAS. Já o Decreto nº 6.629/2008, que o regulamentou, definiu como competência dessa IP deliberar acerca das diretrizes propostas pelo MDS e pactuadas na CIT. Nos municípios e no Distrito Federal, compete ao gestor da política submeter a implantação do referido programa à aprovação dos respectivos conselhos, órgãos responsáveis pelo controle social.

No caso do Peti, a Portaria SEAS nº 458, de 2001, estabeleceu, entre as suas diretrizes e normas, a adesão dos municípios e estados mediante prévia aprovação dos respectivos conselhos de assistência social. A Portaria do MDS nº 666, de 2005, por sua vez, definiu que cabe ao CNAS estabelecer os critérios de partilha de recursos desse programa, conforme previsto na NOB/SUAS.

Em relação à regulamentação do IGD do Programa Bolsa Família, identificou-se o estabelecimento de atribuição dos conselhos municipais para exercerem o controle da aplicação dos recursos. A comprovação de gastos da transferência de recursos do IGD-M deve compor a comprovação de gastos anual do FMAS, a ser informada no SUASWEB, para análise do respectivo conselho municipal.

Nas regulamentações acerca da prestação de contas dos recursos aplicados na política nacional de assistência social, identificou-se que a Loas estabelece que o CNAS deve divulgar no DOU todas as suas decisões, bem como os pareceres em relação à utilização dos recursos do FNAS.

No caso das IPs subnacionais, encontram-se previstas, nas portarias do MDS que regulamentam o repasse dos recursos do cofinanciamento federal das ações continuadas da assistência social, atribuições em relação ao controle sobre as prestações de contas desses recursos. A Portaria MDS nº 459, de 2005, define que o Demonstrativo da Execução Físico-Financeira do Suas, elaborado pelos gestores, deve ser submetido à avaliação da IP competente, que deverá verificar o cumprimento das metas físicas e financeiras do Plano de Ação, para ser enviado, eletronicamente, para aprovação do MDS, até o último dia do mês de fevereiro do ano subsequente ao de execução. Dispõe ainda que, caso o ente federado não tenha oferecido serviços correspondentes à demanda existente no seu território, a respectiva IP deverá recomendar a devolução do montante repassado, devidamente corrigido. Além disso, define que cabe às IPs subnacionais verificarem a efetiva instalação dos Cras e dos núcleos de jovens do Projeto Agente Jovem.

A Portaria MDS nº 96, de 2009, também dispõe sobre a avaliação e o cadastro do parecer da IP competente acerca da prestação de contas. No ano seguinte, nova portaria, a de nº 625, reafirmou a necessidade de manifestação da IP competente, no prazo de 30 dias, contados da data do lançamento das informações pelo gestor no sistema, acerca do cumprimento das finalidades dos repasses, da execução dos serviços socioassistenciais e demais ações constantes no Plano de Ação, verificando a regularidade dos atos praticados e a prestação eficiente dos serviços socioassistenciais. Anteriormente, a Instrução Normativa nº 01, de 2006, estabeleceu em seu artigo 8º que, caso as IPs subnacionais, em seus pareceres constantes do demonstrativo da execução físico-financeira, não aprovassem a reprogramação do saldo pelo estado, município ou Distrito Federal, o valor deveria ser integralmente descontado ou devolvido.

As regulamentações federais relativas à prestação de contas dos recursos federais aplicados na assistência social reafirmam a atuação tanto da IP nacional, quanto das subnacionais no processo decisório e no controle dos gastos com essa política.

Ao se analisá-las, percebe-se que a regulamentação federal define a atuação das IPs no processo decisório e de controle do financiamento da política, reafirmando competências previstas no desenho institucional do CNAS e dos conselhos subnacionais.

De modo geral, no entanto, o governo federal não regulamenta as atribuições das IPs em relação à dinâmica orçamentária dos estados e municípios, uma vez que os entes são autônomos e o governo nacional não pode, e não o faz. Desse modo, ele se concentra em regulamentar as atribuições sobre a definição da rede de serviços e de equipamentos financiados com recursos do FNAS e sobre o controle da aplicação desses recursos, validando o papel das IPs subnacionais junto aos gestores subnacionais.

O pressuposto inicial que norteia este estudo, como visto, é que o centralismo fiscal constrange a atuação das IPs subnacionais e fortalece a atuação da IP nacional, a partir do adensamento normativo em relação às competências do CNAS no processo de decisão e controle do financiamento da assistência social.

As regulamentações federais, conforme Quadro 1 do Apêndice D, tendem a constranger a atuação dessas IPs na decisão e controle do financiamento, uma vez que colocam regras que não podem ser descumpridas ou desconsideradas, sob pena de sanção ao ente ao qual se vinculam. Por outro lado, esse centralismo também pode vir a ter efeito positivo, porque valida o papel das IPs subnacionais frente aos gestores locais da política de assistência social, de que é exemplo a vinculação do recebimento de recursos federais aos pareceres emitidos por elas.

5.2.2 Centralismo fiscal no funcionamento das IPs

5.2.2.1 A atuação das IPs na formulação da proposta orçamentária da assistência social

Por força do que determina a Constituição, o Executivo deve encaminhar ao Legislativo a proposta de lei orçamentária anual, que deve conter a proposta orçamentária da assistência social apreciada pela respectiva IP. Quando o processo orçamentário está em fase de aprovação pelo Legislativo, os conselhos podem - e devem - acompanhar a tramitação. Enquanto essa situação requer mobilização das IPs para buscar uma articulação com o

Legislativo, a fim de assegurarem suas demandas em relação à assistência social, a apreciação da proposta orçamentária requer que o Executivo a envie no tempo hábil, para análise dos conselheiros, com a disponibilização de todas as informações quanto a metas e recursos previstos.

Deve-se destacar a importância da compreensão acerca da regulamentação, da linguagem e do processo orçamentário para que o conselho seja efetivo, pois, “[...] com a gestão do cofinanciamento ele tem que ter entendimento, principalmente da Lei 4.320, da contabilidade pública que ordena o orçamento, e depois da LRF, que também é importante” (CEASRS 03).

A apreciação e a aprovação da proposta orçamentária da área, encaminhada pelo respectivo gestor, destacam-se entre as competências das IPs em relação ao financiamento da política e o mapeamento dessa competência justifica-se pela importância que ela tem para se compreender a atuação das IPs nas decisões sobre gastos.

Ao se analisar as atas, foi possível identificar e classificar 180 trechos no subtema Orçamento. A distribuição desses, por IP, revelou variações significativas, conforme apresentado no Quadro 8, evidenciando maior incidência desse subtema nas discussões do CNAS e menor frequência nas IPs subnacionais.

Os conselheiros nacionais, no período analisado, discutiram e acompanharam todo o processo orçamentário, desde a formulação da proposta pelo Executivo até a tramitação no Legislativo, o que pode ser explicado pelo centralismo do gasto da União com a assistência social, conforme exposto no capítulo 3. As atas e entrevistas realizadas também evidenciaram a evolução substancial do gasto desse nível de governo, alterando a dinâmica de discussões do CNAS, que passou a incorporar, com mais frequência em suas reuniões, questões relacionadas à formulação e à execução do orçamento e a intensificar as articulações com o Legislativo para assegurar os recursos necessários à implantação do Suas em sua nova sistemática de financiamento.

A análise das atas evidencia que, entre os 93 trechos classificados nos subtemas de Orçamento, em 74 (80%) o centralismo fiscal (em seu aspecto jurisdicional) fortalece a capacidade da IP nacional para definir o financiamento. Identificou-se também 19 trechos (20%) em que esse pressuposto não se confirmou para o CNAS. Já nos casos das IPs subnacionais, confirmou-se o pressuposto de que sua capacidade para definir o orçamento da política pode ser constrangida pelo centralismo fiscal, em seu aspecto do gasto, ainda que a

legislação federal não defina aspectos ou condições para a discussão e aprovação da proposta orçamentária da assistência social por essas IPs.

Identificou-se ao todo 87 trechos que correspondem à discussão sobre o orçamento da política. No caso das IPs estaduais, em Minas Gerais encontrou-se uma discussão mais frequente desse subtema, com 35 ocorrências (40%), enquanto no Rio Grande do Sul foram encontrados apenas 16 trechos (18%). O conselho municipal de BH também apresentou uma frequência maior de discussões acerca da questão orçamentária em comparação com PoA, com, respectivamente, 26 (30%) e 10 (12%) trechos, conforme Quadro 8.

No CNAS, entre as situações em que se identifica que o centralismo fiscal impulsiona seu fortalecimento no processo decisório sobre a proposta orçamentária, destacam-se a presença constante do gestor do FNAS nas discussões sobre o orçamento; a apresentação regular da proposta orçamentária da política, prevendo tanto os recursos para o fundo, como os da administração direta e para manutenção do CNAS; a indicação anual de parâmetros para o processo de elaboração, análise e aprovação da proposta orçamentária para a área, em especial do FNAS, além da apresentação de sugestões e propostas durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA pelo gestor.

Quadro 8 - Efeitos do centralismo fiscal no subtema Orçamento por IP (2003 -2010)

Pressuposto para análise do funcionamento das IPs	Subtema - Orçamento						
	IP	Número de atas em que foram identificados os trechos	Trechos de confirmação do pressuposto	%	Trechos não associados ao centralismo fiscal	%	Total de trechos por IP
Fortalecimento pelo centralismo fiscal	CNAS	57	74	80%	19	20%	93
Constrangimento pelo centralismo fiscal	CEAS MG	32	35	100%	0	0%	35
	CEAS RS	14	16	100%	0	0%	16
	CMAS BH	18	26	100%	0	0%	26
	CMAS PoA	9	10	100%	0	0%	10
Total		130	161	NA	19	NA	180

Fonte: Elaboração própria, com base na análise das atas.

A discussão sobre o orçamento da política ocorreu, de forma constante, na comissão de orçamento e nas plenárias. Ademais, identificou-se uma articulação permanente do CNAS

com a Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social e a com a Comissão de Seguridade Social e Família, para negociar acréscimos e/ou remanejamentos de recursos para o FNAS. Essa articulação também foi realizada para se buscar a aprovação de emendas orçamentárias para a política, com posterior acompanhamento de sua tramitação, com o objetivo de verificar se realmente seriam incorporadas ao orçamento da assistência social.

Destaque-se o reconhecimento do CNAS quanto ao empenho dos parlamentares, especialmente os que integram a Comissão de Seguridade Social e Família, no acatamento aos seus pedidos, embora ressaltem a importância do acompanhamento das emendas, após aprovadas pela comissão, para verificar se foram efetivamente incorporadas ao orçamento ao longo dos anos, pois, “Uma coisa é a emenda ser aprovada na Comissão, outra é ela ser realmente incorporada ao orçamento” (Ata 108 do CNAS, 2003) e executada posteriormente.

Identificou-se também nas atas uma atuação permanente do CNAS no intuito de orientar os parlamentares para que apresentassem as emendas orçamentárias segundo o que a política nacional previa. A apresentação de emendas ao orçamento é um direito constitucional dos parlamentares, e os conselheiros reconheceram que “o MDS e o CNAS tinham obrigação de dizer como eles iriam emendar o orçamento, discorrendo sobre o assunto e suas implicações” (Ata 172 do CNAS, 2009).

O acompanhamento constante feito pelos conselheiros pode ser verificado na maior parte das atas, podendo-se citar, por exemplo, o atraso ocorrido na votação da Lei de Orçamento do exercício de 2006, com o envio, pelo conselho, de “[...] uma moção ao Congresso Nacional, sobre a não aprovação do orçamento, até a presente data, mencionando os prejuízos advindos deste fato, enviando cópia aos parlamentares e aos Conselhos Estaduais de Assistência Social e do Distrito Federal” (Ata 135 do CNAS, 2006).

A capacidade da IP nacional para atuar na formulação da proposta orçamentária da assistência social encontra-se expressa na discussão e definição de parâmetros utilizados na elaboração do orçamento para a área. No caso da elaboração do PPA 2008/2011, por exemplo, o CNAS estabeleceu diretrizes e medidas que o MDS deveria incorporar na elaboração da proposta, como também uma série de indicadores de diretrizes a serem utilizadas dentro de cada um dos programas.

[...] isto é fundamental para recordar porque a Secretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério de Desenvolvimento Social baseou-se nestes parâmetros que foram discutidos, [...] nós começamos pela primeira vez a discutir em maio estes

objetivos e grandes diretrizes de Governo, e assim sucessivamente nós viemos discutindo na medida em que o Ministério pôde acrescentar novos elementos ao PPA. Então hoje é mais uma formalização de todas estas discussões que vieram sendo feitas ao longo destes meses. Então este é o primeiro encaminhamento, de aprovar esta proposta do PPA 2008/2011 (Ata 150 do CNAS, 2007).

As evidências encontradas confirmam o pressuposto de que o centralismo fiscal fortaleceu o papel da IP nacional nas discussões acerca da proposta do orçamento da área que deve ser incluído no orçamento da União. E mesmo que as regulamentações federais não estabeleçam atribuições ou delimitem a competência das IPs subnacionais para a apreciação e aprovação da proposta orçamentária da assistência social, como visto na subseção anterior, o CNAS, respaldado pelo art. 195 da CF/88 e pela Loas, atua orientando os conselhos subnacionais para que acionem seus respectivos gestores a cumprirem as orientações da política nacional, analisando os orçamentos dos municípios e estados, trimestralmente, assim como o respectivo Quadro Demonstrativo de Despesa (QDD), que detalha os projetos e atividades constantes do orçamento de determinado exercício. Tal situação evidencia o papel do CNAS como indutor do controle do financiamento da política pelas IPs subnacionais.

Cabe destacar que, na análise da apreciação e aprovação da proposta orçamentária da política da assistência social pelo CNAS, identificou-se outros 19 trechos (20%), não relacionados ao centralismo fiscal, que expressam a limitação da capacidade decisória dessa IP nacional sobre tal proposta. De modo geral, as situações expressas nesses trechos dizem respeito a constrangimentos ocasionados por regras gerais do processo orçamentário e do Ministério do Planejamento, órgão que orienta a formulação do orçamento no âmbito do Executivo, assim como à falta de vinculação de receita para a área, aos prazos para apresentação das propostas de lei e à falta de conhecimentos técnicos sobre o orçamento por parte dos conselheiros.

Entre essas situações, a mais recorrente diz respeito ao tempo necessário para discussão, pelo CNAS, da peça orçamentária, em conformidade com os prazos definidos constitucionalmente para esse nível de gestão. Outra situação diz respeito à dificuldade, por parte dos conselheiros, para entender o ciclo orçamentário e todos os aspectos e trâmites a serem cumpridos, como, também, o fato da política de assistência social não ter assegurado, constitucionalmente, um percentual mínimo do orçamento da Seguridade Social. Essa não vinculação de receita para a assistência social faz com que o CNAS fique sujeito à discricionariedade do gestor e de parlamentares, levando-o a atuar frequentemente na

mobilização, discussão e negociações junto a órgãos do Executivo e Legislativo, não apenas para garantir o orçamento necessário para a implementação da política, mas também para a aprovação de PEC que destinaria 5% do orçamento da Seguridade Social para a assistência social.

No caso das IPs subnacionais, como apresentado anteriormente e já esperado, dada a autonomia orçamentária dos entes, não se identificou, nas regulamentações federais, definições para a atuação dessas IPs em relação à aprovação da proposta orçamentária da assistência social em seus respectivos âmbitos. Ou seja, nesse subtema, não se identifica o centralismo fiscal em seu aspecto jurisdicional.

A definição dos recursos federais para as ações da política de assistência social fica a cargo do governo federal e de sua respectiva IP, não cabendo ingerência das IPs subnacionais, uma vez que “[...] cabe ao Conselho uma discussão direta sobre os valores relativos ao Recurso Oriundo do Tesouro – ROT, quanto aos valores referentes ao Estado e do Governo Federal o Conselho não tem muita influência” (Ata 107 do CMAS BH, 2007), isto é, “Os recursos repassados pela União nós não temos como mexer, não tem como modificar, já vem prontos para nós” (Ata 13 do CMAS PoA, 2008).

Os 87 trechos classificados no subtema Orçamento confirmam o pressuposto de que o centralismo fiscal, em seu aspecto do gasto, constrange a atuação das IPs subnacionais, cabendo esclarecer que, nessas situações, foram encontrados outros fatores, como a relação das IPs com o gestor da política, que, junto com o centralismo, constroem a capacidade destas para decidir sobre a proposta orçamentária da área. De modo geral, foram encontradas situações em que as IPs cobraram dos gestores o envio das propostas em tempo hábil para a análise e clareza das informações.

As IPs subnacionais discutem e decidem acerca das propostas orçamentárias oriundas de seus respectivos entes de maneira bem mais restrita que o CNAS. Ainda que não tenha sido possível identificar claramente, a partir da análise das atas, o montante de recursos federais, estaduais e municipais, observa-se que, ainda que aquém da frequência com que o subtema Orçamento é discutido no CNAS, o Ceas MG é a segunda IP que mais discute esse subtema (40%) e essas discussões se relacionam aos projetos estruturadores e recursos de expansão do Cras. No CMAS de BH (30%), também foram identificadas situações relacionadas à necessidade de ampliação dos recursos próprios e demandas por aumento do percentual de investimento na política de assistência social em relação ao total dos recursos municipais.

No Ceas RS, identificou-se, com menor frequência em relação a Minas Gerais, apenas 16 trechos (18%) em que a proposta orçamentária da assistência social foi discutida, com cobranças recorrentes ao gestor sobre o envio das propostas. Um conselheiro registrou que “a proposta orçamentária do órgão gestor deveria passar por aprovação do Conselho anualmente” (Ata 324 do Ceas RS, 2009), contudo, expôs “[...] que o orçamento já vai pronto para a Assembléia Legislativa, sem passar pelo Conselho” (Ata 339 do Ceas RS, 2009). Entrevistas confirmaram que, quando ocorria a submissão da proposta, a mesma não era enviada em tempo hábil para apreciação, sendo que “era comum receber a convocatória e pauta para uma plenária e lá tinha a proposta orçamentária para ser aprovada, mas não tinha o anexo. Então, recebia na hora, ia alguém lá explicar e é isso. Aí, se não aprovava essa proposta, trancava o recurso da política” (CEASRS 01).

No CMAS de Belo Horizonte, 30% dos trechos, o órgão gestor da política procurava “[...] efetivamente atender as propostas solicitadas pelo CMAS/BH baseadas nas deliberações das conferências” (Ata 76 do CMAS BH, 2004). No CMAS de PoA, registraram-se 10 trechos (12%) com diversas cobranças relativas ao envio da proposta orçamentária para o conselho. Em 2006, por exemplo, por motivo do atraso nesse envio, o conselho acabou mudando sua dinâmica de funcionamento, com a realização de reunião extraordinária para analisar a proposta, durante a qual ressaltaram que o atraso “[...] fere o princípio da transparência, na medida em que não só dificulta o controle social sobre a política pública de assistência social, como impede a possibilidade de uma análise mais qualificada sobre o assunto em Pauta” (Ata 25 do CMAS PoA, 2006).

Deve-se lembrar que a formulação do orçamento passa por diferentes arenas e trâmites, até sua aprovação final. Com isso, a proposta orçamentária da assistência social deliberada pelas IPs pode sofrer alterações significativas, como identificado no caso do CMAS BH, em que a proposta de orçamento para 2006 foi aprovada pelo conselho, encaminhada pelo gestor e modificada pelo Legislativo.

Por isso, as atas apontam que as IPs subnacionais reconhecem a importância da articulação com o Legislativo, mas, enquanto no Ceas MG, essa articulação ocorria para assegurar que a proposta orçamentária aprovada pelos conselheiros não fosse alterada no Legislativo, no Ceas RS e no CMAS PoA essa interação era vista como uma janela de oportunidades para terem acesso à proposta orçamentária da assistência social, uma vez que o gestor não cumpria com sua competência de submetê-la ao plenário das IPs, conforme

previsto em suas leis de criação e nos respectivos regimentos internos, assim como nas leis e decretos subnacionais que regulamentam a política.

Conclui-se, portanto, que o centralismo do governo federal na regulamentação e no gasto com a política fortalece o funcionamento da IP nacional, mas não assegura a atuação das IPs subnacionais na formulação da proposta orçamentária para a área em seus respectivos âmbitos. A ausência de mecanismo de indução federal junto aos entes subnacionais para que estes submetam as propostas orçamentárias da política às respectivas IPs sugere que a atuação dessas, nesse aspecto do financiamento, é dependente das relações que estabelecem com os respectivos Executivo e Legislativo. Em relação aos gastos, pode-se inferir constrangimento decorrente da centralização nacional. Assim, as IPs subnacionais não definem sobre o financiamento do BPC, do Bolsa Família e sobre o montante de recursos destinados pelo FNAS, ficando limitadas às decisões relativas ao orçamento de cada ente. Ainda neste aspecto, há fatores que podem inibir a participação dos conselhos na definição dos orçamentos, tal como a relação com o gestor da assistência social. Tudo isso aponta para um quadro de clareza e maior força do CNAS em relação à definição das propostas orçamentárias para a política de assistência social, em contraposição à atuação algumas vezes limitada das IPs subnacionais em relação à decisão sobre a proposta orçamentária para assegurar os recursos próprios.

5.2.2.1.1 Decisões das IPs sobre a proposta orçamentária da assistência social

As resoluções das IPs, como visto no capítulo 1, são os atos formais que registram sua produção decisória. No subtema Orçamento, as decisões analisadas relacionam-se à definição da proposta orçamentária da política de assistência social. Ao se analisar as resoluções classificadas nesse subtema, foram identificadas 32 que aprovaram as propostas orçamentárias apresentadas pelos respectivos órgãos gestores, sendo que o CNAS apresentou o maior número de deliberações, com 45% do total, seguido pelo CMAS BH e CMAS PoA, com respectivamente 25% e 19%, conforme Gráfico 9. As evidências encontradas nessa análise sugerem a confirmação do pressuposto inicial em relação ao CNAS, no sentido de que a produção de decisões sobre o financiamento da política por essa IP é fortalecida pelo

centralismo fiscal. Identificou-se também, como visto na análise da dimensão funcionamento, que, nessa IP, ocorre maior número de situações em que as leis orçamentárias, além da proposta orçamentária da área, são objetos de discussão.

No caso das IPs subnacionais, não foi confirmado o pressuposto de que o centralismo fiscal, em seu aspecto jurisdicional, constrange sua atuação na discussão acerca da proposta orçamentária da política. Como visto na análise das atas, essas IPs discutem a previsão dos recursos orçamentários destinados pelos respectivos governos, que têm regulamentação própria. Da mesma forma, não foram encontrados efeitos do centralismo nos resultados deliberativos produzidos pelos conselhos subnacionais.

De modo geral, a análise do funcionamento das IPs constatou o cumprimento de sua atribuição de apreciar a proposta orçamentária da política de assistência social, como previsto em suas respectivas leis de criação e regimentos internos, assim como a análise das resoluções, que tratam de questões relativas ao orçamento, também identificou tal cumprimento. Essa capacidade ficou evidenciada ao se analisar o conteúdo das resoluções que trazem expressa a aprovação da peça orçamentária, com recomendações e ressalvas, além de sugestões de parâmetros para a elaboração e apresentação das respectivas leis orçamentárias de assistência social. No caso do CNAS, esse tipo de conteúdo sugere que a centralização fiscal fortalece a atuação dessa IP, tanto no processo de apreciação da proposta, quanto na produção de resoluções que expressam os resultados decorrentes dessas discussões em relação ao orçamento da política. Esse fortalecimento é expresso no número de resoluções encontradas, 15, no período analisado.

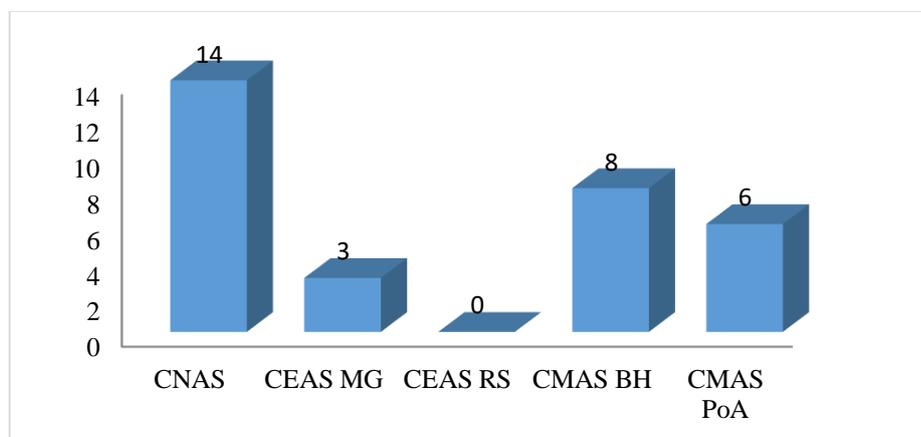
Entre as decisões produzidas, identificou-se quatro resoluções: de encaminhamento de propostas de emendas para o projeto de lei que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2005; de procedimentos e parâmetros para o processo de elaboração, análise e aprovação do orçamento da assistência social, em especial do FNAS; de recomendações de indicativos para elaboração do PPA, e de indicação de parâmetros para elaboração da proposta orçamentária para a política de assistência social. Das outras 11 resoluções do CNAS que tratam da aprovação da proposta orçamentária da assistência social, em nove foram encontradas ressalvas ou recomendações.

Há de se destacar que o CNAS utiliza sua competência na apreciação e aprovação da proposta orçamentária para indicar e recomendar prioridades de públicos e ações para a alocação de recursos, atualização e aumento real dos valores. O conselho também estabelece

quando a proposta deverá ser encaminhada e apreciada, no caso, até o mês de julho de cada ano.

Analisando-se as decisões produzidas pelos casos selecionados, ficou evidente que, nas IPs subnacionais, o número de resoluções sobre esse aspecto do financiamento é menor, com destaque para o Ceas RS, que não apresentou nenhuma resolução nesse subtema. Tal situação converge com a análise das atas nas quais se identificou o não envio da proposta orçamentária da área, pelo gestor, para apreciação pela IP.

Gráfico 9- Resoluções do subtema Orçamento por IP (2003 -2010)



Fonte: Elaboração própria com base nas resoluções.

As três resoluções de aprovação das propostas orçamentárias submetidas pela Sedese-MG não apresentaram ressalvas ou recomendações pelo Ceas MG. Esse resultado chama a atenção, uma vez que, na análise das atas, identificou-se discussões sobre as propostas orçamentárias apresentadas pelo gestor, no período analisado. Contudo, verificou-se que nem todas as discussões realizadas pela IP foram transformadas em resoluções.

No Ceas RS, não foram identificadas resoluções relacionadas às propostas orçamentárias, o que corrobora a situação encontrada nas atas de não submissão dessas propostas, pelo gestor estadual, ao conselho, ainda que tenha sido cobrado reiteradas vezes. A ausência desse tipo de resultado é esperada, uma vez que as resoluções das IPs tendem a estar alinhadas ao que se discute nas plenárias, e, como visto no funcionamento dessa IP, ocorriam cobranças, mas o envio pelo gestor não era realizado. A análise das atas e entrevistas

esclareceram a existência de tensão na relação do gestor estadual da política com o conselho, no período analisado.

Ao se analisar a produção decisória do CMAS BH, foram encontradas oito resoluções relativas à aprovação da proposta orçamentária. Ainda que não registrem ressalvas quanto às aprovações, elas estabeleceram que os recursos deveriam atender às deliberações do conselho e das conferências municipais, assim como estarem de acordo com o plano municipal da política, que passou por aprovação da IP. A elaboração do orçamento que seria aplicado na política de assistência social com base nas decisões tomadas pelas conferências, no plano municipal, e nas demais decisões da IP municipal, reforçou a participação social no aspecto da decisão do financiamento da política.

Na outra IP municipal, o CMAS PoA, das seis resoluções de aprovação do orçamento, apenas em uma identificou-se menção de ressalvas à proposta apresentada ao conselho, aprovadas em plenária, sem, contudo, explicitá-las. Destaque-se que, na análise do funcionamento dessa IP, foram identificadas situações em que o gestor não enviou a proposta orçamentária para apreciação pelos conselheiros. Dada a interação entre as dimensões funcionamento e resultado, essa omissão refletiu, como esperado, nas resoluções sobre o orçamento da política.

5.2.2.2 A atuação das IPs na execução dos gastos: benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social

Benefícios socioassistenciais

Diferentemente dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, os benefícios são repassados diretamente aos beneficiários e sua regulamentação e operacionalização, como abordado no capítulo 3, no caso do BPC, são centralizadas na União. A regulamentação federal que normatiza esse benefício não estabelece competências para as IPs nacional e subnacionais em relação à definição do montante de recursos para o seu financiamento. Em uma das atas do CNAS, destaca-se a importância desse financiamento, uma vez que cerca de “80% dos fundos de assistência, hoje, estão comprometidos nesse pagamento de direito constitucional” (Ata 114 do CNAS, 2004). Contudo, os critérios de concessão desse tipo de

benefício são regulamentados em normas infraconstitucionais e o CNAS pode apenas sugerir ao Executivo alterações nos critérios de elegibilidade do BPC.

No outro tipo de benefício, o eventual, a regulamentação não está centralizada na União, devendo as IPs subnacionais definir critérios e formas para sua concessão, conforme visto no capítulo 3 e na seção 5.2.1. A seguir, será mostrado, a partir das atas e entrevistas analisadas, como a operacionalização desses dois benefícios envolve, de formas distintas, as IPs.

Benefício de Prestação Continuada (BPC)

A análise desse subtema encontrou apenas nove trechos, sendo oito deles encontrados nas atas do CNAS, com apenas uma ocorrência no Ceas MG. A Loas, como visto na subseção 5.2.1, estabeleceu em seu artigo 39, em relação ao BPC, que a IP nacional poderia propor ao Executivo um novo limite de renda *per capita* como critério de elegibilidade para recebimento do benefício. Essa definição possibilitou ao conselho nacional interferir em decisões relativas ao desenho desse benefício. Contudo, na análise das atas do CNAS, dos oito trechos classificados, verificou-se apenas uma ocorrência, em 2003, em que houve discussão sobre elevar a renda familiar para um salário mínimo, para fins de concessão do BPC, o que poderia ocasionar aumento dos recursos destinados ao seu pagamento.

Nas atas das IPs subnacionais, não se identificou qualquer debate a respeito do financiamento desse benefício. Essa ausência de discussão evidencia o centralismo da União, tanto em termos de regulamentação quanto do financiamento do BPC, não cabendo, portanto, aos entes subnacionais e suas respectivas IPs atuarem sobre ele.

Em uma ata do CNAS de 2007, verificou-se uma discussão acerca da prestação de contas dos recursos federais destinados à revisão do BPC. Esses recursos haviam sido repassados, via convênio, aos gestores estaduais, para que os respectivos municípios realizassem a revisão dos benefícios concedidos. Entretanto, alguns estados não estavam apresentando a devida prestação de contas, nem repassando os recursos aos municípios. O CNAS então solicitou “[...] ao Fundo Nacional que oferecesse estas informações sobre os estados para que este Conselho ou outras instâncias possam pressionar estes gestores estaduais ao cumprimento de suas funções” (Ata do CNAS, 150, 15 e 16/08, 2007). Tal situação evidencia a participação dos entes subnacionais e respectivas IPs apenas no controle da concessão do BPC, uma vez que a regulamentação federal não lhes atribui nenhum papel

na definição dos recursos. Conforme já dito, foi identificado apenas um caso, do Ceas MG, em que este discutiu, em 2006, a prestação de contas parcial dos recursos destinados à revisão do BPC.

Benefícios Eventuais

Na análise desse subtema, foram encontrados 32 trechos, sendo que, na IP nacional, identificou-se apenas três (9%) com discussões sobre os benefícios eventuais. O Ceas MG foi a IP que mais debateu o assunto, com 15 ocorrências em atas (47%), seguido pelo CMAS BH e pelo Ceas RS, com sete (22%) e seis trechos (19%), respectivamente. No CMAS PoA, identificou-se apenas um trecho (3%).

Os benefícios eventuais são regulamentados pela Loas e pelo Decreto nº 6.307, de 2007, que não padroniza os valores, nem o perfil dos beneficiários. Importa destacar que a elaboração desse decreto foi precedida de algumas iniciativas do CNAS no sentido de criar uma normatização para os referidos benefícios⁴⁴. Em 1999, a IP havia elaborado um documento com referências básicas para a concessão dos benefícios, no intuito de auxiliar os municípios em sua implementação.

Uma das falas identificadas nas atas evidencia que até meados de 2004 a regulamentação dos benefícios eventuais, em relação ao valor e critérios de concessão, que deveria ser realizada pelas IPs subnacionais, estava como competência do CNAS e “não foi regulamentada, porque também conflita, porque o CNAS não pode definir algum critério para o município cumprir” (Ata 116 do CNAS, 2004).

Em 19 de outubro de 2006, o CNAS editou a Resolução n.º 212, definindo critérios orientadores para a regulamentação da provisão desses benefícios no âmbito da política de assistência social. Essa resolução afiançou os benefícios eventuais referentes aos auxílios-natalidade e funeral, podendo os estados e municípios ofertarem outros benefícios próprios à sua realidade. Para tanto, os municípios deveriam regulamentar sua prestação, assegurar em

44 Em 1996, o CNAS elaborou um documento com base no artigo 22 da Loas no intuito de orientar as discussões referentes à criação de uma proposta para a normatização dos benefícios eventuais. Em 1997, foi criado um Grupo de Trabalho para aprofundar os estudos sobre uma minuta de Resolução acerca dos Benefícios Eventuais, criada nesse mesmo ano (BOVOLENTA, 2011).

lei orçamentária os recursos necessários à sua oferta e organizar o atendimento aos beneficiários. Conclui-se, pois, que a prestação e o financiamento dos benefícios eventuais são de competência dos municípios e do Distrito Federal, com responsabilidade sobre sua regulamentação e com cofinanciamento pelos estados. Cerca de um ano após a publicação dessa resolução do CNAS, coube ao governo federal, por meio de decreto, caracterizar os benefícios eventuais em complemento às diretrizes já definidas.

Mais uma vez, a produção das regulamentações dos benefícios eventuais pelo CNAS sugere que o centralismo fiscal fortaleceu a atuação dessa IP, com o conselho nacional não apenas definindo critérios e prazos a serem cumpridos pelos entes subnacionais e respectivas IPs, mas também provocando a regulamentação desses benefícios por decreto federal.

Os dados obtidos em Levantamento Nacional dos Benefícios Eventuais, realizado pelo MDS e CNAS em 2009, apontaram a existência de incompreensões quanto à prestação desses benefícios na lógica do Suas pelos municípios brasileiros. Foi então que o CNAS propôs e aprovou a Resolução nº 39, que dispõe sobre o processo de reordenamento dos benefícios eventuais, à luz das diretrizes nacionais, no âmbito da assistência social, em relação à política de saúde.

Os benefícios eventuais têm regulação compartilhada entre os municípios e seus respectivos estados, uma corresponsabilidade não apenas no financiamento, mas também na gestão e qualificação. Segundo Bovolenta (2011), o que ocorre, na maioria das vezes, é que os estados não se manifestam, esperando dos municípios alguma iniciativa, enquanto estes esperam alguma “ordem” dos estados. Neste caso, identificou-se que a União não assumiu como sua competência financiar esse tipo de benefício, nem regulamentar os critérios de concessão e custeio, regulamentando apenas a caracterização desses benefícios, por meio de decreto, em complemento às diretrizes definidas pela IP nacional.

Ao se analisar as IPs subnacionais selecionadas, identificou-se ausência de regulamentação e uma diversidade de critérios para a concessão e custeio dos benefícios eventuais.

No Ceas MG, em 2006, alguns conselhos municipais estavam consultando a IP estadual a respeito da normatização e o retorno foi o de que “a concessão depende de edição de lei municipal instituindo o benefício, ao Conselho cabe apenas deliberar sobre os critérios e autorizar ou não o financiamento” (Ata 106 do Ceas MG, 2006). Verificou-se também, nesse conselho, demanda por uma padronização mínima em relação aos prazos e critérios para a

concessão dos benefícios eventuais pelos municípios mineiros, como apresentado a seguir:

[...] observou uma grande variedade, tanto em relação ao tipo de regulamentação quanto ao tipo de benefício estabelecido nos municípios. Diante disso definiu por enviar correspondência com orientação diferenciada a cada um desses, à luz da Resolução 212/2006 do CNAS e do art. 22 da LOAS” [...] O presidente disse que o CEAS deveria emitir resolução à SEDESE para que defina o prazo e os critérios para concessão dos auxílios dos Benefícios Eventuais no Estado, isso até o mês de outubro (Ata 118 do Ceas MG, 2007).

Foram encontradas situações em que ainda persiste ausência de regulamentação para esse benefício por parte do Ceas MG, em que pese sua atribuição, conferida por lei e por decreto, para atuar na regulamentação desses benefícios para todos os municípios mineiros, conforme registrado em ata: “Este Conselho ainda não conseguiu elaborar Resolução com critérios para essa regulação. Uma pendência para este Conselho. Que existe uma minuta já elaborada pela Comissão, mas ainda não passou pela apreciação da plenária. É uma pendência que precisa ser agilizada” (Ata 137 do Ceas MG, 2009).

No Ceas RS, em 2008, a Comissão de Políticas estava iniciando um estudo sobre a regulamentação dos benefícios eventuais, deliberando “[...] uma proposta de encaminhamento da matéria ao DAS, para construir junto com o CEAS/RS uma resolução para normatizar a regulamentação dos Benefícios Eventuais” (Ata 296 do Ceas RS, 2008). No entanto, no período analisado, não foi encontrada qualquer regulamentação e apenas em abril de 2010 registrou-se uma breve referência à necessidade desta, uma vez que esse tipo de benefício “[...] no Estado do RS não se encontrava regulamentado. A Conselheira [...] recomenda que seja pautado os benefícios eventuais para o pleno discutir” (Ata 349 do Ceas RS, 2010).

No CMAS PoA, foi identificado que em 2008 estava sendo organizado um grupo de trabalho para discutir o Decreto 6.307 e propor a regulamentação e custeio dos benefícios eventuais naquela localidade. No CMAS BH, em 2006, os conselheiros apontaram que os benefícios já existiam no município, conforme previsto na Loas, apesar de não ter regulamentação própria, “[...] para todos os benefícios existem critérios para concessão e são diferenciados [...] alguns benefícios têm parcerias com outros órgãos e outras secretarias da Prefeitura e que para a concessão de todos com exceção do sepultamento a pessoa tem que residir em Belo Horizonte” (Ata 97 do CMAS BH, 2006). Ainda que evidente a concessão dos benefícios eventuais no município, também não se logrou identificar, no período de análise, sua regulamentação pelo conselho.

Em relação ao financiamento dos benefícios eventuais, os artigos 5º e 6º do Decreto 6.307, de 2007, estabelecem que cabe aos municípios destinarem recursos para o pagamento desses benefícios, devendo os estados participarem de seu custeio. Pelas regras do cofinanciamento, os recursos devem ser transferidos do fundo estadual para os fundos municipais, de forma automática.

No caso do Ceas MG, identificou-se, em 2010, um processo de elaboração de resolução sobre “a regulação e o cofinanciamento estadual dos benefícios eventuais” (Ata 154 do Ceas MG, 2010). Neste estado, o Piso Mineiro de Assistência Social, criado em 2010, pode ser utilizado no custeio desses benefícios. Já no Ceas RS não se identificou discussão, nem a existência desse cofinanciamento, situação evidenciada também nas entrevistas.

Nos casos subnacionais analisados, percebe-se que a centralização da regulamentação federal limitada a aspectos gerais dos benefícios eventuais contribuiu para o fortalecimento da capacidade decisória dos conselhos de Belo Horizonte e Minas Gerais, enquanto nos conselhos de Porto Alegre e do Rio Grande do Sul, verificou-se o não cumprimento das competências em relação a esse tipo de benefício.

Conclui-se que o CNAS não apenas definiu critérios e prazos a serem cumpridos pelos entes subnacionais e por suas respectivas IPs, como também provocou a regulamentação desses benefícios por decreto federal. Contudo, a ausência de regulamentação sobre valor e critérios para a concessão dos benefícios teve efeitos diferenciados nas IPs subnacionais, que podem ser explicados pelo contexto no qual estão inseridas, uma vez que não tiveram parâmetros para definir e controlar o financiamento desse tipo de benefício.

Serviços, programas e projetos socioassistenciais

Entre as competências das IPs em relação ao financiamento, identificou-se no desenho e na análise das regulamentações federais que as IPs devem participar tanto da decisão sobre aspectos desse financiamento, como do controle da execução dos gastos. Em relação à decisão, verificou-se que as IPs nacional e estaduais devem aprovar critérios de transferência de recursos para os entes subnacionais e disciplinar os procedimentos de transferência e repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, enquanto às IPs municipais cabe definir critérios para o repasse de recursos financeiros às entidades de assistência social situadas no seu âmbito.

Em relação ao controle dos gastos, as IPs nacional e subnacionais têm como competência acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos socioassistenciais.

O mapeamento dessas competências justifica-se pela importância que têm para se compreender a atuação das IPs na decisão e no controle da execução dos gastos com as ações da política de assistência social.

Na análise das atas em relação à capacidade das IPs para decidir e controlar o financiamento, como visto no Gráfico 7, foi possível identificar e classificar 783 trechos no subtema Serviços, programas e projetos. Destaque-se que este subtema foi o mais discutido (64%), quando comparado a benefícios (4%), proposta orçamentária (15%) e prestação de contas (17%).

A distribuição dos 783 trechos, por IP, apresenta variações, conforme destacado no Quadro 9. A maior incidência de discussões sobre esse subtema deu-se no CMAS PoA, e pode ser explicada pela periodicidade das reuniões plenárias dessa IP, que era quinzenal. Além disso, sua dinâmica de discussão era mais intensa, pois envolvia os pareceres das visitas técnicas e de fiscalização às entidades conveniadas, assim como os planos de investimentos do OP para a definição dos convênios com as entidades.

Entre os 142 trechos classificados no subtema Serviços, programas e projetos na IP nacional, 113 trechos (80%) sugerem que o centralismo fiscal (em seu aspecto jurisdicional) fortalece a capacidade desta para decidir e controlar a execução dos gastos nas ações socioassistenciais, enquanto que em 10 trechos (7%), verificou-se que o pressuposto de fortalecimento do CNAS não se confirma, como no caso do Programa Bolsa Família. Foram identificados 19 trechos (13%) com outros tipos de constrangimentos à atuação da IP nacional, mas que não são foco de análise desta tese.

Nos casos das IPs subnacionais, o pressuposto de que sua capacidade é constrangida pelo centralismo fiscal foi confirmado em 320 trechos, sendo 48 (38%) no Ceas MG, 22 (19%) no Ceas RS, 83 (70%) no CMAS BH e 167 (59%) no CMAS PoA, conforme apresentado no Quadro 9. Os aspectos e/ou condições definidas pelo centralismo fiscal formata as discussões das IPs subnacionais relacionadas à decisão e ao controle da execução dos gastos com os serviços, programas e projetos socioassistenciais.

Identificou-se também, na análise das IPs subnacionais, outros 321 trechos (50%) em que se evidenciaram outros tipos de fatores, não associados ao centralismo fiscal, com efeitos

também na capacidade de atuação das IPs subnacionais. Contudo, esses fatores fogem ao escopo da análise objeto desta tese.

Quadro 9- Efeitos do centralismo fiscal no subtema Serviços, programas e projetos por IP (2003 -2010)

Pressuposto para análise do funcionamento das IPs	Subtema - Serviços, programas e projetos								
	IP	Atas em que foram identificados os trechos	Trechos de confirmação do pressuposto	%	Trechos de não confirmação do pressuposto	%	Trechos não associados ao centralismo fiscal	%	Total de trechos por IP
Fortalecimento pelo centralismo fiscal	CNAS	58	113	80%	10	7%	19	13%	142
Constrangimento pelo centralismo fiscal	CEAS MG	55	48	38%	0	0	77	62%	125
	CEAS RS	84	22	19%	0	0	92	81%	114
	CMAS BH	60	83	70%	0	0	36	30%	119
	CMAS PoA	122	167	59%	0	0	116	41%	283
Total		379	433	NA	10	NA	340	NA	783

Fonte: Elaboração própria, com base na análise das atas.

O CNAS ganha destaque na definição dos recursos necessários para custear os serviços socioassistenciais; nas discussões sobre o cofinanciamento para a definição de critérios de partilha dos recursos federais transferidos para os entes subnacionais; em decisões acerca das pactuações realizadas no âmbito da CIT em relação às condições de transferência de recursos para estados e municípios como, por exemplo, na definição do agrupamento dos serviços de ação continuada cofinanciados com recursos federais em tipos de proteção e repasse de recursos por meio de pisos; na implantação e expansão dos Cras e Creas, e nas discussões sobre a nova sistemática de financiamento da assistência social.

Trechos de atas evidenciam o papel do CNAS na definição dos pisos criados, em 2005, pela NOB/SUAS, a partir das definições contidas na PNAS, e, posteriormente, implementados pelas Portarias MDS nº 440 e nº 442, ambas de agosto de 2005, que regulamentaram os pisos de proteção social especial e proteção básica, respectivamente. Nesse processo, foram identificadas também propostas de discussões sobre “1. Definição do

perfil dos serviços por piso; 2. Percentuais de participação da União, estados e municípios, por piso, incluindo o debate sobre a definição de custo dos Programas [...]” (Ata 130 do CNAS, 2005).

Ganha ainda destaque, no período analisado, o adensamento das discussões sobre o piso de transição para a execução das ações que historicamente vinham sendo financiadas pela assistência social e que foram caracterizadas como ações de proteção social básica a partir da PNAS e da NOB SUAS. Os resultados finais da implantação do piso básico de transição foram a manutenção desses recursos no FNAS e sua utilização para o reordenamento, em todo o território nacional, dos serviços socioassistenciais de proteção básica, conforme deliberações do CNAS.

O efeito do centralismo fiscal no fortalecimento do CNAS, especialmente em sua dimensão do gasto da União com a política de assistência social, também pode ser observado no processo de discussão conduzido por essa IP para aprovação dos novos critérios de partilha dos recursos orçamentários do FNAS com os fundos subnacionais, mediante o cumprimento de exigências postas por regulamentações federais. Até 2004, foram identificadas discussões em que os conselheiros questionavam os atrasos no envio das propostas de critérios de partilha e a falta de indicação de novos critérios para discussão, ainda que o conselho já tivesse normatizado, em resolução, os prazos de envio, como ilustrado no trecho a seguir, quando se discute a utilização, em 2004, dos critérios de partilha já aplicados em 2003 e em 2002:

[...] não há novos critérios à toa [...] A questão é saber quanto dinheiro existe e quais são os projetos descarimbados para fazer partilha de verdade, que não se limite apenas ao SAC. O Conselho já lidou com isso em outras oportunidades e sabe qual foi o enfrentamento histórico que houve para isso: quem tinha [...] não quer perder o SAC. Então houve aquela história: quando aparecer o plus, vamos repartir conforme determinados critérios. O plus nunca aparecia, nem este ano. Tivemos que apresentar emendas ao Parlamento para compor o orçamento [...]. Sem os recursos do Plano de Atendimento à Família, quais são os critérios? Enquanto não houver essa inversão, não há como. Podemos construir tecnicamente, mas vamos esbarrar nisso. Se não houver um aporte de recursos ou se não se descarimbar,[...] O Ministério repetiu os programas com o orçamento anterior. Em 2004, não há esse plus e o Ministério está apontando que o Plano de Atendimento à Família pode tentar romper com essa lógica por ter recursos descarimbados (Ata 109 do CNAS, 2003).

Essa situação é alterada, no período analisado, à medida em que se observa o aumento dos recursos para a área. A partir de 2004, ocorre um movimento no sentido de se discutir e

considerar a questão dos critérios de partilha a partir da “priorização, diversidades regionais e a projeção para universalizar a política de assistência social. E ainda o cruzamento de indicadores na tentativa de se fazer cumprir o artigo 18 da Loas, inciso 9” (Ata 122 do CNAS, 2005). Assim, o CNAS definiu, em resolução, as diretrizes para o desencadeamento do processo de discussões e pactuações consideradas relevantes para a aprovação da nova NOB, bem como para o financiamento e operacionalização da PNAS nas três esferas de governo. Em seguida, os critérios de partilha passaram a fazer parte dessa discussão mais ampla a cerca da estruturação da política e de seus instrumentos de operacionalização. Observe-se, ainda, que as discussões no CNAS em relação aos recursos destinados à implantação e expansão dos Cras e Creas em todo o território nacional ocorreram a partir da aprovação da PNAS e da NOB/SUAS.

Em relação ao controle da execução do gasto, foram encontradas situações em que o CNAS acompanhou o repasse de recursos federais destinados ao atendimento da rede SAC, a situação dos convênios para os programas e projetos de combate ao abuso e exploração sexual, o Agente Jovem e a implantação dos equipamentos públicos em todo o território nacional, assim como as pactuações da CIT quanto aos procedimentos de transferência de recursos do FNAS para os fundos municipais e as discussões sobre cofinanciamento das ações da política com a Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Administração do MDS, Ipea, Congemas e Fonseas.

Com base na análise das atas, percebe-se que, do acompanhamento inicial de execução do objeto de convênio para a realização dos serviços, programas e projetos, o CNAS passou a discutir e controlar a execução dos gastos de modo mais abrangente, à medida em que ocorria a implantação do Suas.

Já no caso do Programa Bolsa Família, ao se analisar os dez trechos relacionados ao programa, percebe-se que, diferentemente dos demais, o centralismo fiscal não fortaleceu a atuação do CNAS. A regulamentação federal desse programa não prevê atribuições para o CNAS em relação a aspectos de seu financiamento e as atas registram, no momento da estruturação do PBF, divergências iniciais sobre sua incorporação pelo Suas. Falas de conselheiros destacam que “Por uma questão política, vai para a Presidência, mas a racionalidade política do programa de unificação não gera outra alternativa e, por isso, as transferências de renda deveriam estar todas centradas no Fundo da Assistência Social” (Ata 106 do CNAS, 2003). Contudo, “os recursos destinados ao Programa Bolsa-Família, que

vinha do orçamento da seguridade, discussão que extrapolava a Assistência, e que se poderia remeter a um debate maior” (Ata 175 do CNAS, 2010).

Encontrou-se, também, 19 trechos em que outros fatores, não associados ao centralismo fiscal da política, constrangeram a capacidade da IP nacional, como na exigência de apresentação da Certidão Negativa de Débito (CND) para liberação de recursos de convênio. O CNAS não tinha poder para eliminar essa exigência, que prevaleceu até 2004, ocasionando dificuldades para a realização dos gastos com as ações socioassistenciais e para seu controle. Outros fatores de constrangimento estão nas regras do processo eleitoral, que delimitam prazos para celebração de convênios. O prazo de aprovação do orçamento também interfere na discussão e definição dos critérios de partilha dos recursos do FNAS pelo CNAS.

Outra situação que exemplifica os limites postos à capacidade do CNAS foi apresentada por uma conselheira ao referir-se à autonomia dos entes subnacionais quanto aos recursos próprios, que faz com que o CNAS não possa estabelecer parâmetros para aplicação e controle desses recursos pelas respectivas IPs:

o Estado de São Paulo que tem mais dinheiro no orçamento da assistência do que o Governo Federal, mas não põe um tostão no fundo, que não existe em São Paulo. Existe uma lei que criou o fundo, e o Secretário Adjunto diz: “Mas para que esse negócio de fundo? Eu tenho dinheiro!” [...] O Secretário do Rio Grande do Sul, no encontro do FONSEAS em Canela, apresentou uma proposta “interessante e inovadora” que o País inteiro tinha que copiar. No Rio Grande do Sul, uma lei prevê a responsabilidade social e as empresas repassam dinheiro para entidades assistenciais. O grande pulo do gato que o Secretário apresentava é que o dinheiro não passava pelo fundo. Ele dizia: “A coisa melhor do mundo, gente, é que esse dinheiro não passa pelo fundo; ele é muito mais rápido, vai diretamente para a entidade!” Era uma discussão toda ao contrário. [...] Há anos que a SEAS pede isso a São Paulo. Se se levasse esse negócio a sério, desabilitaria o Estado de São Paulo. Eles não cumprem o art. 30 da LOAS! Há anos se diz isso, mas eles não cumprem (Ata 107 do CNAS, 2003).

A análise das atas do CNAS e as entrevistas realizadas, em geral, sugerem que a regulamentação federal e a crescente alocação de recursos na política de assistência social fortaleceram o conselho para atuar seja na definição de critérios de partilha e de transferência de recursos, seja na nova sistemática de financiamento, seja no controle da execução dos gastos. O centralismo fiscal fortaleceu a atuação da IP nacional, contudo, não foi capaz de anular os constrangimentos dos fatores, elencados anteriormente, que incidiram sobre seu funcionamento.

Em relação aos 641 trechos classificados nas atas das IPs subnacionais, identificou-se que a capacidade delas foi constrangida pelo centralismo fiscal em cerca de 50% (320) dos trechos. Identificou-se, nas atas do Ceas MG, 48 trechos que expressaram esse constrangimento causado pelo centralismo, por exemplo, quando essa IP controla os pagamentos dos convênios, a implantação e adequação dos Cras e Creas cofinanciados pelo FNAS, assim como as mudanças necessárias das ações cofinanciadas com o piso básico de transição, cumprindo os critérios estabelecidos pelas regulamentações federais. A exigência no cumprimento de condicionalidades para recebimento dos recursos federais, que as IPs não conseguem alterar, também constrange sua atuação, como no cálculo do IGD do PBF.

O processo de decisão sobre os critérios de partilha ficou delimitado àqueles referentes ao âmbito estadual, conforme exemplificado na fala de uma conselheira ao manifestar que o ponto de pauta seriam os “[...] critérios para os recursos do Tesouro do Estado da área de Assistência Social do Projeto Estruturador. [...] Que não se pactuou critérios para outros recursos porque eram recursos federais, com critérios já aprovados pelo CNAS” (Ata 17 do Ceas MG, 2005) e, portanto, não cabia essa decisão ao Ceas. O remanejamento de metas dos recursos do FNAS, pactuadas na CIB, também ficava sujeito ao monitoramento do MDS, conforme registro de recebimento de correspondência eletrônica desse ministério apontando “[...] diferença entre a resolução nº 81, de 12 de julho de 2005, do CEAS que remanejava 70 metas para o município de Uberlândia, e a súmula da reunião da CIB de 10 de maio de 2005, que mencionava 80 metas para o mesmo município” (Ata 101 do Ceas MG, 2006).

Em 77 trechos de atas do Ceas MG, foram encontradas situações que sugerem que o constrangimento para atuação desta IP decorre de sua relação com o gestor estadual, como nas discussões sobre os serviços de proteção especial regionalizados em que “[...] sob o argumento de que faltava o recurso e a clareza do que seria esse consórcio e qual serviço especializado seria necessário nas diversas regiões, o gestor protelou a proposição de organização desse serviço [...]” (Ata 137 do Ceas MG, 2009).

Destacaram-se também outras situações que expressam a capacidade desta IP na captação de outras fontes de recursos, tais como o convênio com a Loteria Mineira para o Programa de Bolsas de Estudo para pessoas com deficiência; a aprovação de critérios de partilha de recursos estaduais e criação do piso mineiro de assistência social; a distribuição de recursos de emendas parlamentares para o orçamento da política de assistência social e para programas próprios, como o Migrante, o CASI, o Curumim, o Projeto Estruturador, Programa

de Proteção à Criança e Adolescentes, entre outros, durante todo o período analisado. Falas identificadas em atas ilustraram a discussão e aprovação dos critérios de partilha relativos a R\$ 3 milhões, para implantação dos Cras no estado a partir de 2005, e a aprovação de critérios de partilha próprios para o repasse de recursos oriundos de emenda da Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALEMG).

As evidências encontradas em 22 trechos, no caso do Ceas RS, sugerem que sua capacidade de decidir e controlar a execução dos gastos com as ações socioassistenciais foi constrangida pelo centralismo fiscal. Assim como o Ceas de Minas, essa IP foi constrangida pelo gasto da União com a política, uma vez que a decisão sobre os critérios de partilha dos recursos ficou limitada àqueles referentes ao seu âmbito, e, no caso dos recursos federais, essa IP deliberou apenas em relação à pactuação e manutenção da planilha de recursos do Ministério da Assistência Social, mantendo, em 2004 e 2005, os mesmos critérios de partilha de 2003 para a rede SAC.

Identificou-se, na análise do Ceas RS, outros 92 trechos em que os constrangimentos para sua atuação apontam para a dinâmica estabelecida com o respectivo ente, portanto, não relacionados ao centralismo fiscal. Entre essas outras situações, destacaram-se, pela forte recorrência durante todo o período analisado, a aprovação dos projetos do Programa de Apoio a Inclusão e Promoção Social (PAIPS), financiados por meio da Lei da Solidariedade promulgada em 29 de novembro de 2002⁴⁵. Essa lei constituiu importante fonte de financiamento proveniente de compensações fiscais e doações empresariais, para subsidiar os projetos do PAIPS e da Rede de Parceria Social⁴⁶. Tais recursos, destinados aos projetos de assistência social, não são alocados no Feas, além de não se pautarem pela lógica do Suas. Contudo, os projetos financiados pela Lei de Solidariedade devem ser aprovados pelo Ceas RS, competindo a essa IP deliberar sobre os critérios de seleção, procedimentos de repasses dos recursos para entidades e organizações de assistência social, publicar a relação dos selecionados, assim como acompanhar e avaliar a gestão dos recursos.

45 A Lei n 11.853 (Lei da Solidariedade) foi regulamentada pelo Decreto 42.338, de 11 de junho de 2003.

46 O PAIPS é um programa de incentivo fiscal que viabiliza a parceria entre governo, entidades sociais e empresas, para a realização de projetos sociais, financiados por meio de incentivos fiscais oferecidos pelo estado, de até 75% do ICMS e 25% com recursos próprios. A Rede de Parceria Social, por sua vez, é uma iniciativa conjunta da Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social, organizações sociais e empresas, com o objetivo de realizar projetos sociais em todo estado, abrangendo diversas áreas da assistência social. Cada uma das organizações não-governamentais é gestora de um projeto social para execução em rede. As entidades que atuam no estado podem concorrer aos recursos disponibilizados por essas gestoras (Entidades Âncoras) por meio de editais.

Ressalte-se que o conselho questionou essa função delegada pela legislação estadual, como esclarecido na fala de um entrevistado:

A Lei da solidariedade [...] continua sendo o calcanhar de Aquiles do Conselho, porque na verdade o Conselho não aceita essa função que foi imposta pela lei, para mudar isso é mudando a lei, então até hoje a gente não conseguiu que isso acontecesse. Nem todos os projetos que vem para a aprovação do Conselho são da assistência social, então essa lei atinge um leque muito maior, mas a responsabilidade da aprovação do projeto é do Conselho. Os projetos são importantes, mas como nem todos são da área da assistência social o Conselho não se sente no compromisso de fazer esse trabalho, na verdade estamos exercendo uma função por força de lei que não seria nossa (CEASRS 01).

Observou-se, ainda, que a discussão e aprovação de matérias, especialmente no que diziam respeito ao controle do gasto com ações da política de assistência social, também eram “atropeladas” pela discussão e aprovação de grande volume de projetos do PAIPS nas plenárias.

Outro constrangimento de reiterada incidência nas discussões do Ceas RS era a exigência dos municípios de não estarem inscritos no Cadastro Informativo das Pendências perante Órgãos e Entidades da Administração Estadual (Cadin) para que pudessem receber recursos. Inúmeras tentativas foram feitas pela IP no intuito de retirar do Cadin os municípios inadimplentes, quando se tratasse do repasse de recursos na área da assistência social e da criança e do adolescente, contudo, somente em 2008 foi promulgada uma lei estadual que possibilitou tal flexibilização.

Conclui-se, pois, que o centralismo fiscal constrange a atuação das IPs estaduais, seja na regulamentação do seu papel em relação à decisão e controle dos gastos, seja com relação ao gasto da União com a política. As especificidades encontradas no financiamento oriundo de recursos mobilizados pelos próprios estados, como a Loteria Mineira e a Lei da Solidariedade, também podem colocar outros tipos de constrangimentos para atuação dessas IPs. Contudo, eles não são foco de análise desta tese, uma vez que configuram fontes de financiamento que se orientam por regulamentações e disponibilidade de recursos próprios.

Nos casos das IPs municipais, foram encontrados mais trechos (250), se comparadas às IPs estaduais, que sugerem a confirmação do pressuposto de constrangimento da sua capacidade pelo centralismo fiscal. No CMAS BH, identificou-se 83 trechos, sendo que o constrangimento apresenta-se de forma mais frequente quando a IP aprova, com base em parâmetros definidos no âmbito federal, a celebração, renovação, cancelamento e/ou

suspensão dos convênios cofinanciados pelo FNAS, além da aprovação dos reajustes e ou ampliação de metas para entidades conveniadas; a prorrogação de vigência e apreciação de convênios para o desenvolvimento de projetos com o MDS, tais como o ECOBLOCO, Telecentros, entre outros; bem como a instalação dos NAFs, Cras e Creas. Uma dessas situações de constrangimento é ilustrada pelo remanejamento de metas de entidades para a proteção básica e especial “em função de uma exigência do governo federal conforme a Portaria 736 – MDS de 15/12/2004” (Ata 80 do CMAS BH, 2005).

Esse efeito do centralismo fiscal também é verificado quando a IP aprova o reordenamento da rede de serviços cofinanciada com o piso de transição, de acordo com as novas modalidades da política regulamentada no âmbito federal. Registre-se, ainda, a avaliação do Plano de Ação para o ano de 2010 para cofinanciamento do serviço de ação continuada, no qual uma conselheira pontuou os atrasos do “[...] MDS impondo ao CMAS a apreciação de documentos com prazos limitados, destacando às complexidades dos documentos a serem apreciados e solicitou a inclusão desta observação no relatório do MDS” (Ata 138 do CMAS BH, 2010).

O controle da execução do gasto nessas ações apresentou-se constante, especialmente no que se refere aos pagamentos de convênios e atrasos nos repasses para as entidades, além de proposições em relação ao estudo dos custos dos serviços da rede. Assim, a regulamentação federal, ao mesmo tempo em que determina a necessidade desse controle, a ser exercido pelas IPs para a continuidade do recebimento dos recursos, também delimita os parâmetros e critérios para que isso ocorra.

Na análise, identificou-se ainda 36 trechos que sugerem que outros fatores afetaram o funcionamento dessa IP, entre eles, as regras do processo eleitoral, que delimitavam prazos, que não podiam ser alterados, para a celebração de convênios necessários à viabilização do financiamento das ações socioassistenciais realizadas pelas entidades e organizações. As emendas parlamentares carimbadas para entidades específicas também causavam constrangimentos à atuação dessa IP, que buscou construir instrumentos que lhe possibilitasse decidir sobre a destinação desses recursos, conforme prioridades da política de assistência social.

Somadas a isso, foram encontradas também situações em que a IP discutiu a escolha das áreas de implantação dos CRAS com base em critérios formulados pelo próprio município, entre eles, os indicadores sociais “Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU e

Índice de Vulnerabilidade Social – IVS (Mapa da Exclusão Social); Índice de Vulnerabilidade à Saúde: índices de alto e baixo risco da Saúde; condições urbanas [...]” (Ata 124 do CMAS BH, 2009). Outro fator encontrado dizia respeito à Lei de Parcerias (1997) e ao Decreto 10.241/2000, que orientavam parte do conveniamento de entidades. Em ata, um conselheiro destacou o papel da IP na emissão de uma resolução sobre aspectos importantes para a execução de ações de uma mesma modalidade de atendimento. Conforme destacado pelos conselheiros, com essa normatização, a IP passou a ser reconhecida para realizar o controle sobre o processo de conveniamento no município.

No que diz respeito ao CMAS PoA, foram identificados 167 trechos sugerindo que o centralismo fiscal constrange a capacidade desta IP, sendo mais frequentes as discussões em torno da adequação dos serviços cofinanciados para assegurar a continuidade e para ampliar o recebimento dos recursos do FNAS. Foram encontrados também trechos de atas com evidências de que essa IP decidia tanto sobre manutenção da rede SAC, conforme os critérios de partilha aprovados pelo CNAS, quanto sobre alterações dessa rede, assim como sobre ações a serem implantadas com recursos originários do piso básico de transição.

O centralismo fiscal se apresenta como fator de constrangimento incidente sobre essa IP à medida em que formata as discussões relacionadas à renovação, ao cancelamento ou à suspensão dos convênios cofinanciados com recursos federais; à aprovação dos reajustes e ou ampliação de metas; aos recursos para instalação dos Cras e Creas, assim como ao controle dos gastos do FNAS com serviços, programas e projetos. O processo de decisão do CMAS PoA em relação ao aumento dos atendimentos é uma dessas situações que ilustra o constrangimento, uma vez que a IP não tinha como obter a ampliação dos recursos porque “O Bolsa Família, o Agente Jovem e o PETI são Programas que são mantidos pelo governo federal então, o aumento de metas não depende do município, não tem como ampliar pelo orçamento do município já que o repasse é direto do governo federal para as famílias, no caso das Bolsas [...]” (Ata 16 do CMAS PoA, 2007).

Quanto às discussões em relação ao Bolsa Família, foram identificadas situações que também denotam o constrangimento dessa IP, conforme fala de um conselheiro, o qual destacou que “o Governo Federal passa para as prefeituras que tiverem o cadastro Único atualizado no Bolsa Família e se as condicionalidades do Bolsa Família estiverem com um índice bom” (Ata 23 do CMAS PoA, 2007), ou seja, são definidas condições de repasse de recursos, as quais a IP não consegue alterar.

Foram identificados 116 trechos sugerindo a existência de outros fatores, não associados ao centralismo fiscal, que afetam o funcionamento dessa IP, entre eles, os constrangimentos relacionados a emendas parlamentares. Conforme registrado em atas e entrevistas, o CMAS PoA era fortemente constrangido pela pressão advinda das entidades às quais essas emendas estavam direcionadas e buscava esclarecer junto a elas que a IP não era “[...] contra nenhuma entidade. Temos uma posição determinante. Nós, da assistência social, temos esta posição! Emenda parlamentar deve vir de Fundo a Fundo, é para a política geral!” (Ata 25 do CMAS PoA, 2008).

Na análise das atas do CMAS PoA, identificou-se, também, uma frequência considerável de trechos, cerca de 25%, que retrataram forte imbricação do financiamento das ações socioassistenciais com o Orçamento Participativo (OP)⁴⁷, no qual a temática⁴⁸ de assistência social tinha por objetivo definir recursos para o Atendimento a Crianças e Adolescentes (SASE), Trabalho Educativo, Abrigagem, Educação Social e Centros de Juventude; Programa Família, Apoio e Proteção; Atendimento à população adulta, Plantão Social, Construção e Reforma de Abrigos, Casas de Convivência e Albergues; Atendimento ao Idoso e aos Portadores de Deficiência; implantação e manutenção de unidades de assistência social; construção e manutenção dos espaços da comunidade utilizados para os programas do SASE, NASF e Família Cidadã.

As escolhas de prioridades orçamentárias da assistência social feitas pelos cidadãos no OP eram analisadas pelas respectivas Comissões Regionais de Assistência Social (Coras), para, depois, passarem por deliberação no CMAS. Sendo assim, o Plano de Investimentos do OP, contendo as demandas para a política, era aprovado pela plenária dessa IP. Contudo, essas decisões obedeciam a critérios técnicos para aprovação dos convênios indicados pelos participantes do OP, que, em determinadas situações, contrariavam as prioridades indicadas pela comunidade. Um desses critérios era que as entidades tivessem registro no CMAS, além de estarem em dia com a prestação de contas de convênios com os recursos municipais. Quando questionado sobre como o conselho atuava quando tinha que decidir sobre demandas aprovadas no OP que não estavam alinhadas aos critérios, um entrevistado respondeu: “o que

47 Em BH, não foram identificadas nas atas interações entre o CMAS e o OP. Contudo, as entrevistas destacaram essa interação de forma positiva. Um Cras do município foi construído a partir de uma demanda apresentada no OP, sendo “um exemplo de equipamento que foi criado não pelo diagnóstico, nem por forças de vereadores, mas por mobilização” (CMASBH 01).

48 O OP em Porto Alegre conta com 17 regiões e seis Temáticas. Durante o período de 2003 a 2010, foram apresentadas 316 demandas na temática de assistência social, representando 8,44% das demandas do OP.

não estava alinhado não passou, e aí foi uma guerra com o Conselho. E teve um custo. Tudo tem um custo, mas a gente não abriu mão” (CMASPOA 01).

Conclui-se que o centralismo fiscal fortaleceu a atuação da IP nacional na decisão e no controle da execução dos gastos relativos aos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social, com exceção do BPF. Contudo, na análise de suas atas, foram identificados outros fatores que, apesar de constrangeram a atuação do CNAS, fogem ao escopo deste trabalho, entre eles, aspectos técnico-administrativos relacionados à gestão do FNAS, exigência de CND para transferências de recursos, regras do processo eleitoral e autonomia dos entes subnacionais para definirem as fontes e formas de gestão de recursos próprios.

No caso das IPs subnacionais, foi confirmado o pressuposto de que o centralismo constrange sua atuação quanto a decisão e controle sobre a execução dos gastos com as ações da política de assistência social, com destaque para os benefícios eventuais, e que a ausência do centralismo fiscal pode ter contribuído tanto para o fortalecimento da capacidade decisória das IPs subnacionais, como nos casos de Belo Horizonte e Minas Gerais, quanto para o não cumprimento das competências dessas em relação a esse tipo de benefício, como ocorrido em Porto Alegre e no Rio Grande do Sul.

Na discussão sobre os serviços, programas e projetos, o constrangimento do centralismo fiscal foi identificado na regulamentação dos aspectos e condições para a decisão e controle da aplicação dos recursos federais pelas IPs subnacionais. A dependência desses recursos, pelos entes subnacionais, para o custeio das ações, faz com que as respectivas IPs busquem adequar-se aos parâmetros e condicionalidades estabelecidos pelas regulamentações federais. Mas também aqui foram identificados outros fatores, na análise das atas, que têm efeitos sobre as IPs subnacionais, tais como as fontes de financiamento próprio, emendas parlamentares, relação com gestor, Cadin, interação com o OP, mas que, contudo, também fogem ao escopo deste trabalho.

5.2.2.2.1 Decisão das IPs sobre a execução dos gastos: benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social

Benefícios socioassistenciais

Não existem resoluções específicas para o BPC nas respectivas IPs analisadas, corroborando as evidências encontradas na análise das regulamentações federais e nas atas. No caso do CNAS, esse benefício encontra-se mencionado em resoluções referentes à aprovação de proposta orçamentária e de prestação de contas. Nas IPs subnacionais, o BPC consta de modo diferenciado nas resoluções referentes à prestação de contas dos recursos destinados à inclusão dos beneficiários na proteção básica e à revisão do benefício. Identificou-se, ainda, no CMAS BH, uma resolução relativa à seleção de uma entidade para executar as ações do BPC na Escola e outra relativa à aprovação de utilização de saldos reprogramados para a ampliação da equipe técnica que realiza o acompanhamento desse benefício.

Em relação aos benefícios eventuais, foram identificadas cinco resoluções, sendo duas do CNAS, duas do Ceas MG e uma do CMAS PoA. As resoluções do CNAS evidenciaram o cumprimento da competência definida pela Loas, expressando como o centralismo fiscal, no que tange à regulamentação, fortalece a atuação desse conselho na definição de regras para a política de assistência social. Uma dessas resoluções propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais, enquanto que a outra dispõe sobre o processo de reordenamento desses, no âmbito da PNAS, em relação à saúde.

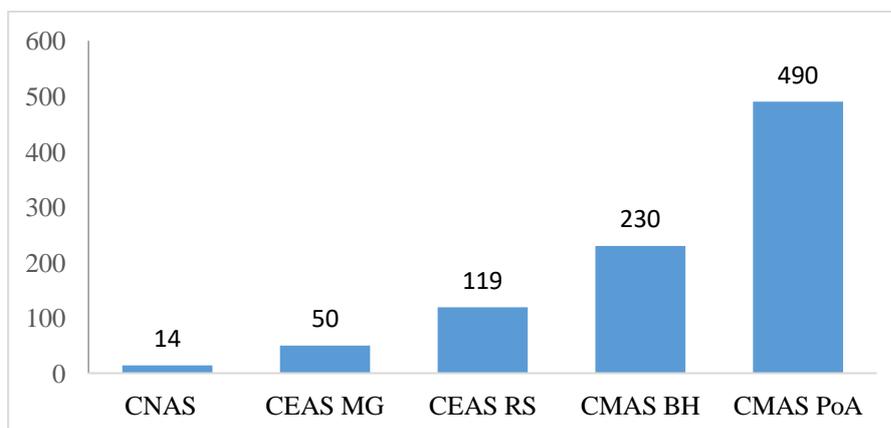
Nas IPs subnacionais, foram identificadas apenas três resoluções nos casos selecionados para análise, corroborando as situações de ausência de discussão sobre esses benefícios que já tinham sido identificadas na análise das atas. Entre as resoluções do Ceas MG, uma traz a definição dos critérios de partilha para o auxílio natalidade e auxílio funeral para 10 municípios, enquanto outra define a substituição de municípios selecionados para o recebimento desses dois benefícios eventuais. No CMAS PoA, a resolução identificada dispõe acerca da destinação de recursos, recebidos por meio de doação ao FMAS, para o custeio de bolsas aluguel, no período de três meses, a famílias vítimas de incêndio.

Serviços, programas e projetos

As IPs analisadas produziram 903 resoluções relacionadas à decisão e ao controle da execução dos gastos com serviços, programas e projetos de assistência social. Essa produção, conforme evidenciado no Gráfico 10, tem variação por IP, sendo as municipais as que apresentaram o maior número de resoluções. O CMAS PoA produziu 490 resoluções (54%), enquanto que o CMAS BH, 230 (25%). No CNAS, identificou-se 14 resoluções (2%), enquanto nas IPs estaduais o subtema apareceu em 50 (6%) e 119 (13%) resoluções do Ceas MG e Ceas RS, respectivamente.

Nas resoluções classificadas nesse subtema, identificou-se a capacidade das IPs de exercerem suas atribuições relativas à aprovação dos critérios de partilha e de transferência pactuados nas comissões intergestores; a operacionalização do financiamento das ações via convênios e transferências fundo a fundo; o acompanhamento da execução, expansão e remanejamento das metas físicas e financeiras, assim como das prioridades de ações a serem desenvolvidas, entre outras atribuições.

Gráfico 10 - Resoluções do subtema Serviços, programas e projetos por IP (2003 -2010)



Fonte: Elaboração própria com base nas resoluções.

Das 14 resoluções do CNAS relacionadas a serviços, programas e projetos, foram identificadas propostas que estabeleceram normas para a celebração de convênios entre as próprias entidades beneficentes de assistência social e entre estas e os gestores subnacionais,

além de convênios especiais para execução de projetos. Entre as resoluções, foram identificadas aquelas relativas a recursos para estruturação dos serviços dos equipamentos públicos, Cras e Creas, além da pactuação de critérios de expansão do cofinanciamento federal para serviços prestados nesses equipamentos. Destaque-se, ainda, entre os resultados produzidos pela IP nacional, as resoluções relacionadas à definição de critérios de partilha e pisos para o cofinanciamento federal das ações da política de assistência social. Os conteúdos dessas resoluções expressam a capacidade de atuação dessa IP na decisão sobre o financiamento. Como identificado na análise das atas do CNAS, as resoluções dessa IP também confirmam o pressuposto de que o centralismo fiscal fortalece sua atuação.

Já no caso das IPs subnacionais analisadas, as decisões produzidas por elas evidenciaram a confirmação do pressuposto de constrangimento de sua atuação. Os conteúdos das decisões expressam a capacidade de atuação das IPs subnacionais na aprovação de regras próprias para conveniamento e no acompanhamento da execução dos gastos com serviços, programas e projetos, observando-se os parâmetros estabelecidos pelas regulamentações federais. Foram identificadas também resoluções relacionadas a recursos oriundos de fontes de financiamento próprias ou de emendas parlamentares.

Entre as 50 resoluções do Ceas MG, foram encontradas a aprovação de emendas parlamentares destinadas ao Feas e a aprovação dos critérios de partilha para aplicação dos recursos oriundos dessas emendas. Também foram identificadas resoluções acerca da aprovação de prestação de contas de convênios, remanejamento de metas, aprovação da implementação e execução do Projovem e aumento de metas do Peti, assim como critérios de partilha dos recursos oriundos do tesouro estadual e consignados no Feas. Em relação à implantação dos equipamentos públicos de assistência social, destaca-se nessa IP a destinação de recursos próprios para instalação de Cras em 142 municípios mineiros.

No Ceas RS, entre os conteúdos das 119 resoluções classificadas, identificou-se a aprovação de pactuações feitas pela CIB/RS referentes aos critérios de partilha para a distribuição dos recursos do Feas. Outras resoluções trataram do reordenamento de metas e da estruturação de equipamentos públicos. Destaque-se que 101 resoluções dessa IP estão relacionadas à aprovação de projetos do PAIPS. Como identificado na análise das atas, e também evidenciado nas entrevistas com atores dessa IP, a discussão sobre os recursos oriundos da Lei da Solidariedade ocupava praticamente toda a pauta da plenária do Ceas

durante o período analisado. O volume das discussões sobre esses projetos também é expresso no número de resoluções produzidas pela IP.

Em Belo Horizonte, o CMAS produziu 230 resoluções relativas a decisão e controle do financiamento das ações socioassistenciais e, entre os conteúdos com maior recorrência, destacam-se o estabelecimento de convênios, o remanejamento de *per capita*, o remanejamento de metas entre as entidades conveniadas e a aprovação da utilização de recursos para a implantação de equipamentos públicos de assistência social. Em relação aos recursos provenientes de emendas parlamentares, teve apenas uma resolução sobre o tema, a qual estabelecia a aprovação de um projeto que seria custeado por essa fonte.

O CMAS PoA apresentou o maior número de resoluções nesse subtema: 490. Entre os destaques, registre-se a aprovação de convênios, o remanejamento de metas e *per capita*, a aprovação do Plano de Investimento do Orçamento Participativo, e a implantação e adequação de equipamentos públicos de assistência social. Foram identificadas resoluções que normatizavam condições para autorizar conveniamento com entidades, assim como a não aprovação do projeto de Lei de Incentivos Fiscais para o Terceiro Setor em âmbito municipal. Recursos de emendas parlamentares, com destinação para determinadas entidades de assistência social, foram identificados no conteúdo de 33 resoluções, sendo que, em uma delas, o CMAS não aprovou uma emenda carimbada, sob o argumento de que, como naquele momento o município estava empenhado na implantação do Suas e com dificuldades de obtenção de recursos para essa implantação, os valores dessa emenda deveriam ser destinados ao Suas.

Por fim, destaque-se que não foram encontrados resultados produzidos pelas IPs em relação ao Bolsa Família, com exceção do CMAS PoA, onde se observou três resoluções sobre a aprovação da prestação de contas da utilização dos recursos do IGD desse programa e outras duas resoluções relativas à aprovação da liberação de recursos para implantação e investimento no programa. Tais resultados evidenciaram, portanto, o centralismo fiscal no que diz respeito à formulação e ao financiamento desse programa no período de análise.

5.2.2.3 Atuação das IPs no controle da prestação de contas dos recursos do FNAS

Em relação ao controle do financiamento da política de assistência social nas competências identificadas no desenho das IPs, destacou-se a aprovação da prestação de contas dos recursos financeiros repassados pelo FNAS. A Loas estabelece apenas para o CNAS a competência de divulgar no Diário oficial todas as suas decisões e os pareceres em relação à utilização dos recursos do FNAS. Contudo, é no Manual de Orientações de Convênios e em portarias do MDS que se tem a definição das atribuições das IPs em relação ao controle sobre as prestações de contas, como aprovação do relatório de cumprimento do objeto de convênios, verificação do cumprimento das metas físicas e financeiras do Plano de Ação, recomendação de devolução de recursos sobranes repassados pelo FNAS, e avaliação e cadastro do parecer da IP competente sobre a prestação de contas e reprogramação de saldo.

Ao se analisar as atas quanto ao cumprimento dessa competência, foi possível identificar e classificar 211 trechos relacionados ao subtema Prestação de contas. A distribuição desses, por IP, apresenta variações, conforme evidenciado no Quadro 10, que demonstra maior incidência de discussão desse subtema no Ceas MG, com 76 ocorrências (34%).

De 40 trechos (19%) relacionados ao subtema Prestação de contas no CNAS, identificou-se 38 (95%) que expressam o fortalecimento da atuação dessa IP por esse centralismo. Foram identificados, ainda, dois trechos (5%) de constrangimentos no cumprimento desse controle.

No caso dos conselhos subnacionais, nos 171 trechos classificados, a centralização fiscal tende a constranger suas atuações no controle da aplicação dos recursos federais. O Ceas MG registrou a maior frequência (76) de trechos que evidenciam esse constrangimento, seguido do CMAS BH e CMAS PoA, com 36 e 35 trechos, respectivamente, conforme identificado no Quadro 10 a seguir.

**Quadro 10 – Efeitos do centralismo fiscal no subtema Prestação de contas por IP
(2003 -2010)**

Pressuposto para análise do funcionamento das IPs	Subtema - Prestação de contas						
	IP	Atas em que foram identificados os trechos	Trechos de confirmação do pressuposto	%	Trechos não associados ao centralismo fiscal	%	Total de trechos por IP
Fortalecimento pelo centralismo fiscal	CNAS	32	38	95%	2	5%	40
Constrangimento pelo centralismo fiscal	CEAS MG	56	76	100%	0	0%	76
	CEAS RS	22	24	100%	0	0%	24
	CMAS BH	29	36	100%	0	0%	36
	CMAS PoA	27	35	100%	0	0%	35
Total		166	209	NA	2	NA	211

Fonte: Elaboração própria, com base na análise das atas.

Na análise das atas do CNAS, identificou-se que a centralização fiscal da política de assistência social, na maior parte dos trechos classificados, tende a fortalecer a atuação dessa IP quanto ao controle da aplicação dos recursos executados na assistência social. Nos 38 trechos em que o pressuposto é confirmado, foram encontradas recomendações dessa IP para apresentação da prestação de contas, propondo alterações de formatos e inclusão de notas explicativas com o objetivo de facilitar o entendimento dos conselheiros durante o processo de análise. Também foi identificada a construção conjunta do CNAS com o MDS de instrumental de relatório de prestação de contas e de parâmetros para avaliação da execução orçamentária dos recursos alocados no FNAS.

O constrangimento encontrado na atuação da IP nacional, em todo o período analisado, diz respeito à relação com o gestor da política. Nos dois trechos identificados, foi mencionada a ocorrência de atraso na entrega dos documentos relativos à prestação de contas. A comissão de financiamento, então, sugeriu o encaminhamento de ofício ao MDS cobrando “[...] a apresentação do relatório final da execução orçamentária e financeira de 2003, relatório que deveria ter sido analisado e não foi” (Ata 111 do CNAS, 2004), além de demandar que “[...] sejam regularizados esses prazos, para que eles sejam cumpridos definitivamente” (Ata 111 do CNAS, 2004).

Já no que diz respeito às IPs subnacionais, foram identificados 171 trechos que sugerem a confirmação do pressuposto de que o centralismo fiscal constrange sua atuação.

Tais situações estão associadas a fatores técnico-administrativos, como a operacionalização do SUASWEB. Esse sistema, como visto no capítulo 3, operacionaliza a prestação de contas dos recursos repassados pelo FNAS, mas as portarias e instruções normativas que o regulam também tendem a impor constrangimentos temporais às IPs subnacionais sob a forma de sanções, como a devolução dos recursos pelos gestores subnacionais. As consequências da ausência do preenchimento da prestação de contas no SUASWEB são identificadas em atas do CNAS, que mencionam “[...] procedimentos a serem adotados caso haja situações de inadimplência, se o município não fizer isso, ou caso os municípios não façam a prestação de contas pela via eletrônica, conforme dispõe a Instrução Normativa 01, que trata da tomada de contas especial” (Ata 133 do CNAS, 2006), assim como reafirmam que “[...] caso os municípios não regularizem a prestação de contas o repasse ao Fundo Municipal serão suspensos” (Ata 159 do CNAS, 2008).

No Ceas MG, entre os 76 trechos em que se identificou constrangimento para sua atuação, destaca-se o recebimento de ofício do MDS definindo os prazos para preenchimento no sistema do demonstrativo sintético da execução físico-financeira 2006, com aprovação das respectivas IPs, além do reforço às sanções previstas na regulamentação federal. “Os municípios e Estados que não cumprirem com o prazo podem ser desabilitados à Gestão do SUAS” (Ata 274 do Ceas MG, 2007). A observância às regulamentações federais para a apreciação da prestação de contas é identificada com frequência nessa IP. Uma dessas situações destaca que “[...] passou-se a discussão relativa ao Demonstrativo Físico Financeiro [...] Isto porque a Portaria nº 459 fala que o Conselho não deve se ater apenas aos aspectos financeiros, contábeis, mas também aos aspectos qualitativos, para a análise do Demonstrativo” (Ata 107 do Ceas MG, 2006).

Problemas técnicos no uso do SUASWEB também podem constranger, em certa medida, o cumprimento dessa competência pelas IPs, como identificado no caso do Ceas MG, em que “[...] o Sistema está aberto, porém as informações não estão sendo salvas devido aos problemas no sistema, para inserção de dados pela SEDESE. Já foi informado ao MDS; Prazo dado pelo MDS é 31/07/07 - há indicativo de prorrogação” (Ata 118 do Ceas MG, 2007).

No Ceas RS, entre os 24 trechos que representam constrangimento, identificados em atas de 2010, também se verificou a ausência de prestação de contas pelo gestor estadual, o qual alegou falhas, na operação do sistema, que impediram a inserção do parecer relativo aos municípios.

Os prazos para a submissão do parecer das IPs no SUASWEB também foram identificados como fator de constrangimento na dinâmica de funcionamento das IPs subnacionais. Entre os 36 trechos encontrados no CMAS BH, destaca-se que “[...] em função dos prazos para aprovação do Demonstrativo Sintético Anual e do Plano de Ação (...), é necessário marcar uma Plenária Extraordinária para o dia 18/07/2007, antes do dia 31/07 (prazo para aprovação no MDS)” (Ata 106 do CMAS BH, 2007), ou seja, a IP subnacional teve que alterar o seu calendário e pauta de reuniões para cumprir o calendário estabelecido pelo MDS.

Outra situação em que essa IP municipal teve de se adequar para o cumprimento da regulamentação federal, que estabeleceu mudanças no processo de prestação de contas, com a reprogramação dos recursos, uma vez que o MDS queria evitar que os municípios tivessem ao final do ano que devolver os recursos não executados, ocorreu em 2007, e, “[...] em função disso, foi revista a instrução normativa n.º 1, revogando-a e foi alterada a portaria n.º 459 do MDS através da portaria n.º 351 que permite aos municípios a reutilização ou a reprogramação dos 100% do saldo existente” (Ata 103 do CMAS BH, 2007).

No CMAS PoA, entre os 35 trechos classificados como confirmação do pressuposto, também se identificou a observância às regulamentações federais, assim como menção à sanção de suspensão dos recursos federais para o município, caso o conselho não emitisse parecer sobre a prestação:

[...] não podemos dar um parecer sem aprovar e discutir. Em se tratando de recurso precisamos de 30 pessoas, porque não é simplesmente fazer um parecer, tanto é que vocês estão aqui, isso foi colocado para a Plenária, para fazer os esclarecimentos. Mesmo que seja prestação de contas diz respeito a dinheiro, tem que ter um parecer do Conselho da aprovação dos recursos [...] Todos que estão aqui, por favor, lembrem-se da importância, porque todos serão prejudicados se a gente não discutir essa questão e der o parecer para o MDS. É o recurso que o Município recebe da União, fica inviabilizado se não houver parecer do Conselho (Ata 21 do CMAS PoA, 2006).

Nessa IP municipal, identificou-se que o centralismo fiscal, especialmente no aspecto do gasto, impõe constrangimento para a apreciação e aprovação da prestação de contas. Durante o período analisado, em diversas situações, a IP não concordou com a prestação de contas, contudo, para não prejudicar o município no recebimento de recursos, acabou aprovando-a com ressalvas, situação que expressa um dilema no controle dos recursos executados na política de assistência social:

[...] No final nós aprovamos porque está em cima do laço e porque nós mesmas vamos perder. E não porque analisamos, verificamos que está tudo correto. Na verdade sempre saímos perdendo nessa história, porque nunca conseguimos aprovar corretamente, como deve ser, o que é que realmente estamos aprovando [...] Uma ressalva é quanto a não aplicação da totalidade dos recursos; outra, a questão do prazo para apreciação por esse conselho. Outra coisa que podemos fazer é sermos radicais, acho que o município como um todo vai sofrer, mas vai chegar uma hora em que vamos ter que não aprovar. Mas, temos de ter clareza que não vai se receber (Ata 11 do CMAS PoA, 2009).

Nas atas da IP, foi encontrada outra situação em que ela é notificada pelo MDS acerca de incorreções na prestação de contas do exercício de 2006, por não estarem de acordo com o art. 30 da Loas e com a Portaria 459 do MDS de 2005, uma vez que o percentual de execução dos pisos foi inferior ao mencionado no Plano de Ação. Outra incorreção dizia respeito à ausência de avaliação, no parecer do CMAS PoA, acerca da quantidade e qualidade dos serviços prestados pelo gestor municipal. Diante disso, o ofício solicitava que o:

[...] Conselho encaminhe a esse Ministério o questionário, encaminhado em anexo, devidamente preenchido e apresente justificativa acerca dos itens acima descritos, para que possamos concluir a análise da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal. Ressaltamos que, de acordo com a legislação vigente, o não atendimento a esta notificação no prazo de 10 (dez) dias, a contar do recebimento deste, implicará a inclusão do vosso nome no CADIN, e na conta “Diversos Responsáveis” do SIAFI, e serão iniciados procedimentos internos para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme prevê a legislação vigente (Ata 24 do CMAS PoA, 2008).

Outra situação de constrangimento gerada pelo centralismo fiscal foi encontrada quando o MDS notificou o CMAS PoA para prestar esclarecimentos em relação ao parecer negativo do demonstrativo sintético anual de execução físico-financeira correspondente ao exercício de 2008. O conselho, nesse parecer, não avaliou de forma favorável que os recursos destinados pelo FNAS foram utilizados, em sua totalidade, na finalidade para os quais foram disponibilizados, assim como afirmou que a IP em questão não acompanhou a elaboração e execução do orçamento municipal para a área, desconhecendo também a aplicação dos recursos da receita municipal na assistência social e em que serviços e ações foram aplicados. As atas evidenciaram que o gestor não subsidiou a IP com informações necessárias para a apreciação da referida prestação de contas:

[...] as respostas do Conselho foram dadas em cima das informações da FASC. Se a FASC recebeu o mesmo documento ela vai fazer a justificativa dela, então que essas justificativas venham para o Conselho e o Conselho vai aprovar, ou não. As informações que estão lá não fomos nós que as inventamos. [...] Foram dados que gestor encaminhou ao Conselho. [...] O que definimos: ou a gente muda a resolução que saiu, e mente que foi aplicado todo dinheiro, ou a gente mantém a posição, e foi isso que ficou decidido, manter a nossa posição. Quando fechou o questionário vimos que não estava aprovada a prestação de contas da FASC, e dizia embaixo “desfavorável”. O que fizemos, então, foi definir naquele dia, imediatamente, que se mandasse um ofício ao MDS, com a cópia da ata de todos os debates. [...] O objeto da questão é que nós, na condição de conselheiros, recebemos as perguntas e em cima das respostas que foram dadas pelo Conselho teremos de fazer algumas justificativas para que seja favorável o parecer desse Conselho. Esse é o objeto em questão, tentar reverter a questão do parecer desfavorável (Ata 24 do CMAS PoA, 2009).

Destaque-se ainda que, nessa IP, as discussões relativas à reprogramação de saldos ocorriam conforme regulamentações federais que estabelecem os procedimentos a serem adotados na apuração do saldo real e dos valores a serem reprogramados, deduzidos ou devolvidos pelos governos subnacionais.

Na análise das IPs subnacionais, identificou-se que a relação com o gestor também constituiu fator de constrangimento, que tendeu a incidir junto com o centralismo fiscal no controle dos recursos aplicados na política.

Importa evidenciar que o cumprimento da competência das IPs subnacionais de apreciar as prestações de contas depende da apresentação regular destas pelos gestores. Se por um lado o centralismo fiscal pode impor constrangimentos para o controle dos recursos federais pelas IPs, por outro, os gestores subnacionais também podem criar determinadas condições que afetam a atuação das IPs, como o atraso na entrega das prestações, a falta de informações precisas e completas e o não envio das prestações de contas.

A cobrança em relação às prestações de contas aparece com frequência nas IPs subnacionais, especialmente no Ceas RS e CMAS PoA. Na IP estadual, identificou-se que um conselheiro “[...] protocolou requerimento solicitando a Prestação de Contas dos Recursos do FEAS/2007” (Ata 301 do Ceas RS, 2008). Além disso, foram encontradas situações em que o não cumprimento de prazos na entrega da prestação de contas resultou na sua aprovação “[...] como voto de confiança ao DAS, pois não tiveram tempo para a análise dos mesmos e solicitam que fique registrado que, mais uma vez, as solicitações de aprovação advindas tanto do MDS quanto da STCAS vêm sem tempo hábil para análise por parte deste Conselho” (Ata 215 do Ceas RS, 2005). Entrevistas reforçaram que as prestações de contas não eram

apresentadas ao conselho e quando iam “[...] era de forma intempestiva, chegavam em um dia para sair no outro. E na angústia de não se perder recurso aprovava, mas não existia um estudo dessas peças, quando de fato elas chegavam a ir para o Conselho” (CEASRS 01). As entrevistas também pontuaram que o envio da prestação não era algo rotineiro e que havia “[...] sempre uma cobrança desta, mas nós conseguimos avançar um pouco dentro do conselho, pois não havia uma prestação de contas detalhada, discriminada, com dados que fossem de fácil entendimento” (CEASRS 04).

Por sua vez, no CMAS de PoA, foram encontrados registros de cobranças acerca do cumprimento da obrigatoriedade de prestação de contas. Em trecho extraído de uma das atas dessa IP, um conselheiro reforça que é um direito receber a prestação de contas trimestralmente, mas, segundo a fala de outro, esse direito não é garantido. Essas situações de cobrança sugerem que a existência, por si só, do centralismo fiscal não garante que a prestação seja encaminhada ao CMAS com regularidade e prazo hábil para sua apreciação. Falas encontradas nas atas do CMAS PoA evidenciam que a entrega das prestações no prazo “[...] é resultado de cobranças que nós fizemos e de ofícios que enviamos” (Ata 20 do CMAS PoA, 2006), além de reuniões com o órgão gestor.

Ainda que os gestores apresentassem as prestações de contas, foi possível identificar situações nas quais os conselheiros manifestaram insatisfação com as explicações dadas e solicitaram detalhamentos e esclarecimentos sobre os documentos apresentados, como notas explicativas e/ou técnicas, ou até mesmo a presença da equipe técnica para esclarecer as dúvidas e “traduzir” a difícil linguagem orçamentária, de forma que eles pudessem compreender o que estava sendo apresentado. Ou seja, as IPs subnacionais atuam controlando os respectivos gestores a partir dos parâmetros definidos pelas regulamentações federais e pelas ameaças de suspensão dos repasses dos recursos federais.

Avalia-se que as regulamentações do financiamento, ao definirem atribuições das IPs em relação à aprovação da prestação de contas e formatarem os mecanismos para o seu processamento, tenderam a moldar o seu funcionamento, induzindo até mesmo à criação de estratégias próprias para a fiscalização da aplicação dos recursos em seus âmbitos, como a formulação de instrumentos de apoio para a análise das prestações de contas e até mesmo a criação de regulamentação própria para o acompanhamento e fiscalização desses recursos, como no caso do CMAS BH, que adotou como referência para aprovar as prestações de contas um teto de 90% de cumprimento da execução dos recursos.

Ademais, verificou-se também que, a despeito do contexto político-partidário no qual as IPs subnacionais estavam inseridas, os gestores da política tenderam a acatar as demandas delas em relação aos esclarecimentos acerca das prestações de contas para sua aprovação e a formulação de instrumentos de apoio para sua análise, entre outras. Uma explicação plausível para essa situação diz respeito à dependência dos recursos federais e à necessidade do cumprimento das regras para o seu recebimento, denotando que o centralismo fiscal validou o papel de controle das IPs subnacionais em relação aos recursos federais.

Conclui-se, portanto, no subtema Prestação de contas, que o centralismo fiscal, tanto no aspecto da regulamentação quanto no gasto da União com a política, causou constrangimentos para o funcionamento das IPs subnacionais, assim como fortaleceu a IP nacional. Contudo, o condicionamento do recebimento de recursos pelos entes subnacionais à existência de parecer sobre a prestação de contas pelas IPs subnacionais e a delimitação de parâmetros e mecanismos para o processamento dessas contas incidiu positivamente na relação das IPs com os respectivos gestores, que tenderam a cumprir seu papel como forma de assegurar os recursos para a política de assistência social.

5.2.2.3.1 Decisão das IPs no controle da prestação de contas dos recursos do FNAS

Os resultados produzidos em relação à prestação de contas dos recursos federais alocados no FNAS e repassados para os respectivos fundos subnacionais encontram-se expressos em 126 resoluções identificadas no período analisado, com variações por IP, conforme apresentado no Gráfico 11.

O CMAS BH, seguido pelo Ceas MG e CNAS, foram as IPs em que se identificou o maior número de resultados, com, respectivamente 33 (26%), 30 (24%) e 28 (22%) resoluções. O CMAS PoA apresentou 18 (14%) resoluções nesse subtema, seguido pelo Ceas RS, com 17 (14%).

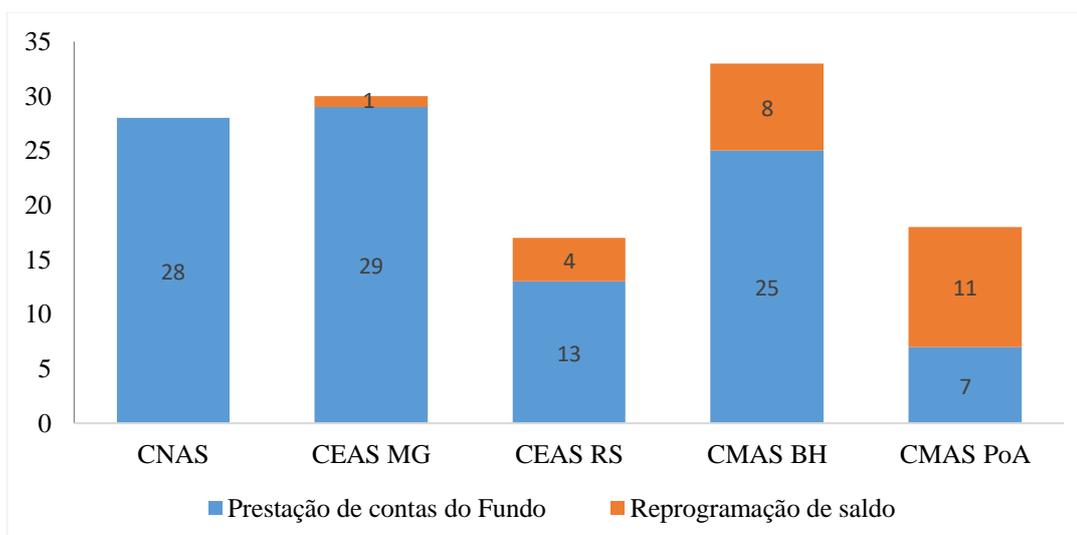
Observou-se, no funcionamento das IPs e na análise das resoluções por elas produzidas, o cumprimento de sua competência para emitir pareceres sobre a utilização dos recursos da política, aprovar a prestação de contas e efetuar a reprogramação de saldo. Verificou-se, com base na análise do conteúdo das resoluções, que as IPs produziram

resultados sobre questões relativas à fiscalização do financiamento da política, realizando a aprovação de prestações de contas, algumas delas com ressalvas e recomendações de correções.

Das 28 resoluções de aprovação de prestação de contas identificadas no CNAS, apenas uma foi aprovada com ressalva e outra com recomendação. A ressalva referiu-se à solicitação, ao gestor do FNAS, da apresentação trimestral e anual de dados da execução física e de nota explicativa sobre os resultados alcançados, juntamente com relatório de execução financeira do FNAS. A recomendação, por sua vez, foi para que o órgão gestor incluísse nos relatórios as metas físicas executadas e nota explicativa com a identificação das ações e projetos e o detalhamento por unidade da Federação. As demais resoluções dessa IP apresentam-se detalhadas por meio de planilhas e notas explicativas elaboradas pelo MDS, atendendo assim, demandas do CNAS, feitas no início do período em análise, quanto à necessidade de esclarecimentos e de transparência em relação à utilização dos recursos do FNAS.

O maior número de resoluções expedidas pelas IPs subnacionais, com exceção do Ceas RS e do CMAS PoA, sugere o fortalecimento do seu papel de controle. Comparando-se as resoluções relativas a decisões acerca da proposta orçamentária e da execução dos recursos, observa-se que as IPs subnacionais controlam mais do que decidem sobre o financiamento da assistência social. Esse controle, como visto na análise do funcionamento das IPs, tendeu a ocorrer seguindo regulamentações federais e diante da possibilidade de aplicação de sanções pelo MDS, o que as constrange.

Gráfico 11 - Resoluções do subtema Prestação de contas por IP (2003 -2010)



Fonte: Elaboração própria com base nas resoluções.

No caso das 30 resoluções do Ceas MG, apenas uma corresponde à aprovação de proposta de reprogramação de saldos de recursos federais para os serviços socioassistenciais alocados no Feas, devendo-se destacar que nenhuma prestação de contas foi aprovada com ressalva. Contudo, verificou-se, nas atas, a existência de solicitações de esclarecimentos e recomendações, que, uma vez resolvidas, não foram registradas como ressalvas e/ou recomendações nas resoluções emitidas pelo Ceas.

No Ceas RS, das 17 resoluções classificadas nesse subtema, também nenhuma apresentou ressalvas às prestações de contas ou recomendações para o gestor. A análise das atas e as entrevistas evidenciaram que essas prestações, quando eram enviadas, não chegavam ao conselho em tempo hábil e devidamente instruídas para a análise, sendo aprovadas em caráter de urgência para não prejudicar os repasses de recurso para o estado. Identificou-se também, no conteúdo de quatro resoluções dessa IP, a reprogramação dos saldos dos recursos federais dos serviços continuados de assistência social de execução direta do estado e de alguns municípios não habilitados à gestão do Suas.

Na análise da produção decisória das IPs, o CMAS BH foi o que apresentou o maior número de resoluções relativas à prestação de contas, com 33, sendo que oito delas eram de aprovação de reprogramação de saldos. Das resoluções sobre prestação de contas, oito trouxeram observações, comentários, ressalvas e/ou críticas ao documento apresentado pelo órgão gestor. No geral, esses destaques consistiam, entre outros, na manutenção da proporcionalidade do recurso empenhado com relação ao recurso pago; na perspectiva de alcançar a meta de 90% de execução exigida pelo CMAS BH; na necessidade de que fossem destacados e discutidos os serviços que não tiveram seus recursos empenhados e de que a prestação de recursos reprogramados fosse feita de forma separada; assim como na orientação de que os remanejamentos de metas tivessem ciência e aprovação do conselho, para o aprimoramento dos instrumentos de prestação de contas. As ressalvas à prestação de contas, se por um lado expressavam a capacidade dessa IP de atuar no controle dos recursos aplicados na política, por outro evidenciavam que o centralismo fiscal também causa constrangimentos para a produção de decisões em relação a esse controle, uma vez que a sanção de perda de recursos parece fazer com que, mesmo tendo discordâncias em relação ao documento apresentado, a IP acabe aprovando a prestação de contas.

No caso do CMAS PoA, das 18 resoluções identificadas, 11 aprovaram a reprogramação de saldo de recursos do FMAS. A incidência de reprogramação, como evidenciado na análise das atas dessa IP, era criticada pelos conselheiros, que argumentavam que os recursos deveriam ser gastos no ano em exercício e que faltava organização do gestor municipal para aplicá-los de modo a atender as demandas do município. Das seis resoluções relativas a prestações de contas dos recursos destinados pelo FNAS, três apresentavam ressalvas. Em uma delas, identificou-se uma cobrança ao órgão gestor de justificativa para a sobra de recursos frente às metas previstas e as efetivamente executadas; em outra, solicitou-se que as prestações de contas futuras fossem remetidas à IP com prazo mínimo de 30 dias de antecedência, para uma análise mais criteriosa. Em 2010, verificou-se também a aprovação da prestação de contas com ressalva, visto que os recursos não tinham sido utilizados na íntegra pelo gestor.

Entre as resoluções dessa IP, foi encontrada uma resolução de 2008, expedida em resposta a uma notificação do MDS quanto a incorreções encontradas em uma prestação de contas encaminhada em 2006. Se por um lado essa resolução evidencia que o centralismo fiscal pode ter efeitos positivos sobre a capacidade das IPs subnacionais de produzirem decisões em relação ao controle dos recursos repassados pelo governo federal, por outro, revela que suas decisões também são constrangidas por esse centralismo. Ainda neste caso, conforme identificado por ocasião da análise das atas, mesmo não concordando com a prestação de contas apresentada pelo órgão gestor da política, para não prejudicar o município no recebimento de recursos para execução dessa, o CMAS respondeu aos questionamentos feitos pelo órgão gestor federal e reviu sua decisão.

Portanto, os dados encontrados na análise das resoluções desse subtema sugerem a confirmação do pressuposto de que o centralismo fiscal na assistência social fortalece a atuação do CNAS. Já a análise das resoluções das IPs subnacionais relativas à apreciação e aprovação da prestação de contas também confirma o pressuposto de que o centralismo fiscal limita sua atuação, isto é, as decisões produzidas expressam o constrangimento sobre a dinâmica de funcionamento dessas IPs.

As ressalvas e/ou observações identificadas nas resoluções expressam as discordâncias das IPs em relação às prestações de contas apresentadas, assim como registram recomendações para que os gestores ajustem procedimentos e dêem maior transparência aos atos de aplicação dos recursos. As resoluções que apresentam esse conteúdo, assim como as

demais que aprovam as prestações sem ressalvas, evidenciam a busca das IPs por cumprirem as funções de controle dos recursos gastos com a política, que, em grande parte, são definidas e cobradas pelo governo federal.

O receio de sofrerem a sanção de corte dos recursos federais, dos quais os entes subnacionais dependem para execução da política de assistência social, tendem a levar as IPs subnacionais, mesmo discordando das prestações apresentadas, ou não as tendo analisado por falta de tempo, a aprová-las. Com isso, a emissão de resoluções com ressalvas sugere a incidência do constrangimento das regulamentações federais e do gasto da União sobre as decisões produzidas por essas IPs.

Em síntese, identificou-se, tanto na análise das atas como nas resoluções do CNAS, a confirmação do pressuposto de fortalecimento da capacidade dessa IP em quase todos os subtemas analisados, pela sua efetiva participação na análise e aprovação da proposta orçamentária da política, na definição de aspectos estruturantes para a execução dos gastos da União com a assistência social – como normas para a celebração de convênios e transferências fundo a fundo, recursos para estruturação dos equipamentos públicos, definição de critérios de partilha e de transferência de recursos do FNAS -, assim como na proposição de critérios e prazos para a regulamentação da provisão dos benefícios eventuais pelos conselhos subnacionais e para o processo de reordenamento desses em relação à saúde.

Excetuam-se, no rol de situações que denotam o fortalecimento da IP nacional, o BPC e o PBF, pois, apesar da centralização federal tanto dos gastos como da regulamentação desse benefício e programa, o CNAS não tem participação na definição e regulamentação do seu financiamento.

Destaque-se ainda que, na análise das atas, foram encontrados outros fatores, não relacionados ao centralismo fiscal, que afetaram a atuação dessa IP: entre eles, no Orçamento, pode-se citar as regras gerais do processo orçamentário, a falta de vinculação de receita para a área, os prazos para apresentação das propostas de lei e a falta de conhecimento técnico sobre o orçamento; nos Serviços, programas e projetos, a exigência de CND para transferência de recursos, o prazo de aprovação do orçamento, que interfere no processo de definição dos critérios de partilha dos recursos do FNAS, e, na Prestação de contas, apenas em 2003, verificou-se que a relação com o gestor da política constrangeu a atuação do CNAS.

No caso das IPs subnacionais, tem-se também em todos os subtemas, com exceção dos Benefícios eventuais, a confirmação do pressuposto de que o centralismo fiscal constrange a

capacidade de atuação dessas IPs. Os constrangimentos encontram-se expressos na ausência de discussão sobre o financiamento do BPC, na não participação dessas na definição e controle da execução dos gastos federais com a política, no controle dos pagamentos, celebração, renovação e cancelamento dos convênios cofinanciados pelo FNAS, na aprovação e remanejamento de metas, na implantação de Cras e Creas e na aprovação de ações cofinanciadas com o piso de transição em conformidade com as regulamentações federais, além do controle da aplicação dos recursos do FNAS, em que, mesmo discordando das prestações de contas, os conselhos as aprovam com ressalvas.

Nos subtemas Orçamento e Serviços, programas e projetos, foram encontrados tanto nas atas como nas resoluções outros fatores, não relacionados ao centralismo fiscal, que também incidiram sobre a capacidade de atuação das IPs subnacionais, como a relação com o gestor, a autonomia dos entes subnacionais para definir as fontes e formas de gestão de recursos próprios, como a Loteria Mineira, a Lei da Solidariedade no RS, o OP em PoA e as emendas parlamentares. O caso do Ceas RS é um bom exemplo desses efeitos, pois os projetos financiados pela Lei da Solidariedade não se orientam pelas diretrizes do Suas e representam mais da metade das resoluções produzidas por essa IP estadual.

Por fim, destacou-se, na análise das regulamentações federais relacionadas ao financiamento, que as definições de atribuições para os conselhos de assistência social se concentram no acompanhamento da execução dos gastos e no controle da aplicação dos recursos do FNAS, o que tende a restringer a atuação dos conselhos subnacionais, especialmente quando definem sanções, as quais podem trazer impactos negativos no atendimento aos usuários da assistência social.

CONCLUSÕES

Estudos que analisam a participação institucionalizada brasileira vêm apontando a importância de se considerar os contextos e as estruturas institucionais nos quais as IPs estão inseridas, uma vez que esses podem influenciá-las, ao condicionar possibilidades e/ou limitar a atuação dessas no processo decisório das políticas públicas (WAMPLER, 2011; PIRES et al., 2011).

O federalismo pode apresentar características gerais que interferem, de forma diferenciada, na formulação e desenvolvimento das políticas públicas, em especial as sociais (ABRUCIO, 2006, ARRETCHE, 2000, 2004, 2006, 2009, 2012; SOARES; MACHADO, 2016) e, portanto, configura uma variável importante para a análise tanto das políticas públicas quanto das IPs vinculadas a essas políticas. Desse modo, o principal aspecto que norteou este estudo foi que o contexto federativo pode oferecer oportunidades ou impor constrangimentos (HALL; TAYLOR, 2003) para a participação das IPs na decisão e controle das políticas públicas.

A assistência social destaca-se como uma política marcada pelos centralismos jurisdicional e fiscal no período que seguiu a CF/88. A União financia e regulamenta a política nacional de assistência social, cabendo, em especial ao MDS, a coordenação e execução das ações necessárias à sua implementação em todo o território nacional. Sendo assim, conforme Arretche (2004, 2010), quando o nível central é o principal regulador e financiador da política pública, a autonomia política decisória das unidades subnacionais é afetada.

Neste estudo, entendeu-se que, assim como se tem o efeito dos centralismos nos entes subnacionais (ARRETCHE, 2012), esses também incidem sobre as IPs. A questão que nos orientou foi a de como a organização federativa da política de assistência social no Brasil, marcada pelos centralismos jurisdicional e fiscal, afeta o desenho, o funcionamento e o resultado dos conselhos de assistência social. Para respondê-la, adotou-se o pressuposto geral de que o centralismo jurisdicional uniformiza o desenho dos conselhos subnacionais e o centralismo fiscal, em suas dimensões jurisdicional e do gasto, fortalece a capacidade do conselho nacional e constrange a capacidade dos conselhos subnacionais para decidirem e controlarem o financiamento da assistência social.

A análise das regulamentações federais e das atas e resoluções, assim como as entrevistas realizadas, levaram à confirmação do pressuposto geral.

Os dados analisados confirmaram, na *dimensão do desenho das IPs*, o pressuposto de que a centralidade da regulamentação da assistência social no âmbito federal uniformiza o desenho das IPs subnacionais em termos de natureza deliberativa, do caráter permanente e da composição paritária entre governo e sociedade civil, à exceção, neste último aspecto, do caso de PoA.

Embora a relação com o gestor da assistência social constitua uma variável relevante, que incide no funcionamento e nos resultados produzidos pelas IPs, a uniformidade em alguns aspectos do desenho contribuiu para sustentar, ainda que normativamente, o papel dessas IPs frente ao gestor. A natureza deliberativa, prevista nas leis de criação, foi importante para assegurar a capacidade normativa das IPs em relação ao financiamento da assistência social (ALMEIDA; CUNHA, 2011), e o caráter permanente delas viabilizou o envolvimento regular e continuado dos cidadãos com a administração pública (CORTES, 2011), ao passo que o caráter paritário assegurou que o Estado lidasse com a representação oficial da sociedade civil (AVRITZER, 2007).

Destaque-se ainda que, conforme ressaltam Arretche (1999, 2002), Abrucio (2006) e Souza (2004), a própria criação de conselhos subnacionais de assistência social ocorreu a partir de determinação legal e do processo de indução promovido pelo governo federal ao condicionar a criação e o efetivo funcionamento das IPs ao repasse de recursos do FNAS, estruturando-se assim, esse tipo de participação institucionalizada nos três âmbitos de governo. Com isso, esperava-se que o centralismo que impulsionou a criação das IPs limitasse sua autonomia de organização. Contudo, verificaram-se variações no desenho das IPs em relação a número de conselheiros, representação de diferentes níveis de governo e vinculação ao órgão gestor da política, aspectos não previstos na regulamentação federal. Mesmo com a Loas determinando a composição paritária das IPs, dados da Munic (2009) indicam que 58% dos conselhos de assistência social detinham maior representação da sociedade civil. A não observância dessa paridade poderia ser explicada, como no caso do CMAS PoA, pelo cumprimento de preceitos legais que regulam a criação dos conselhos no âmbito local.

Ainda na análise do desenho institucional, identificou-se que a Loas é detalhada ao definir as competências do CNAS quanto ao financiamento da política nacional de assistência social, algo que acaba por se reproduzir nas IPs subnacionais, mesmo não sendo matéria da lei

nacional. A similaridade identificada em relação às competências das IPs, portanto, não é resultado do centralismo jurisdicional.

As variações encontradas nas configurações das IPs evidenciaram certa discricionariedade e capacidade de inovação dessas instituições quanto à contextualização de suas competências, de acordo com seu âmbito de atuação, mas as IPs subnacionais definiram competências convergentes com as regras estabelecidas, no âmbito da União, para o CNAS.

Em suma, o centralismo jurisdicional, mesmo definindo os principais aspectos e diretrizes para a criação das IPs subnacionais, não delimitou completamente o seu desenho, cabendo a cada IP realizá-lo em conformidade com a realidade de seu respectivo ente. Ou seja, mesmo em se verificando a indução federal para a criação e funcionamento das IPs, os dados corroboram a capacidade de autorregulação dessas IPs por meio da proposição de alteração de suas leis de criação e/ou formulação de seus regimentos internos (CUNHA, 2009; FARIA; RIBEIRO, 2011).

Pesquisas sobre o federalismo brasileiro têm apontado para o poder de tomada de decisões do governo federal acerca das políticas públicas, em especial as políticas sociais (ARRETCHE, 2012; FALLETI, 2005). O governo federal se destacou no período analisado pela indução da política nacional de assistência social. Essa indução expressou-se no papel regulatório da União sobre as unidades subnacionais por meio da edição de regulamentações a serem cumpridas em todo o território nacional (ARRETCHE, 2009; SOUZA, 2005), assim como na redistribuição de recursos federais aos entes subnacionais para o custeio da política. Esperava-se, portanto, encontrar que o CNAS, por integrar a estrutura da administração pública federal responsável pela coordenação geral dessa política, também expressasse esse poder da União em decidir e controlar o seu financiamento.

O CNAS e as IPs subnacionais têm previsto, em suas leis de criação e regimentos internos, um amplo campo de competências, que são ampliadas e reforçadas pelas regulamentações federais, quanto à decisão acerca da proposta orçamentária da assistência social, bem como sobre a decisão e o controle da execução dos gastos com as ações socioassistenciais e o controle dos recursos federais aplicados nessa política.

Os dados encontrados na análise da *dimensão funcionamento* sugerem que o centralismo fiscal fortaleceu a capacidade de decisão e controle do CNAS. Esse fortalecimento não foi identificado na discussão do PBF, cuja regulamentação não prevê atribuições para essa IP em relação a aspectos de seu financiamento, e nem no BPC. No caso

dos benefícios eventuais, tem-se a ausência do centralismo fiscal em seu aspecto do gasto, uma vez que a União não financia esses benefícios. Contudo, em seu aspecto jurisdicional, o centralismo fiscal fortaleceu a atuação dessa IP, que definiu critérios e prazos a serem cumpridos pelos entes subnacionais e respectivas IPs, além de induzir a regulamentação desses benefícios por decreto federal.

O centralismo fiscal fortaleceu a atuação da IP nacional, contudo, não foi capaz de anular os constrangimentos de outros fatores, não relacionados a esse centralismo, que incidiram sobre a sua capacidade de decidir e controlar o financiamento da assistência social. Entre esses, destacaram-se a falta de vinculação de receita para a área e o desconhecimento da linguagem orçamentária pelos conselheiros, além de situações relacionadas à burocracia e à relação com o gestor da política.

No caso das IPs subnacionais, os dados confirmaram o pressuposto de que o centralismo fiscal constrangeu a atuação delas na decisão da proposta orçamentária, na decisão e controle da execução dos gastos e no controle da aplicação dos recursos. A dependência dos entes subnacionais dos recursos federais para o custeio da política em seus âmbitos faz com que as IPs busquem adequar-se aos parâmetros e condicionalidades estabelecidos pela regulamentação federal, entre eles, os critérios de partilha dos recursos do FNAS. Esse centralismo possibilita ao governo federal induzir as ações nos níveis subnacionais, isto é, promover o alinhamento dos governos locais às prioridades da agenda federal (ARRETCHE, 2012). A autora (2004, 2010) ainda ressalta que a autonomia política decisória das unidades subnacionais são afetadas pela capacidade da União para regular e financiar determinadas políticas públicas. Sendo assim, era esperado identificar o constrangimento da capacidade das IPs subnacionais para decidir e controlar o financiamento dessa política.

Em relação ao BPC, a ausência de discussões nos casos subnacionais evidencia que o centralismo fiscal é fator de constrangimento para a atuação das IPs, não apenas na decisão, como também no controle do financiamento desse. No Orçamento, não se identificou o centralismo fiscal em seu aspecto jurisdicional. A definição dos recursos federais para as ações da política de assistência social fica a cargo do governo federal e de sua respectiva IP, não cabendo ingerência das IPs subnacionais, ou seja, a ausência de discussões sobre esses recursos também expressa o constrangimento do centralismo fiscal em seu aspecto do gasto.

Cabe esclarecer que nas situações em que se confirmou o pressuposto de que o centralismo fiscal constrange a atuação das IPs subnacionais, encontraram-se outros fatores como a relação das IPs com o respectivo gestor da política, que, junto com o centralismo, constroem a capacidade destas em decidir e controlar o financiamento. De modo geral, foram identificadas situações em que as IPs cobraram dos gestores o envio das propostas orçamentárias e das prestações de contas em tempo hábil para análise e esclarecimentos.

A análise das atas subnacionais também evidenciou situações em que o constrangimento do centralismo fiscal não foi identificado, como no subtema benefícios eventuais, onde a centralização da regulamentação federal limitada a aspectos gerais desses benefícios pode contribuir tanto para o fortalecimento da capacidade decisória das IPs subnacionais, como para o não cumprimento de competências em relação a esses. Vê-se, portanto, que a ausência do centralismo nos benefícios eventuais, associada ao contexto, tem efeitos diferenciados, positivos e negativos, nas IPs subnacionais. Tal achado aponta para a importância de se mobilizar outras variáveis explicativas que, junto com o centralismo jurisdicional, podem estar afetando as IPs.

Encontrou-se ainda algumas situações em que as IPs subnacionais atuam por uma dinâmica própria estabelecida pelo ente ao qual se vinculam, como evidenciado no caso da Lei da Solidariedade. Uma vez que esses recursos não provêm do tesouro federal, as IPs não são constrangidas pelas regulamentações federais relacionadas ao financiamento. Ou seja, a aplicação desses recursos nem sempre se orienta pela concepção de financiamento das ações socioassistenciais do Suas. Essas evidências denotam que os estados e municípios são atores políticos autônomos e com relevantes competências na implementação de políticas sociais, e, nesta condição, têm espaço para tomar decisões, podendo até mesmo contrariar diretrizes advindas da regulamentação central, conforme aponta Arretche (2010). Tais situações denotam a importância de se considerar o contexto no qual as IPs se inserem e interagem com outras institucionalidades próprias de seus níveis de governo.

Na *dimensão resultado*, os dados confirmaram que as decisões produzidas pela IP nacional expressam o fortalecimento desta pelo centralismo fiscal. Na análise do conteúdo das resoluções, identificou-se a capacidade do CNAS para atuar tanto na decisão do financiamento da política, quanto no controle da execução dos gastos. Verificou-se, entre esses resultados, a aprovação de propostas orçamentárias, a aprovação e definição de critérios de partilha e de transferências de recursos do FNAS para os fundos subnacionais, assim como

a aprovação de prestações de contas com, por exemplo, recomendações de inserção, pelo órgão gestor federal, de notas explicativas.

Nos casos subnacionais, identificou-se que a produção de decisões sobre o financiamento da política pelas IPs é constrangida pelo centralismo fiscal. Na análise do conteúdo das resoluções relativas à prestação de contas, identificaram-se ressalvas que expressavam discordâncias das IPs subnacionais em relação às prestações de contas apresentadas, assim como recomendações de ajustes. Esses conteúdos, se por um lado evidenciam a capacidade dessas IPs para cumprirem com sua competência de exercerem o controle dos recursos que foram aplicados, por outro, sugerem o constrangimento do centralismo fiscal na atuação delas nesse aspecto do financiamento, quando decidem, premidas pela possibilidade de sanção do governo federal.

As decisões produzidas tendem a estar alinhadas às discussões sobre financiamento que ocorrem nas plenárias. Ou seja, as IPs tanto discutem quanto decidem sobre o financiamento da assistência social, e, com isso, realizam as dimensões deliberativas de discussão e de decisão destacadas por Avritzer (2000) e Cunha (2007, 2009). Os aspectos e/ou condições definidas pelo centralismo fiscal, portanto, formatam as discussões, assim como as resoluções produzidas sobre o financiamento.

Em relação à produção de decisões acerca das propostas orçamentárias, não se tem o efeito do centralismo fiscal no aspecto jurisdicional, identificando-se poucos e até mesmo ausência desse tipo de resultado relacionado ao subtema Orçamento. A ausência de mecanismo de indução federal junto aos entes subnacionais para que estes submetam as propostas orçamentárias da política às respectivas IPs sugere que a atuação delas é dependente das relações que estabelecem com os respectivos Executivo e Legislativo, uma vez que nessa proposta estão envolvidos os recursos dos próprios entes.

Foram encontradas resoluções relativas à decisão e ao controle de recursos que não são destinados pela União para o ente subnacional. Sendo assim, as decisões em relação aos mesmos não ficam sujeitas às regulamentações federais, como no caso do Ceas RS, em que a maior parte das resoluções refere-se à aprovação de projetos do PAIPS, que são custeados pela Lei da Solidariedade. Portanto, outros fatores encontrados, como a dinâmica própria do ente, incidem nos resultados das IPs subnacionais para além do centralismo fiscal.

De todo modo, o centralismo fiscal, apesar de constranger a atuação das IPs ao delimitar aspectos e condições para a sua atuação, pode ter efeitos positivos, especialmente

quanto ao controle da execução dos recursos do FNAS repassados aos governos subnacionais. Essa afirmação foi de concordância geral dos entrevistados. Contudo, esse efeito tende a fortalecer o governo federal na coordenação da política e as IPs podem estar se transformando em mecanismo de controle da União sobre o financiamento para implementação da política pelos entes subnacionais.

Estudos apontam que os conselhos têm importante papel a desempenhar na democratização da gestão pública, contudo encontram limites inerentes à sua natureza setorial e fragmentada, e de dependência dos governos, além de tendência à burocratização dos processos participativos pela própria natureza de suas funções. Como evidenciado nesta pesquisa, a indução federal tem levado as IPs subnacionais a desempenharem uma atuação mais reativa em resposta às demandas provenientes do Executivo federal do que uma atuação propositiva, conforme destacam Almeida e Tatagiba (2012). Contudo, o estudo realizado evidencia também que o CNAS é fortalecido em sua capacidade de decidir e controlar o financiamento da assistência social, quando participa e influencia decisões estruturantes para o financiamento da política, como a NOB SUAS e demais regulamentações federais que implementam o Suas, além de articular e participar da definição dessas junto ao MDS, CIT, Legislativo e outros atores no âmbito nacional. Destaca-se a atuação propositiva do CNAS não só na elaboração da NOB SUAS como na regulamentação dos benefícios eventuais, que acabou por induzir a regulamentação desses nos âmbitos federal e subnacionais.

Atores entrevistados corroboram dados que evidenciam o fortalecimento da IP nacional ao destacarem a atuação dessa na construção dos instrumentos fundantes da política, em especial, a PNAS e a NOB SUAS, que, diferentemente da política de saúde, foi editada por resolução do CNAS. Eles também registraram o surgimento posterior de portarias, decretos, leis e instruções normativas para operacionalizar a política e o seu financiamento, já deliberado pelo CNAS. Verifica-se, no período analisado, que para além do efeito positivo incidente pelo centralismo fiscal sobre o CNAS, que a relação com o gestor, com um projeto político participativo (Dagnino, 2002), foi fator importante para o fortalecimento dessa IP. Como destacado por uma conselheira, “[...] o processo de participação é trabalhoso. Acreditar no controle social não é profissão de fé. Você tem que investir, botar pessoal, pagar viagem e não é qualquer Governo que faz isso. A discussão com a sociedade civil nos espaços públicos e sua interlocução com o Estado é um desafio que se assume nesse trabalho de construção participativa de uma política pública (CNAS02).”

A literatura sobre a participação admite que o processo decisório de uma política pública pode ocorrer tanto nas IPs como nos fóruns, conferências e nas comissões intergestores, organizados nos diferentes níveis de governo, influenciando-se reciprocamente. No caso da assistência social, as conferências também integram o processo decisório dessa política e, embora tenham desenhos, objetivos e funções específicas, apresentam uma organização federativa, em termos territoriais, e uma dinâmica que induz à formulação e ao processamento de proposições para os três níveis de governo. A relação dos conselhos com essas instituições, a influência da IP nacional sobre as subnacionais no processo conferencista, assim como as dinâmicas das estruturas de organização interna das próprias IPs, como as comissões e as Diretorias Executivas ou Mesas Diretoras, podem influenciar na formação das pautas e afetar também o funcionamento e as decisões produzidas por elas. Contudo, explorar tais relações e as dinâmicas internas próprias dos conselhos - como se estabelecem e influenciam sua capacidade de decisão e controle - foge ao escopo deste estudo.

Uma característica da dinâmica federativa na assistência social, importante para estudos futuros que busquem explorar a relação entre federalismo e IPs, é a coordenação intergovernamental das comissões intergestores, que trazem os municípios e os estados para a pactuação federal sobre os aspectos da implementação da assistência social. A produção de decisões por essas comissões, segundo Palotti e Machado (2014), em relação ao financiamento, expressam o compartilhamento do processo decisório entre os entes federados, diferentemente do foco desta tese, que analisa os efeitos dos centralismos jurisdicional e fiscal sobre as IPs.

Ressalte-se também a relevância da análise de outras temáticas relacionadas à política de assistência social, não abordadas aqui, que seriam pertinentes à compreensão dos efeitos dos centralismos jurisdicional e fiscal encontrados por este estudo, assim como para se verificar variações desses nas dinâmicas de funcionamento e nas decisões produzidas pelas IPs. Analisar os efeitos da dinâmica federativa de outras políticas públicas em suas respectivas IPs, assim como a análise de IPs de municípios de médio e pequeno porte, com o intuito de compreender aspectos menos destacados nos casos das capitais, também pode contribuir para a formulação de hipóteses e para a identificação de outras variáveis, com efeitos no desenho, funcionamento e resultado das instituições participativas.

Nesta tese, afirmou-se que o centralismo fiscal teve efeito positivo na IP nacional, podendo também vir a ter esse efeito sobre as IPs subnacionais, uma vez que validou o papel

dessas frente aos gestores locais, de que é exemplo a vinculação do recebimento de recursos federais aos pareceres emitidos por elas.

Espera-se, com este estudo, ter contribuído para o avanço da compreensão sobre o potencial da teoria do federalismo nas agendas de pesquisas que tenham por objeto a participação institucionalizada no processo decisório e no controle das políticas públicas. O aspecto principal a ser destacado nesta tese é que o federalismo brasileiro é essencial na conformação da política de assistência social e de suas IPs.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca N.; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. *Cad. CRH [online]*. vol.21, n.52, 2008, p.99-112.

ABERS, Rebecca N.; KECK, Margaret. Mobilizing the state: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics & Society*, vol. 37, n. 2, 2009, p. 289-314.

ABERS, Rebecca N.; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A experiência na era Lula. *Revista Dados*, v. 57, 2014.

ABRUCIO, Fernando L. *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. Tese de doutorado apresentada no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2000.

ABRUCIO, Fernando L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: as lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, F. L., LOUREIRO M. R. *O estado na era das reformas: os Anos FHC – parte 2*. Brasília: MP, SEGES, 2002.

ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005, p. 41-67.

ABRUCIO, Fernando L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (org.) *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ABRUCIO, Fernando L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. *Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais - IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG; Editora IABS, 2013.

ADCOCK, Robert; COLLIER, David. Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review* 95:3, 2001, p. 529-46.

AFFONSO, Rui B. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (orgs.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ALMEIDA, Carla. C. Conselhos gestores e regulação: a assistência social em tempos de transição. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 8, n. 15, 2009, p. 251-269.

ALMEIDA, Carla C.; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 109, mar. 2012.

ALMEIDA, Débora. C. *Participação nos conselhos gestores: uma ponte entre teoria e prática deliberativas*. In: 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP. UNICAMP – Campinas, SP. Setembro, 2008.

ALMEIDA, Débora. C. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil, In AVRITZER, L. (org.), *A dinâmica da participação local no Brasil*, São Paulo, Cortez: 129-174, 2010.

ALMEIDA, Débora. C. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 28, n. 82, jun. 2013, p. 45-66.

ALMEIDA, Débora. C. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. *Revista de Sociologia Política*. v. 22, n. 50, 2014, p. 175-199.

ALMEIDA, Debora C.; CUNHA, Eleonora S. M. Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative system. *Critical Policy Studies*, vol. 10, no. 2, may 2016.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Federalismo e Políticas Sociais. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 10, No. 28, 1995.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R B. A. & SILVA, L. B. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo, Fundap, 1996.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Federalismo, Democracia e governo no Brasil: Ideias, hipóteses e evidências. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 51, 2001, p. 13-34.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005, p. 29-40.

ARRETCHE, Marta T. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, 1999, p. 111-141.

ARRETCHE, Marta T. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro/São Paulo, Editora Revan/FAPESP, 2000.

ARRETCHE, Marta T. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da Ciência Política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, 2001.

ARRETCHE, Marta T. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: A reforma de programas sociais. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002, p. 431-458.

ARRETCHE, Marta T. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 80, set. 2002a., p. 25-48.

ARRETCHE, Marta T. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. In: *Ciência e Saúde Coletiva* Vol. 8, nº 2; 2003.

ARRETCHE, Marta T. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004, p. 17-26.

ARRETCHE, Marta T. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005, p. 69-85.

ARRETCHE, Marta T. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.

ARRETCHE, Marta T. *A centralização no Estado Federativo Brasileiro*. Tese (Livre-docência). Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2007.

ARRETCHE, Marta T. Continuidades e discontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

ARRETCHE, Marta T. Federalismo e Igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, Marta T. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV, 2012.

ARRETCHE, Marta T. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos (Org.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, 2013

ARRETCHE, Marta T. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos* (Org.) Marta Arretche. – 1. Ed. – São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015

ARRETCHE, Marta T.; SCHLEGEL, Rogério. Os Estados nas Federações: Tendências gerais e o caso brasileiro. *Documento para discussão*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Instituições para o desenvolvimento. Divisão de Gestão Fiscal e Municipal. 2014.

ARRETCHE, Marta T.; VAZQUEZ, Daniel. *Descentralização, instituições políticas e autonomia: padrões de gasto dos governos locais no Brasil*. XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, 2009.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. SP: Perspectiva; BH: Editora UFMG, 1996.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Revista Lua Nova*, São Paulo: CEDEC, n. 50, 2000, p. 25-46.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press; Princeton and Oxford, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura S. (org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO Z (eds.) *A Inovação Democrática no Brasil*. Cortez Editora. São Paulo. Brasil. 2003.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, p. 443 a 464.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008.

AVRITZER, Leonardo (org.) *Experiências Nacionais de Participação*. São Paulo, Editora Cortez. 2009

AVRITZER, Leonardo. Participação social no Brasil. *Relatório de Pesquisa*. Belo Horizonte, UFMG, 2009a.

AVRITZER, Leonardo. Participatory Institutions in Democratic Brazil. Washington, DC: Woodrow Wilson Center; Johns Hopkins University. 2009b.

AVRITZER, Leonardo. *A dinâmica da participação local no Brasil*, São Paulo, Editora Cortez, 2010 – (Pensando a democracia participativa; v.3).

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, p. 703-728, 2004.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, v. 1, 2003.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. *Democracia, gestão urbana e instituições híbridas*. Belo Horizonte: Contrato/Cofecub, 2000.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*. Belo Horizonte, Número Especial, 2005.

AVRITZER, Leonardo; RAMOS, Alfredo. Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. *Revista Internacional de Sociología*, 74(3), 2016.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis. H. L. (Org.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013.

BARBOSA, Gisele H.; KERBAUY, Maria T. *Instituição participativa e institucionalização da participação: uma discussão conceitual*. UNICAMP, Campinas, São Paulo, 2015.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEACH, Derek. PEDERSEN, Rasmus B. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Michigan University Press, 2013.

BENNETT, Andrew. Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages. In: SPRINZ, D. F; WOLINSKY-NAHMIAS, Y. (eds.). *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*. Ann Arbor: University of Michigan, 2004.

BICHIR, Renata M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese Doutorado. Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BIDARRA, Zelimar S. *As Disputas de Projetos Políticos na Construção das Políticas de Assistência Social: As Experiências dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo (Oeste Paranaense)*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2004.

BLATTER, Joachim.; BLUME, Till. *Beyond the Co-Variational Template: Alternative Directions in Case Study Methodology*. In: General Conference of the European Consortium for Political Research, 4, Pisa, 6-8.Sept. Essex (UK): University of Essex, 2007.

BORBA, Julian.; LÜCHMANN, Ligia H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 2, n. 2, jul/dez. 2010, p. 229-246.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto R. (org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, Ipea, 2011.

BOSCHI, Renato R. *A arte da associação*. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.

BOSCHI, Renato R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. Rio de Janeiro: *Revista Dados*, v. 42, n° 4, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete (Coord.) *Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social: o olhar dos conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal*. Brasília: MAS/CNAS, Relatório de pesquisa, 2003.

BOVOLENTA, Gisele A. Os benefícios eventuais e a gestão municipal. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2010.

BOVOLENTA, Gisele A. Os benefícios eventuais previstos na LOAS: o que são e como estão. *Revista Serviço Social e Sociedade* n. 106, p.365-387, abr./jun. 2011.

BRANDÃO, Fernando A. *O financiamento público da Assistência Social. Políticas Públicas: o financiamento da Assistência Social*. In: Pitágoras Pós-graduação. Curso de Especialização em Política de Assistência Social e gestão do Suas, 2012.

BRASIL. *Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único*. MDS. Brasília - DF, abril de 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Censo Suas*, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Censo Suas*, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Censo Suas*, 2011.

CARDOSO José Celso C.; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

CARVALHO, Antônio I. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro, Ibam/Fase, 1995.

CARVALHO, Antônio I. Conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 3, n. 1, 1998, p. 23-25.

CASTRO, Iêda M. Pacto Federativo e Financiamento da assistência social: as implicações da regulação do SUAS sobre os orçamentos municipais. *Revista Temporalis*, Brasília (DF), ano 12, n. 23, jan./jun. 2012, p. 69-96.

CASTRO, Iêda M. *Assistência social e cultura política no Brasil pós-Constituição cidadã: os efeitos republicanos do sistema único de assistência social*. Tese (doutorado) – UNB, Brasília, 2015.

CASTRO, Jorge et al. *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. Texto para Discussão nº 1324*. Brasília: Ipea, 2008.

CASTRO, Jorge et al. *Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Brasília: IPEA, *Nota técnica nº9*, 2012.

CHAVES, Renato S. *Controles na Administração Pública - 2.ed. / Tribunal de Contas da União*. Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

CHEIBUB, José Antônio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Quem manda em quem na esfera federal? Insight – Inteligência*. Rio de Janeiro. Ano VI, Nº 21, 2º trimestre de 2003, p.97-106.

COELHO, Vera S. *Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando?* In: COELHO, Vera Schattan P e NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COELHO, Vera S. *A democratização dos conselhos de saúde: o paradoxo de não atrair aliados*. *Novos Estudos*, no. 78, julho de 2007.

COLIN. Denise. R.; JACCOUD. Luciana, *Assistência Social e Construção do SUAS: Balanço e Perspectiva – O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária*. In: COLIN et al (Org.). *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013, 240p.

COLLIER, David; BRADY, Henry; SEAWRIGHT, Jason. *Sources of leverage in causal inference: toward an alternative view of methodology*. In: BRADY, Henry; COLLIER, David. *Rethinking social inquiry - diverse tools, shared standards*, 2004.

CORTES, Soraya M. *Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre*. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (org.). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

CORTES, Soraya M. *Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities*. In: *XXV Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, 2002a.

CORTES, Soraya M. *Conselhos Municipais de Políticas Públicas da Região Metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre: FAPERGS, Relatório de Pesquisa, 2004.

CORTES, Soraya M. *Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas*. *Educar*, Curitiba, Editora UFPR, n, 25, 2005, p. 143-174.

CORTES, Soraya M. Conselhos municipais no contexto das políticas públicas setoriais: um estudo comparativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: *Anais do XXXI Encontro da ANPOCS*, Caxambu, 2007.

CORTES, Soraya M. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 25(7), 2009, p.1626-1633.

CORTES, Soraya M. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

CORTES, Soraya M. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias [online]*. vol.17, n.38, 2015, p.122-154.

COSTA, Bruno. L.; PALOTTI, Pedro L. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, 2011, p. 211-235.

COSTA, Bruno L.; MOREIRA, Maíra S. A evolução da institucionalização da Assistência Social nos municípios mineiros entre 2005 e 2013. In: Carlos Aurélio Pimenta de Faria; Carlos Vasconcelos Rocha; Cristina Almeida Cunha Filgueiras; Léa Guimarães Souki. (Org.). *Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos*. 1ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.

COUTO, Berenice. R.; YAZBEK, Maria C.; RAICHELIS, Raquel. A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In B. R. Couto, M. C. Yazbek, M. O. S. Silva; R. Raichelis. *O Sistema Único da Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

CRESWELL, John W. *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. Sage Publications. Thousand Oaks, 1998.

CUNHA, Edite P.; CUNHA, Eleonora S.M. *Política nacional de assistência social e implementação da política de assistência social*. Belo Horizonte: [s.n.], 2001. (mimeo)

CUNHA, Edite P.; CUNHA, Eleonora S.M. *Conselhos de assistência social: revendo marcos teóricos*. Belo Horizonte: [s.n.], 2004. (mimeo)

CUNHA, Edite da Penha. *Participação e deliberação nas inovações institucionais pós-constituição de 1988: o Conselho Estadual de Assistência Social e a Comissão de Participação Popular em Minas Gerais*. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. 2007.

CUNHA, Eleonora. S. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, p. 135-162, 2007.

CUNHA, Eleonora. S. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006)*. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

CUNHA, Eleonora. S. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. – (Pensando a democracia participativa; v.3).

CUNHA, Eleonora. S. *Efetividade deliberativa de conselhos de assistência social*. Jundiaí, Paco Editorial. 2013.

CUNHA, Eleonora. S.; ALMEIDA, Débora R. Sociedade civil e representação nas arenas deliberativas da assistência social no Brasil. In: *LASA's XXXI International Congress*, Washington-DC, 29 May – 1st June of 2013.

CUNHA, Eleonora. S.; ZANETTI, Danúbia G. Participação e influência na agenda governamental: o caso da assistência social. In: *Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*, 2016, Belo Horizonte. Anais, BH, 2016.

D'ALBUQUERQUE, Raquel. W.; SÁTYRO, Natália. G. Estudos de Caso: possibilidades, desafios e seu uso na Ciência Política. In: 9º. *Congresso da Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP)*, 2017, Montevideu. Trabalho apresentados, 2017. v. 1. p. 1-21.

DAGNINO, Evelina. (Org.) *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DELGADOS, Rodrigo M. et al. Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social. *Rev. Serv. Público Brasília* 68 (4), out/dez, 2017, 889-914.

DE VAUS, David. A. Cap 1 - What is a research design, Cap 2 - Tools for research design, Causation and the Logic of Research Design. In *Research Design in Social Research*, ed. David A. De Vaus. Thousand Oaks, CA: Sage, 2001.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas de políticas públicas. In: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

DRAIBE, Sônia M. O Welfare State no Brasil Características e Perspectivas. *Caderno de Pesquisas*, nº 8, UNICAMP, 1993.

DRAIBE, Sônia M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo soc. [online]*. vol.15, n.2, 2003, p.63-101.

ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press. 1987

ELAZAR, Daniel. *Federalismo*. Archè, ano III, n.7, 1994.

EVANS, Peter. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 5, no. 9, jan/jun 2003.

FALEIROS, Vicente de P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. *Capacitação em Serviço Social e Política Social*, Módulo 3. Brasília: UnB, 2000.

FALLETI, Tulia G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *The American Political Science Review*, vol. 99, nº 3, 2005, p. 327–346.

FALLETI, Tulia G. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, vol. 8, núm. 16, jul.-dez, 2006, p. 46-85.

FARIA, Claudia F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Revista Lua Nova*, São Paulo: CEDEC, n. 50, 2000, p. 47-68.

FARIA, Claudia F. *O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*. Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

FARIA, Claudia F. 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. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

FARIA, Claudia F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: Construindo uma sinergia positiva? *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 18, n. 36, 2010, p. 187-204.

FARIA, Claudia F. Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. *Revista Lua Nova*, São Paulo, 87, 2012, p. 63-81.

FARIA, Claudia et al. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 7, p. 249-284, jan.-abr. 2012a.

FARIA, Claudia F. Sistema Deliberativo e Inclusão Política: alcance teórico e prático. *Trabalho 37º Encontro Anual da ANPOCS*, Águas de Lindoia – SP. 2013.

FARIA, Claudia F.; CUNHA, Eleonora S. M. Formação de Agenda na Política de Assistência Social: O Papel das Conferências como um Sistema Integrado de Participação e Deliberação. *Revista Democracia e Participação* da Secretaria Geral da Presidência da República, v. 1 n. 1, 2014.

FARIA, Claudia F.; RIBEIRO, Uriella C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. – (Pensando a democracia participativa; v.3).

FARIA, Claudia F.; RIBEIRO, Uriella C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

FARIA, Claudia F. TATAGIBA, Luciana. Participação social no Brasil: trajetórias, crises e perspectivas. Belo Horizonte, 2017 (no prelo).

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina.; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FILGUEIRAS, Cristina A. Os territórios da política social: reflexão sobre O sistema único de assistência social brasileiro In: Carlos Aurélio Pimenta de Faria; Carlos Vasconcelos Rocha; Cristina Almeida Cunha Filgueiras; Léa Guimarães Souki. (Org.). *Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos*. 1ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016, p. 95-117.

FLEURY, Sônia. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. DE A. (Eds.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. 1a. ed. Rio de Janeiro/RJ: FGV, 2004.

FONSECA, Igor. F. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

FRANZESE, Cibele, ABRUCIO, Fernando L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In. *Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais*. Org. Cibele Franzese et al. Brasília: ENAP, 2009.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP/FGV), São Paulo, 2010.

FRANZESE, Cibele, ABRUCIO, Fernando L. Efeitos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FUKS, Mario; PERISSINOTO, Renato; RIBEIRO, Ednaldo A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, 21, 2003, p. 125-145.

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, Decisão e Poder: Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, nº 60, 2006.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik O. (eds.). Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance. *The Real Utopias Project IV*. Verso: London-New York, 2003.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Shattan; NOBRE, Marcos (eds.). *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004: 173-209.

FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*. Special Issue, December, p. 66-75. 2006.

GEORGE, Alexandre; BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, 2005.

GERRING, John. The case study: what it is and what it does. In: BOIX, Carles e STOKES, Susan C. *The Oxford handbook of comparative politics*. Nova York: Oxford University Press, 2007.

GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, 1995, p. 57-63.

GODINHO, Lena de L.; SANTOS, Naiane L.; FARIA, Carlos Aurélio P. Instrumentalizando a articulação e a cooperação entre as Associações da sociedade civil de belo horizonte: a experiência do Observatório das Metrópoles de Minas Gerais. In: *Anais do III Seminário Internacional Sociedade Inclusiva PUC Minas - Ações Inclusivas de Sucesso*. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2004.

GONTIJO, José Geraldo L. *Relações intergovernamentais, federalismo e políticas públicas: decisões intergovernamentais verticais no âmbito das políticas de saúde e assistência social no Brasil. Tese de Doutorado*. Universidade de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. 2015.

GONZÁLEZ, Rodrigo S. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas: uma análise comparativa*. Tese Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2000.

GUIMARÃES, Berenice Martins; AZEVEDO, Sergio de. *Belo Horizonte em tese*. Belo Horizonte: Editora Belo Horizonte, 1995.

HALL, Peter. A.; TAYLOR, Rosemary C. As três versões do neo-institucionalismo. *Revista Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HOBBS, Thomas. *Leviathan*, 1951. Pelican Classics, Penguin Books, 1968.

IBAM, IPEA, *Comunidade solidária*. Rio de Janeiro: Conselhos Municipais e Políticas Sociais, 1997.

IBGE, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* – Perfil dos Municípios Brasileiros, Assistência Social, 2005. Rio de Janeiro, 2006.

IBGE, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* – Perfil dos Municípios Brasileiros, Assistência Social, 2009. Rio de Janeiro, 2010.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Perfil dos Municípios Brasileiros. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Suplemento de assistência social. 2005, 2009, 2012. Brasil.

IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Vinte anos da Constituição Federal nº 15. Brasília: Ipea, 2008.

IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Vinte anos da Constituição Federal nº 17. Brasília: Ipea, 2009.

IPEA. Assistência Social. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, Ipea, nº. 19, 2011.

ISUNZA VERA, Ernesto; LAVALLE, Adrian G. Develando cauces recurrentes. Los controles democrático no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática. In: ISUNZA VERA, E. (Org.). *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas*. Em búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica. México DF: CIESAS, 2013.

JACCOUD, Luciana. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. Brasília, IPEA, Texto para Discussão n. 1372, 2009.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry*. Princeton University Press, 1994.

LAVALLE, Adrian G. Sem pena nem glória: o debate sobre sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, nº 66, p. 91-109, julho de 2003.

LAVALLE, Adrian G.; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata M. Quando novos atores saem de cena. Continuidade e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. *Política e Sociedade*, n. 5, outubro de 2004.

LAVALLE, Adrian.G; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Revista Lua Nova*, 67, pp. 49-103. 2006.

LAVALLE, Adrian.G; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(60), 2006a, p. 44-66.

LAVALLE, Adrian G. ISUNZA, Ernesto Vera. Precisiones Conceptuales Para El Debate Contemporáneo Sobre La Innovación Democrática: Participación, Controles Sociales Y Representación. In *La Innovación Democrática En América Latina: Tramas Y Nudos de La Representación, La Participación Y El Control Social*, Mexico, DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores em Antropología Social (CIESAS), 17–82, 2010.

LAVALLE, Adrian.G.; ISUNZA VERA, Ernesto. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Revista Lua Nova*, 84, pp. 95-139. 2011.

LAVALLE, Adrian G. Após a participação: nota introdutória. *Revista Lua Nova*, 84, 2011, p. 13-23.

LAVALLE, Adrian G.; BARONE, Leonardo. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, Marta (Org). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole/Editora Unesp, 2015.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. *Dados* [online]. vol.59, n.3, 2016, p.609-650.

LICIO, Elaine C. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. Tese (Doutorado). Instituto de Ciências Humanas – IH. Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben G.; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo M. (orgs). *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, Anpocs, 2008.

LOTTA, Gabriela S.; VAZ, José Carlos. A Contribuição dos Arranjos Institucionais Complexos para a Efetividade das Políticas Públicas no Brasil. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia, 30 oct. – 2, nov, 2012.

LÜCHMANN, Ligia H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Campinas. Tese Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2002.

LÜCHMANN, Ligia H. A representação no interior das experiências de participação. *Revista Lua Nova*, n. 70, p. 139-170, 2007.

LÜCHMANN, Ligia H. Participação e representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-98, jan./abr., 2008.

LÜCHMANN, Ligia H. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, R. P. (Org.). *Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009.

LÜCHMANN, Ligia H. Associações, Participação e Representação: Combinações e Tensões. *Revista Lua Nova*, São Paulo, 84, 2011, p.141-174.

MACHADO, José Ângelo. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: apostas e armadilhas. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº2, 2008, p. 433-457.

MACHADO, José Ângelo. Pacto de Gestão na Saúde: até onde esperar uma “regionalização solidária e cooperativa”? *RBCS*, vol. 24 no 71 outubro, 2009.

MACHADO, José Ângelo. *Relatório de Pesquisa -Relações Intergovernamentais e Coordenação de Políticas Sociais: Eficácia e contenção do poder no desenho dos incentivos financeiros federais*, 2011.

MACHADO, José T. *A lei 4.320 comentada por J. Teixeira Machado Jr e Heraldo da Costa Reis*. 26 ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1995.

MARQUETTI, Adalmir. Democracia, equidade e eficiência, o caso do orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Ed.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

MEDEIROS, Marcelo. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. *Texto para Discussão nº 852*. Brasília: IPEA, 2001.

MEDEIROS, Márcia S. *A implementação dos programas federais Peti e Agente Jovem, em Porto Alegre, no contexto das políticas de transferência de renda dos governos Fernando Henrique Cardoso*. Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Dissertação. Porto Alegre, 2006.

MELO, Marcus A. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. In. *Revista do Serviço Público*, ENAP, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr., 1996, p. 67-82.

MELO, Marcus A. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 48 (4), 2005.

MENICUCCI, Telma. A implementação da reforma sanitária: a formação de uma

política. In: Gilberto Hockman, Marta Arretche, Eduardo Marques. (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MENICUCCI, Telma. BRASIL, Flávia. D. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. *Estudos de Sociologia*, São Paulo, v. 15, p. 369-396, 2010.

MESQUITA, Ana; MARTINS, Raquel; CRUZ, Tânia. Confinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social. Rio de Janeiro: IPEA, *Texto para discussão*, 1724, 2012.

MDS. *Caderno SUAS V: financiamento da assistência social no Brasil*. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, DF, 2011.

MUNIZ, Egli. *Os serviços de proteção Social: um estudo comparado entre Brasil e Portugal*. São Paulo: Cortez, 2005.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis (orgs.). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. New York, Cambridge University, 2005.

OLIVEIRA, Jader. J. *A Participação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Orçamento da União (2003-2013)*. Monografia. Universidade Federal de Minas Gerais. Curso Especialização em Democracia Participativa, República e Mov. Sociais, 2014.

PALOTTI, Pedro L. *Coordenação Federativa e “a Armadilha de Decisão Conjunta”*: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. *Dissertação de Mestrado*. Universidade de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. 2012

PALOTTI, Pedro. L.; MACHADO, José A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol.57, nº 2, 2014, p. 399-441.

PEREIRA, Potyara. A. Panorama do Processo de Regulamentação e Operacionalização dos Benefícios Eventuais Regidos pelas LOAS. In: *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate nº 12*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.

PETERSON, Paul E. *The Price of Federalism*. Washington D. C: The Brookings Institution, 1995.

PETINELLI, Viviane; LINS, Isabella L.; FARIA, Claudia. F. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? In: *Congresso Latino Americano de Opinião Pública da Wapor*, 4. Anais 2011.

PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). *Opinião Pública*, Campinas, vol. 17, nº 1, Junho, 2011, p.228-250.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 8, n. 4, 1995, p. 449-478.

PINHEIRO, Lessi I. Fundo nacional de assistência social: da teoria à prática social. *Revista Virtual Textos & Contextos*, nº 4, dez. 2005.

PINHEIRO, Márcia M. A construção da LOAS e sua gestão municipal sob a ótica da participação popular: a experiência de Belo Horizonte – administração 1993 a 1996. In: *Anais do 1º Encontro de Serviço Social na esfera da seguridade social no Brasil*. Belo Horizonte: CFESS: CRESS, 1997.

PINHEIRO, Márcia M. *O CNAS: entre o interesse público e o privado*. 2008. Tese. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2008.

PIRES, Roberto R.; VAZ, Alexander. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e feitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

PIRES, Roberto R. (Org.), *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, Ipea, 2011.

PIRES, Roberto R. et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, Roberto R C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, Roberto R.; VAZ, Alexander. Participação Social como Método de Governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. *Boletim de Análise Político Institucional* n. 1. Brasília: IPEA, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano M. *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ): Projeto Pensando o Direito da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2010.

POGREBINSCHI, Thamy. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, 2011, p. 259-305.

POGREBINSCHI, Thamy. Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Minoritários. In: AVRITZER, Leonardo.; SOUZA, Clóvis H. *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: IPEA. 2013.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 85, 2006.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

RAGIN, Charles C. *The comparative method moving beyond qualitative and quantitative strategies*, 1987.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.) *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. – Brasília: UNESCO, 2010.

REZENDE, Flávio da C. A. Nova Metodologia Qualitativa e as Condições Essenciais de Demarcação entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada. *Revista Política Hoje*, Vol. 20, n. 1, 2011.

REZENDE, Flávio da C. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 6. Brasília, 2011a, p. 297-337.

RIKER, William H. *Federalism, Origin, Operation, Significance*. Little: Brown and Company, 1964.

RIKER, William H. Federalism. In GREENSTEIN, Fred I.; POLS, Nelson W. by (eds). *Handbook of Political Science*, Volume 5: Governmental Institutions and Processes. Addison-Wesley, 1975, p. 93-172.

ROCHA, Carlos V. Federalismo Dilemas de uma definição conceitual. *Civitas*, Porto Alegre, v. 11, n. 2, maio-ago, 2011, p.323-338.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24, p. 9-27, 2005.

SALVADOR, Evilasio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010

SALVADOR, Evilásio - *Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil*. Ver. Serv. Soc. Londrina, v. 14, n.2, jan./jun. 2012, p. 5 04-22.

SANO, Hironobu. *Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de secretários Estaduais* Tese doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. SP, 2008.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: __. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Maria Helena de C., MACHADO, Érica M. e ROCHA, Paulo E. N. M. O jogo orçamentário da União: relações Executivo – Legislativo na terra do *pork-barrel*. In: *Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1997.

SANTOS, Orlando A.; AZEVEDO, Sergio de; RIBEIRO, Luiz Cesar. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. AZEVEDO, Sergio de (org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

SANTOS, Wanderley G. *Razões da Desordem*, Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

SÁTYRO, Natália G.; CUNHA, Eleonora S. A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente. *35º Encontro Anual da Anpocs GT029 - Políticas Públicas*, Caxambu, 2011.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly* 61, 294, 2008.

SILVA, André Luís N. Os Estados no SUAS: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. *Revista de Administração Pública* — Rio de Janeiro 49(5):1167-1192, set./out. 2015.

SILVA, Ismael D. *As Implicações do Federalismo para o Financiamento da Política Nacional de Assistência Social no Brasil – 2003 a 2015*. Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SILVA, Marcelo K. *Mapa do associativismo em Porto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

SILVA, Marcelo K. Dos Casos aos Tipos: Notas para uma Apreensão das Variações Qualitativas na Avaliação das Instituições Participativas. In: PIRES, R. R., C. (Org.), *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, Ipea, 2011.

SILVA, Pedro L. B. Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 22, n. 1, 1992.

SILVA, Pedro L.; MELO, Marcus A. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Cadernos NEPP* 48, Campinas, NEPP-UNICAMP, 2000.

SILVA, Ricardo. Duas tensões na teoria democrática. *Revista de Ciências Humanas*, v. 2, n. 2, Edição Especial Temática, 1999, p. 41-59.

SILVA, Viviane P. *Uma análise dos condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais: o caso da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.* Tese Doutorado, UFMG, 2014.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: strategies of analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin. States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, v. 12, 1986, p. 131-157.

SKOCPOL, Theda. Why I am an Historical Institutional. *Polity*, vol. 28, nº 1, pp. 103-106, 1995.

SOARES, Erika S. *Limites e possibilidades do controle social democrático: o Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul (CEAS/RS) em perspectiva.* Dissertação (Mestrado). Faculdade de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2008.

SOARES, Márcia M. Federação, Democracia e Instituições Políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. Vol. 44, pp. 137-163, 1998.

SOARES, Márcia M. Federalismo e Desigualdades Sociais no Brasil Atual. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, nº 19. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

SOARES, Márcia M. *Formas de estado: federalismo*. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2012. (Manuscrito).

SOARES, Márcia M. Desafios do Federalismo Brasileiro. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.5, n.5, p.23-29, Dez. 2013

SOARES, Márcia. M.; CUNHA, Edite P. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. Belo Horizonte. *Rev. Serv. Público*, Brasília 67 (1) 85-108, jan/mar 2016.

SOARES, Márcia M.; MACHADO, José A. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil e na Argentina. *10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, ABCP, Belo Horizonte, 2016.

SOARES, Márcia M.; MELO, Bruno G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 50(4):539-561, jul./ago, 2016.

SOMARRIBA, Maria das Mercês G.; VALADARES, Maria Gezica; AFONSO, Mariza R. *Lutas urbanas em Belo Horizonte*. Petrópolis: Vozes, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1984.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. In *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.10, n. 3, jul-set 1996, p. 103 – 113.

SOUZA, Celina. Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras. In: Trabalho Apresentado ao *Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização*. São Paulo, maio de 1998.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M.M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. In *Lua Nova*, nº.48, p. 187-212, 1999.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. In *Ciência & Saúde Coletiva*, n.7, v.3, p.431-442, 2002.

SOUZA, Celina. Governos Locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, n.18 (2), p. 27-41, 2004.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia e Política [online]*, nº.24, 2005.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; EDUARDO, Marques (Org.). In: *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 65-122, 2007.

SOUZA, Celina. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. *BIB*, São Paulo, nº 65, 2008, p. 27-48.

SOUZA, Celina. Instituições e Mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. de (orgs.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil* Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez, 1992.

SPOSATI, Aldaíza. et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo, 11ed., Editora Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: COLIN et al (Org.). *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013.

SPOSATI, Aldaíza; CORTES, Lucia; COELHO, Rodrigo P. de S. Assistência social, seguridade e cidadania. In: Fonseca, Ana; Fagnani, Eduardo (Org.). *Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. *Pesquisa Aplicada*. R. Katál., Florianópolis, v. 18, n. 1, jan./jun. 2015, p. 50-61.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Revista Dados*, nº 42, nº 02, Rio de Janeiro, 1999.

SUERTEGARAY, Dirce M.; BASSO, Luis Alberto; VERDUM, Roberto (org.). *Ambiente e lugar urbano: a Grande Porto Alegre*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2000.

TAPAJÓS, Luziele. Gestão da Informação no SUAS. In *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 87. São Paulo: Cortez, 2006.

TAPAJÓS, Luziele. M. A gestão da informação em Assistência Social. In: TAPAJÓS, Luziele Tapajós; RODRIGUES, Roberto. (Org.). *REDE SUAS: Gestão e Sistemas de Informação para o Sistema Único de assistência Social*. Brasília, v. 1, 2007.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002

TATAGIBA, Luciana. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R.R.C. (org.). *A Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. IPEA, v.7, 2011.

TAVARES, Paulo de Tarso. *Os modelos de participação popular no estado do Rio Grande do Sul: as experiências do Orçamento Participativo (OP) e do processo de participação popular (PPP)*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento da Política de Assistência Social na era Suas. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento no SUAS e as condições para a efetivação dos direitos sócio assistenciais. In: CRUS, José Ferreira da; COLIN, Denise Ratmann Arruda; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs.). *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília, DF: MDS, 2013.

TEIXEIRA, Ana Claudia C. A atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia C.; SOUZA, Clóvis H.; LIMA, Paula P. *Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura Das Representações Políticas em Espaços Participativos Nacionais. Texto para discussão 1735*, Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

TEIXEIRA, Celso. Orçamento Municipal - A participação da sociedade civil na sua elaboração. *Cadernos da ABONG* n.º 18. Agosto, 1997.

TREISMAN, Daniel. *Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective*, 2002.

TREISMAN, Daniel. *The Architecture of Government: rethinking political decentralization*. Forthcoming Cambridge University Press, Oct. 2006

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, 11, 2008, p. 387-412.

VALANDRO, Mara. *O Conselho Estadual de Assistência Social do Estado do Rio Grande do Sul: Processo de institucionalização e desempenho inclusivo democrático*. Monografia (Aperfeiçoamento/Especialização em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.

VAZQUEZ, Daniel. *A regulação federal como mecanismos de ajuste: uma análise da lei fiscal e do financiamento das políticas de educação e saúde*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo, 2010.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WAMPLER, Brian. Instituições Participativas como “Enxertos” na Estrutura do Estado: A Importância de Contextos, Atores e suas Estratégias. In: PIRES, R. R., C. (Org.), *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, Ipea, 2011.

WATTS, Ronald. Models of federal power sharing. *International Social Science Journal*, Ottawa, 53(167), 2001, p. 23-32.

WRIGHT, Deil S. *Understanding intergovernmental relations*. Wadsworth: Belmont, 1988.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*; trad. Daniel Grassi (2.ed.). Porto Alegre: Bookman, 2001.

Normativas

BRASIL. Constituição 1988. Constituição da República do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. DOU, 7 de Julho de 2011.

BRASIL. Lei nº 8.742. Loas - Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União 8 dez. 1993.

BRASIL. Lei Federal 12.435, de 6 de Julho de 2011. Altera a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

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

BRASIL. Lei nº 10.836. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União 12 jan. 2004.

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

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. SUAS: Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS. Brasília, 2006.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.214. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei no 10.741, de 1o de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Diário Oficial da União 29 ago. 2007.

BRASIL. Decreto nº 7.788. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial da União 16 ago. 2012.

APÊNDICE A - OS CONSELHOS SUBNACIONAIS ANALISADOS: BREVE CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO

O objetivo deste anexo é descrever, de forma breve, algumas das particularidades identificadas nos contextos em que se inserem as IPs subnacionais analisadas, com exceção do CNAS, considerando-se que o contexto de criação e funcionamento deste encontra-se expresso em parte da trajetória da política de assistência social, conforme apresentado no capítulo 2.

Estudos sobre conselhos têm apontado, como visto no capítulo 1, que o funcionamento e resultados das IPs podem depender não apenas de fatores endógenos, relacionados à sua estrutura institucional e processos internos, mas também de fatores exógenos, isto é, fatores contextuais, como o tipo de projeto político do partido ou da coligação no governo e a dinâmica associativa do ente (CUNHA, 2009). Esses fatores exógenos também são destacados por Couto, Yazbek e Raichelis (2010), ao reconhecerem que a situação dos conselhos é heterogênea e multifacetada em razão de sua composição, porte do município, trajetória de atuação, relação com a administração pública e com o Legislativo, acesso à informação e efetividade do controle social, além da forma como foram conhecendo e se apropriando das normativas e orientações federais em relação ao Suas.

Evans (2004) destaca que a implantação de instituições similares em contextos diferentes tende a produzir resultados diferentes. Os municípios e estados que abrigam os casos selecionados para este estudo estão localizados em duas regiões do país que apresentam dinâmicas sociais e políticas próprias, com trajetórias históricas também singulares, como será visto a seguir.

Conselho Estadual de Minas Gerais (Ceas MG)

O estado de Minas Gerais, formado por 853 municípios, apresenta uma população de 19.597.330 habitantes (IBGE, 2010), o que representa, aproximadamente, 11% do total da população brasileira. Em relação ao sexo predominante na população, o número de mulheres é maior que o de homens, sendo de 51% e 49%, respectivamente, e é predominantemente branca (cerca de 45%). A população urbana (cerca de 85%) predomina sobre a população rural. Em relação à faixa etária, predominam pessoas na faixa de 15 a 34 anos (cerca de 34%).

Em 2010, 84,55% da população de 6 a 17 anos estavam cursando o ensino básico regular, com até dois anos de defasagem idade-série e, entre os jovens adultos de 18 a 24 anos, 14,97% estavam cursando o ensino superior. A expectativa de anos de estudos, em 2010, era de cerca de nove anos, enquanto que a expectativa de vida no estado era de cerca de 75 anos. A renda *per capita* média era de R\$ 749,69.

Quanto ao contexto político, o estado de Minas Gerais foi governado, durante todo o período analisado, pelo PSDB, estando sob o comando de Aécio Neves até março de 2010, quando este renunciou ao cargo, que foi assumido pelo vice-governador Antônio Anastasia (PSDB). Durante a gestão estadual desse partido, pode-se identificar um formato de participação popular no âmbito do Poder Legislativo, a Comissão de Participação Popular (CPP) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que foi instituída legalmente, em junho de 2003 (Resolução ALEMG, 5.212/2003), com caráter permanente, funcionamento regular, e com o objetivo de ampliar a participação direta do cidadão nos trabalhos legislativos por meio do recebimento, apreciação e deliberação sobre proposições de ações legislativas vindas da sociedade. Sua criação coincidiu com um período de implantação de reformas administrativas, no âmbito do Executivo, baseadas no novo modelo de gestão governamental, denominado “Choque de Gestão”, o que possibilitou à CPP um ambiente favorável para promover a participação da sociedade no processo de discussão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) referente aos anos de 2004/2007, e da proposta orçamentária de 2004, encaminhados à Assembleia Legislativa pelo Executivo, para votação conjunta. O PMDI e o PPAG definiam toda proposta de ação e programas governamentais, em âmbito estadual, para o governo que se iniciava, bem como a previsão de recursos necessários para sua realização (CUNHA, 2007). O Quadro 1, a seguir, apresenta o partido e as coligações que estiveram à frente do governo estadual de Minas Gerais entre 2003 e 2010.

Quadro 1 – Partidos e coligações da gestão estadual de Minas Gerais

Partidos e coligações de Minas Gerais			
Ano	2003-2007	2007-2010	2010
Governador	Aécio Neves	Antônio Anastasia	
Partido do governador	PSDB		
Coligação	PPB / PSL / PTN / PFL / PAN / PRTB / PHS / PV / PSDB	PSDB/PP/PTB/PSC/PL/PPS/PFL/PAN/PHS/PSB	

Fonte: Elaboração própria.

O Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais (Ceas MG) foi instituído pela Lei nº 12.262, em 23 de julho de 1996, e iniciou suas atividades em julho de 1997, vinculado administrativamente à Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese-MG). A criação desse conselho foi precedida de forte processo de mobilização e organização da sociedade civil, que, por meio do Fórum Mineiro da Política de Assistência Social, criado em 1992, antes da promulgação da Loas, articulou e mobilizou as entidades da área, constituindo-se em uma instância de articulação da sociedade civil e congregando diversas instituições, grupos e segmentos sociais, com o objetivo de promover o debate coletivo e a definição de estratégias políticas na defesa da assistência social enquanto política pública e direito de todos cidadãos. Organizando-se em torno do Poder Executivo, a sociedade civil conseguiu realizar a I Conferência Estadual de Assistência Social, em 26 de outubro de 1995, durante a qual se aprovou o projeto de lei sobre a Política Estadual de Assistência Social, criando o conselho estadual. O Fórum Mineiro também foi um ator importante nas diversas atividades desenvolvidas na área, em especial na representação do movimento da assistência social no Estado, ao lado do Ceas MG, durante as audiências públicas de discussão do PPAG realizadas pela Assembleia Legislativa (CUNHA, 2008; PINHEIRO, 1997).

Conselho Estadual do Rio Grande do Sul (Ceas RS)

O estado do Rio Grande do Sul, formado por 497 municípios, apresenta uma população com cerca de 10.693.929 habitantes (IBGE, 2010), o que representa, aproximadamente, 6% do total da população brasileira. A população feminina é maior que a

masculina, sendo de 51% e 49%, respectivamente. A população urbana (cerca de 85%), predomina sobre a população rural. Em 2010, 85,22% da população de 6 a 17 anos estavam cursando o ensino básico regular, com até dois anos de defasagem idade-série; dos jovens adultos de 18 a 24 anos, 18,50% estavam cursando o ensino superior. A expectativa de anos de estudos, em 2010, era de 10 anos, enquanto que a expectativa de vida da população era de 74 anos. A renda *per capita* média era de R\$ 959,24.

O estado é organizado politicamente em 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), que são fóruns de discussão de políticas voltadas para o desenvolvimento regional. O debate em torno da criação desses conselhos iniciou-se a partir de 1990, a cargo da então Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social, porém, sua criação legal e sua regulamentação só ocorreram em 1994, por meio do Decreto nº 35.764, assinado pelo então governador Alceu Collares (PDT).

Quanto ao contexto político, o estado foi governado de 1999 a 2002 pelo Partido dos Trabalhadores, com a eleição de Olívio Dutra, que venceu, no segundo turno, o candidato à reeleição, Antonio Britto (PMDB). O PT ocupou o cargo de governador apenas por uma gestão, que antecedeu o período analisado por este estudo. O PMDB, por meio da eleição de Germano Rigotto (2003-2006), voltou a assumir a gestão do estado, sendo sucedido pelo PSDB, com a eleição de Yeda Crusius para o período seguinte (2007-2010). O Quadro 2, a seguir, apresenta os partidos que estiveram à frente do governo estadual gaúcho entre 2003 e 2010.

Quadro 2 – Partidos e coligações da gestão estadual do Rio Grande do Sul

Partidos e coligações do Rio Grande do Sul		
Ano	2003-2006	2007-2010
Governador	Germano Rigotto	Yeda Crusius
Partido do governador	PMDB	PSDB
Coligação	PMDB-PSDB-PHS	PSDB/PFL/PPS/PSC/PL/PAN/PRTB/PHS/PTC/PRONA/PTdoB

Fonte: Elaboração própria.

Em relação às experiências de participação popular no estado do Rio Grande do Sul, importa destacar o processo de implantação do Orçamento Participativo (OP-RS), que teve

início em 1999, embora, no processo eleitoral ocorrido em 1998, o tema da participação popular já tenha sido objeto de disputa entre os candidatos. A coligação da Frente Popular, que elegeu Olívio Dutra (PT), defendeu, durante a campanha eleitoral, a implantação do OP no governo estadual. Vencendo a eleição, o novo governo deu início à estruturação de sua proposta de participação popular na gestão pública, sendo o OP, conforme afirmado pelo próprio governador, seu principal instrumento estratégico de gestão pública. Nas eleições de 2002, ocorreu novamente uma disputa entre o PT e o PMDB, e o novo governador eleito foi Germano Rigotto (PMDB). Em seu primeiro ano de governo, em 2003, Rigotto lançou o seu modelo de participação popular, o chamado Processo de Participação Popular (PPP), que substituiu o antigo modelo, o OP-RS. A condução política do PPP coube ao vice-governador, via Gabinete de Políticas Públicas (FARIA, 2005; TAVARES, 2006).

O Conselho Estadual de Assistência Social no Estado do Grande do Sul (Ceas RS), criado em 1996, representou uma importante conquista para a implementação da assistência social como política pública de estado (VALANDRO, 2014). O Ceas RS, estruturalmente situado nas dependências da Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social (SJDS) e vinculado ao Departamento de Assistência Social (DAS), utiliza funcionários cedidos do DAS, como também materiais de apoio e de escritório (SOARES, 2008).

Conselho Municipal de Belo Horizonte (CMAS BH)

A cidade de Belo Horizonte, localizada na região Sudeste do país, é a capital do estado de Minas Gerais e conta com uma população de cerca de 2.375.151 habitantes (IBGE, 2010), o que corresponde a aproximadamente 12% do total de habitantes do estado. No município, predominam pessoas do sexo feminino (cerca de 53%), faixa etária de 20 a 39 anos (aproximadamente 35,5 %), cor/raça branca (cerca de 47%) e toda a população é urbana. Em 2010, 86,90% da população de 6 a 17 anos do município estavam usando o ensino básico regular com até dois anos de defasagem idade-série, enquanto que entre os jovens adultos de 18 a 24 anos, 25,93% estavam cursando o ensino superior no mesmo período. A expectativa de anos de estudos, em 2010, era de cerca de 10 anos, enquanto que a expectativa de vida no município era de 76 anos. A renda *per capita* média de Belo Horizonte era de R\$ 1.497,29.

Inaugurada em 1897 e inicialmente denominada “Cidade de Minas”, Belo Horizonte, a primeira cidade planejada do país, foi construída no final do século XIX para ser a nova

capital de Minas Gerais, em substituição a Ouro Preto. Recebeu seu nome atual em 1901. Destaque-se que a expansão dos setores metalúrgico e siderúrgico foi importante fator de industrialização e geração de empregos em Belo Horizonte e nos municípios limítrofes, como Betim e Contagem, consideradas cidades industriais desde a década de 1930. Esses três e mais outros 31 municípios formam a Região Metropolitana de Belo Horizonte, criada em 1973 (GUIMARÃES; AZEVEDO, 1995).

Na década de 1950, o município vivenciou intenso fluxo migratório oriundo do interior do estado, especialmente em razão da consolidação dos setores industriais e de serviços, o que dobrou sua população em 10 anos. A intensificação da industrialização e do fluxo migratório provocou a verticalização da cidade, que se expandiu para muito além do planejamento inicial e chegou aos 2.238.526 habitantes no ano de 2000. Esse processo também contribuiu para o surgimento e crescimento das primeiras vilas e favelas da cidade, em uma ocupação informal não planejada, áreas hoje consideradas Zonas Especiais de Interesse Social (CUNHA, 2009).

Desde 1902, observou-se a organização da população de Belo Horizonte em associações de moradores, formadas com o objetivo de reivindicar melhorias urbanas, entre elas, saneamento básico, luz e transporte público. Também com esse objetivo, em meados da década de 1940, as populações dos bairros passaram a organizar-se em Comitês Pró-Melhoramento, e a população favelada, nas Uniões de Defesa Coletiva, já evidenciando uma tendência para o associativismo e a organização em bases locais e comunitárias. A partir do processo de redemocratização, ocorrido na metade dos anos de 1970, os movimentos e associações comunitárias ganharam força e evidência, organizando-se de forma autônoma quanto ao Estado e aos partidos políticos (CUNHA, 2009). Na década seguinte, Belo Horizonte já contava com 1.597 associações, sendo 98% de associações comunitárias, quase triplicando esse número em apenas uma década (AVRITZER, 2002a; 2002b; 2009; BOSCHI, 1987; SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984).

Pesquisas do IBGE (2004, 2007) identificaram a existência, no município, de 4.239 associações e fundações sem fins lucrativos no ano de 2002, número que cresceu para 4.778 em 2005. Dessas associações, 11,6% em 2002, e 12,3% em 2005, dedicavam-se especificamente à assistência social. Com uma classificação diferente da pesquisa do IBGE, o Observatório das Metrôpoles/MG, em pesquisa feita em 2003-2004, identificou que 28% das associações eram comunitárias e 36%, trabalhistas, o que aponta para uma mudança no padrão

do associativismo em Belo Horizonte. Também foi constatado que 72% das associações eram registradas (GODINHO; SANTOS; FARIA, 2004).

Em relação ao contexto político, no período democrático que sucedeu o regime autoritário militar, a cidade teve um governo liderado por membros fundadores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), como Pimenta da Veiga (1989-1990), que renunciou ao cargo para disputar o governo estadual, sendo seu mandato completado pelo vice, Eduardo Azeredo (1990-1992). Em 1993, o PT assumiu a prefeitura da cidade, com a eleição de Patrus Ananias (1993-1996), que integrava a Frente BH Popular, formada pelo PT, Partido Verde (PV), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Socialista do Brasil (PSB). Nesse período, foram implantadas diversas iniciativas de gestão com participação da população, entre elas o Orçamento Participativo, as Câmaras Setoriais, os Centros Culturais e diversos conselhos municipais, que foram criados ou revitalizados, dando início à experiência de participação social na administração de Belo Horizonte (CUNHA, 2009). A gestão seguinte foi de Célio de Castro (1997-2000), do PSB, que fora vice-prefeito no governo de Patrus Ananias e deu continuidade às políticas participativas iniciadas por seu antecessor. Célio de Castro foi reeleito para a gestão seguinte, contudo, teve que renunciar no início do mandato, por problemas de saúde, e o cargo foi assumido por seu vice, Fernando Pimentel (2001-2004), do PT, que havia sido secretário da Fazenda durante a gestão de Patrus. Fernando Pimentel terminou o mandato e se reelegeu para a gestão seguinte (2005-2008). Assim, de 1993 até 2008, a cidade vivenciou certa continuidade na administração, com governos que compartilhavam projetos políticos que estimulavam a participação social, sem que essa participação fosse uma questão contenciosa com a oposição (AVRITZER, 2009b). Em 2009, a prefeitura foi assumida pelo PSB, com a eleição de Márcio Lacerda (2009-2012). O Quadro 3, a seguir, apresenta os partidos que estiveram à frente do governo municipal entre 2003 e 2010, período analisado neste estudo.

Quadro 3 – Partidos e coligações da gestão municipal de Belo Horizonte

Partidos e coligações de Belo Horizonte			
Ano	2001 - 2004	2005-2008	2009-2012
Prefeito	Fernando Pimentel		Márcio Lacerda
Partido do prefeito	PT		PSB
Coligação	PSB, PT, PPS, PCdoB, PCB, PTN, PSC, PTdoB e PAN	PT, PTB, PSL, PTN, PCB, PL, PPS, PMN, PRP, PCdoB	PMDB/PDT/PTB/PSDC

Fonte: Elaboração própria.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte (CMAS BH) foi criado em 1996, três anos após a promulgação da Loas, por meio da Lei nº 7.099, vinculado à Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMASS/BH). A criação desse conselho foi antecedida por amplo processo de organização e mobilização, com o objetivo de lhe dar sustentação social e política (CUNHA, 2009). No período após a publicação da Loas, houve uma ação, deliberada e coordenada pelo órgão gestor municipal da assistência social, articulado com o Fórum Municipal de Assistência Social, de ampla divulgação dessa lei, no âmbito governamental e para a população em geral, bem como uma mobilização dos moradores das nove regiões administrativas do município, com o objetivo de conhecer e participar da implantação das novas diretrizes legais. Essas ações possibilitaram a organização dos usuários, dos trabalhadores e dos prestadores de serviços para a I Conferência Municipal de Assistência Social, ocorrida em 1995, na qual se discutiu o projeto de lei que regulamentaria a política de assistência social no município, incluindo, entre outras demandas, a criação do CMAS BH. Esses atores tiveram papel preponderante na aprovação do projeto de lei acerca da Política Municipal de Assistência Social e na criação do conselho municipal pela Câmara Municipal, que, pressionada por entidades privadas de assistência social, havia proposto emendas ao texto original. Por pressão dos atores envolvidos na I Conferência Municipal, evitou-se que as mudanças fossem aprovadas pelos vereadores, prevalecendo a proposta aprovada naquele evento. Um dos reflexos desse processo foi a previsão legal de criação de Conselhos Regionais (nas nove regiões administrativas da cidade) e de Conselhos Locais (nos Centros de Ação Comunitária) de Assistência Social (CUNHA, 2009; PINHEIRO, 1997).

Conselho Municipal de Porto Alegre (CMAS PoA)

Porto Alegre (PoA) é uma cidade localizada na região Sul do país, capital do estado do Rio Grande do Sul. Em sua região metropolitana, criada por lei em 1973, existem 34 municípios, alguns dos mais populosos do estado. Em 2010, o censo apontou que Porto Alegre contava com uma população de cerca de 1.409.351 pessoas (IBGE, 2010), o que corresponde a aproximadamente 13% do total de habitantes do estado.

Naquele município, predominam pessoas do sexo feminino (cerca de 54%), com faixa etária de 30 a 59 anos (aproximadamente 41%) e cor/raça branca (cerca de 79%). Em 2010, 83,64% da população de 6 a 17 anos estavam cursando o ensino básico regular com até dois anos de defasagem idade-série; dos jovens adultos de 18 a 24 anos, 25,26% estavam cursando o ensino superior. A expectativa de anos de estudos era de 10 anos e a renda *per capita* média, de R\$ 1.758,27. A expectativa de vida dos habitantes está em torno de 76 anos.

Porto Alegre teve sua origem na segunda metade do século XVIII, às margens do rio Guaíba, quando casais açorianos foram levados para ocupar o território por ordem real. Inicialmente denominada Porto de Viamão, em 1822 foi alçada à condição de cidade e recebeu a denominação atual. Durante a Revolução Farroupilha, no período de setembro de 1835 a junho de 1836, foi governada por líderes revolucionários até que as forças legalistas retomaram o poder. No século XX, em 1930, Porto Alegre foi o centro da revolução que, comandada por Getúlio Vargas, rapidamente se alastrou por todo o país, e, vitoriosa, marcou a derrubada da Primeira República (SUERTEGARAY; BASSO; VERDUM, 2000).

Em relação à vida política desse município, importante destacar que foi o único em que o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) governou por período significativo antes da ditadura militar. No período da redemocratização, a disputa eleitoral polarizou-se entre partidos de esquerda, e, em 1986, assumiu a gestão municipal uma coalizão favorável a estratégias participativas, liderada por Alceu Colares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que deu início a experimentações nesse campo. Na gestão seguinte (1989 – 1993), em que Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), liderou a coalizão, as políticas participativas ganharam centralidade, com ênfase no Orçamento Participativo (OP). A liderança do PT em Porto Alegre permaneceu até o ano de 2004, sendo o município governado por Tarso Genro (1993-1997 e 2001-2002), Raul Pont (1997-2001) e João Verle (2002-2005), que se sucederam no governo, até que, em 2005, foi eleito José Fogaça, pelo Partido Popular Socialista (PPS), o qual posteriormente transferiu-se para o PMDB, sendo reeleito. Em março de 2010, o prefeito reeleito renunciou ao cargo para concorrer ao governo estadual e a prefeitura foi ocupada por seu vice, José Fortunati, do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Ou seja, de 1986 a 2004, o município foi administrado por coligações conduzidas pelo PT, que deram forte ênfase aos espaços de participação social, alcançando projeção nacional e internacional por tais experiências.

Como pontuado por Cunha (2009), a continuidade na relação entre sociedade civil e Estado, marcada pela participação social na gestão do município, foi interrompida a partir de 2005, com a quebra da hegemonia do PT no governo, uma vez que a participação popular não foi mais enfatizada como estratégia dos programas de governo (FEDOZZI, 2001). O Quadro 4, a seguir, apresenta os partidos que estiveram à frente do governo municipal entre 2003 e 2010, período analisado neste estudo.

Quadro 4 – Partidos e coligações da gestão municipal de Porto Alegre

Partidos e coligações de Porto Alegre				
Ano	2002 - 2005	2005-2009	2010	2010 -2012
Prefeito	João Verle	José Fogaça		José Fortunati
Partido do prefeito	PT	PPS	PMDB	PDT
Coligação	PT/PSB/PCdoB/PCB	PPS - PTB	PMDB/PDT/PTB/PSDC	PTB / PSDC / PMDB / PDT

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à dinâmica associativa verificada na administração pública em Porto Alegre, desde a década de 1950 o município já apresentava um forte associativismo comunitário, sendo que, no final do período da ditadura militar, as associações de moradores organizaram-se em uma ampla associação, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa), que congregava mais de 30 associações. Importante destacar que a Uampa teve participação garantida na lei de criação de diversos conselhos que posteriormente foram instalados no município.

Nos anos 1980, o número de associações comunitárias subiu de 240 para 380, um acréscimo de mais de 50%, o que a tornou a cidade brasileira com maior percentual (cerca de 22%) de habitantes afiliados a esse tipo de associação, (AVRITZER, 2002a, 2009b). Pesquisas mostraram que o número de associações no município continuou em crescimento nas últimas décadas, constatando-se também a existência de associações não legalizadas, com cerca de 5% das existentes (SILVA, 2007). Dados do IBGE destacam que 11,2% (em 2002) e 12,6% (em 2005) das organizações existentes eram específicas de assistência social.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre (CMAS PoA) foi criado em um contexto de intensa participação popular na gestão municipal, estimulado pela conjunção entre projetos políticos democrático-participativos, presentes tanto na sociedade civil quanto no grupo político que estava a cargo do governo municipal. Como analisado por

Cunha (2009), na área da assistência social, não havia mobilizações populares por participação, e em 1993 foi criado o Fórum Municipal de Assistência Social por iniciativa de profissionais que atuavam na área e que se propuseram a discutir a criação de um conselho, o que se traduziu em uma das deliberações da 1ª Conferência Municipal, realizada naquele mesmo ano, a qual antecedeu a realização da 1ª Conferência Nacional de Assistência Social. O fórum e a conferência municipal foram os espaços nos quais ocorreram as articulações políticas que resultaram na deliberação para criação do CMAS de PoA. Nos anos seguintes, houve uma ação de divulgação da Loas e de mobilização da população nas regiões do Orçamento Participativo, conduzida pelo órgão gestor da assistência social e pelo fórum, para a criação do conselho, que só foi instituído em 1995, por meio da Lei Complementar nº 352, que também criou o Fundo Municipal de Assistência Social. Como reflexo das ações que antecederam a formulação da LC 352, o Decreto 11.469, de 28 de março de 1996, que regulamentou a criação do conselho, estabeleceu também a criação de 16 Comissões Regionais de Assistência Social, denominadas, inicialmente, de CRAS (e depois de CORAS), seguindo a regionalização do OP, cada uma delas com um representante no conselho municipal, em uma iniciativa de descentralização intramunicipal e de estímulo à participação.

O conselho municipal é vinculado à Fundação de Assistência Social e Cidadania (Fasc), criada em 1994 e na época denominada Fundação de Educação Social e Comunitária (Fesc). As conclusões dos trabalhos do Fórum e da I Conferência Municipal de Assistência Social, que aprovaram o I Plano Municipal de Assistência Social, foram no sentido de que era necessário criar uma instância deliberativa, no caso o CMAS, e outra executiva, de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social. Contudo, ao final, a decisão foi pela não criação da secretaria, com a Fesc tornando-se o órgão de coordenação da política assistencial, o que suscitou reações contrárias por parte do Movimento Assistencial de Porto Alegre (MAPA), que seguia em uma posição de destaque na área assistencial (MEDEIROS, 2006).

Em abril de 1994, através da Lei nº 7.114, a Fesc passou a formular, promover e coordenar a política de assistência social em Porto Alegre. A fundação tornou-se pessoa jurídica de direito público, com regime estatutário, e, ao deixar de ser subordinada à Secretaria Municipal de Educação (SMED), passou à supervisão do Gabinete do Prefeito, tendo seu presidente nomeado por este. Os equipamentos assistenciais da Secretaria

Municipal de Saúde e Serviço Social (SMSSS) e do MAPA foram transferidos para a Fesc, sendo realizado concurso público para a contratação de seu pessoal.

Em Porto Alegre, a existência de órgão municipal específico para a política de assistência social significou, além do estabelecimento de novas ações, a continuidade e o redimensionamento de outras. Como aponta Medeiros (2006), a partir do momento em que a Fesc se tornou o órgão gestor da assistência social, foram sendo ampliados, entre outros, o quadro funcional, a população-alvo, os locais de atendimento e as entidades conveniadas. No ano de 2000, a Fesc passou a denominar-se Fasc, de modo a tornar mais visível o objeto de suas ações e sua responsabilidade legal pela implementação da política de assistência social no município.

APÊNDICE B – CATEGORIAS PARA CLASSIFICAÇÃO DOS CONTEÚDOS DAS ATAS E RESOLUÇÕES DOS CONSELHOS

A unidade de registro considerada neste estudo para análise do conteúdo das atas foi o tema identificado na fala ou no conjunto de falas dos participantes durante as reuniões dos conselhos. As resoluções emitidas pelos conselhos também foram codificadas a partir dos temas identificados nas atas. No caso do tema Financiamento, como será visto no capítulo 4, também foram delimitados subtemas para a análise desses dois tipos de documentos. A seguir, serão apresentados outros temas, além do Financiamento, categorizados na análise das IPs.

Gestão da política – corresponde a trechos relacionados às ações, atividades, serviços e programas diretamente ligados ao acompanhamento e à efetivação da política de assistência social, desde apoio técnico, gestão administrativa, questões relativas à normatização das ações socioassistenciais como Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, regulamentação do Peti e sua integração ao PBF, até o processo de municipalização, estadualização e regionalização dos serviços. Também foram classificados nesse tema aspectos da gestão do trabalho, como discussão da NOB RH, planos de carreira, demanda por concursos públicos, capacitação dos profissionais, entre outras questões relacionadas aos recursos humanos. Incluíram-se ainda as discussões em relação à implantação de sistemas de informação como a Rede Suas e o CadÚnico; falas relacionadas ao processo de habilitação e desabilitação dos municípios ao Suas; implantação e implementação do Suas; condições de estruturação e expansão dos equipamentos públicos de assistência social; planos de ações e de assistência social; relatórios de gestão; definição e atualização de indicadores e planos de monitoramento e avaliação.

Participação social – foram codificadas nesse tema questões relacionadas à participação da sociedade na política de assistência social em conferências, fóruns, audiências públicas; articulação com outros conselhos do mesmo âmbito e com diferentes níveis de governo; articulação com outros órgãos gestores e com entidades e organizações não governamentais;

bem como aspectos relacionados ao fortalecimento do controle social, tais como capacitações, incentivo à participação dos usuários e publicização das ações do gestor.

Certificação de entidades – foram codificados aqui os trechos relacionados ao deferimento e/ou indeferimento de recursos interpostos contra decisões do conselho em relação aos certificados de entidades filantrópicas, assim como questões relativas à normatização desse processo, como isenção de encargos sociais patronais, definição de entidades e organizações de assistência social, revisão dos critérios de certificação e conceitualização de filantropia.

Inscrição de entidades – nesse tema, foram codificados os processos relativos à solicitação de inscrição de entidades, desde a aprovação e manutenção até a suspensão ou o cancelamento. Considerou-se, também, os indeferimentos de pedido, recurso, atestado de inscrição, assim como a discussão sobre questões relacionadas à normatização desse processo, entre elas, revisão dos critérios de inscrição das organizações e entidades de assistência social, regulamentação do vínculo Suas e regulamentação do art. 3º da Loas.

APÊNDICE C - ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

No decorrer das entrevistas, as questões foram sendo adaptadas de acordo com o conselho do qual os entrevistados participaram no período situado entre 2003 a 2010, tendo também surgido outras perguntas a partir das respostas dadas pelos entrevistados. Seguem abaixo as questões comuns a todas as entrevistas.

Composição do Conselho

- O Conselho orienta-se por regulamentação federal, quando vai alterar sua lei de criação e o seu regimento interno?
- Como foi estabelecida a representação de conselheiros de outros níveis de governo no Conselho? O que motivou a inclusão desses representantes em sua composição?

Financiamento da política de assistência social

- Como era o processo de aprovação do orçamento da assistência social? O gestor apresentava a proposta orçamentária para o Conselho em tempo hábil para sua apreciação?
- No período analisado, o Conselho discutia o financiamento da política como um todo, ou seja, o orçamento que seria destinado para a área da assistência social, ou discutia apenas os recursos que estavam alocados no Fundo de Assistência Social?
- Como avalia a regulamentação federal em relação à participação do Conselho no controle dos recursos federais (Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeiro no SUASWEB e reprogramação de saldo). Essa regulamentação afetava o funcionamento do Conselho? Em caso de resposta positiva, como isso se dava?
- Os recursos próprios eram destinados ao Fundo de Assistência Social? Como exerciam o controle sobre esse financiamento?
- Os recursos de emendas parlamentares eram destinados ao Fundo de Assistência Social? Como exerciam o controle sobre esse financiamento?
- De modo geral, o Conselho cumpria as suas competências em relação à apreciação e aprovação da proposta orçamentária da política de assistência social, prestação de contas, reprogramação de despesas, critérios de partilha, etc.?

- Em sua opinião, o poder de regulamentação federal no financiamento da assistência social limita a autonomia do Conselho? Existe espaço para decisões do Conselho em relação ao financiamento em geral?
- Com o surgimento do Suas, a relação entre o gestor e o Conselho mudou? Se sim, em que sentido?

Quadro 1 - Entrevista com atores-chaves das IPs (2003-2010)

Entrevista*	Representação na IP analisada
CMASPOA 01	Governo
CMASPOA 02	Sociedade Civil
CMASPOA 03	Sociedade Civil
CEASRS 01	Governo
CEASRS 02	Governo
CEASRS 03	Governo
CEASRS 04	Governo
CEASRS 05	Governo
CEASMG 01	Governo
CEASMG 02	Governo
CEASMG 03	Governo
CEASMG 04	Governo
CEASMG 05	Sociedade Civil
CMASBH 01	Sociedade Civil
CMASBH 02	Governo
CMASBH 03	Governo
CNAS 01	Governo
CNAS 02	Governo
CNAS 03	Governo

* Código para identificação das entrevistas

APÊNDICE D

Quadro 1 - Regulamentação federal sobre financiamento e atribuições das IPs por subtemas

Subtema	Regulamentação	Conteúdo principal	Atribuição das IPs
Orçamento	Lei 8.742 (1993)	Dispõe sobre a organização da assistência social	O CNAS deve apreciar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social encaminhada pelo respectivo gestor da assistência social
BPC	Lei 8.742 (1993)	Regulamentação do BPC	Estabelece que o CNAS pode propor limite de renda <i>per capita</i> do BPC, respeitando-se o orçamento da seguridade social e a disponibilidade de recursos do FNAS.
Benefícios Eventuais	Lei 8.742 (1993)	Define o que são benefícios eventuais	A concessão e o valor dos benefícios serão regulamentados pelos conselhos subnacionais, mediante critérios e prazos definidos pelo CNAS.
	Decreto nº 6.307 (2007)	Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.	Os conselhos dos entes subnacionais devem regular a concessão e o valor dos auxílios, mediante critérios e prazos definidos pelo CNAS. Esses conselhos devem estabelecer critérios para destinar recursos para o custeio dos benefícios eventuais.
Serviços, programas e projetos	Lei 8.742 (1993)	Dispõe sobre a organização da assistência social	O CNAS deve estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do FNAS e divulgar, no DOU, as contas do FNAS e os respectivos pareceres emitidos. União, Estados, Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.
	Decreto 1.605 (1995)	Regulamenta o FNAS	O FNAS deve ser gerido por orientação e controle do CNAS; sua proposta orçamentária, as contas e os relatórios do gestor do FNAS devem ser submetidos à apreciação e aprovação do conselho. O repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social será efetivado por intermédio dos fundos subnacionais, de acordo com os critérios estabelecidos pelos respectivos conselhos.
	Lei nº 9.604 (1998)	Dispõe sobre a prestação de contas da aplicação de recursos a que se refere a Loas	Os recursos do FNAS recebidos pelos fundos subnacionais serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados pelos respectivos conselhos.
	Decreto nº 2.529 (1998)	Dispõe sobre a transferência de recursos do FNAS para os fundos subnacionais	A liberação dos recursos está condicionada à apresentação, pelos respectivos fundos subnacionais, do correspondente plano de assistência social aprovado pelo respectivo conselho.
	Portaria SEAS nº 458 (2001)	Estabelece Diretrizes e Normas do Peti	Os conselhos subnacionais devem aprovar a adesão ao Peti nos seus respectivos âmbitos.
	Portaria MDS nº 736 (2004)	Procedimentos relativos à transferência automática e regular de recursos do FNAS para os fundos subnacionais	Os recursos federais, a partir da parcela referente ao mês de janeiro de 2005, serão transferidos de forma regular e automática do FNAS para os fundos subnacionais, condicionados à aprovação das alterações da rede socioassistencial pelos respectivos conselhos.
	Portaria MDS nº 566 (2005)	Dispõe sobre as regras complementares para financiamento de projetos de inclusão produtiva, destinados à população em situação de rua	Estabelece que as entidades devem estar habilitadas pelos respectivos conselhos municipais.

Subtema	Regulamentação	Conteúdo principal	Atribuição das IPs
Serviços, programas e projetos	Portaria do MDS nº 666 (2005)	Disciplina a integração entre o Programa Bolsa-Família e o Peti	O CNAS deve estabelecer os critérios de partilha de recursos do Peti.
	Portaria nº 177 (2006)	Estabelece o manual de cooperação financeira; normas e procedimentos para a celebração de convênios e instrumentos congêneres nos casos em que específica, a serem firmados pelo FNAS; aprova a implantação do SISCON	Inclui o controle social das ações e repasse de recursos pelos conselhos.
	Decreto nº 6.170 (2007)	Regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos da União	O conselho deve emitir parecer ou referendo acerca da execução do objeto e atingimento dos objetivos, com avaliação das atividades realizadas no atendimento ao público-alvo.
	Portaria do MDS nº 148 (2007)	Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do CadÚnico	Os conselhos devem controlar a aplicação dos recursos do IGD, transferidos do FNAS aos fundos de assistência social de cada ente, bem como apreciar a prestação de contas destes.
	Portaria MDS nº 222 (2007)	Aprova o Manual de Orientações de Convênios	Estabelece a necessidade de documento comprobatório do parecer favorável do respectivo conselho de assistência social em relação à solicitação (ata, resolução, declaração, deliberação) para celebração de convênio e que a prestação de contas final do convênio deverá conter o relatório de cumprimento do objeto referendado pelos conselhos subnacionais.
	Decreto nº 6.629 (2008)	Regulamenta o ProJovem	O CNAS deve deliberar sobre as diretrizes propostas pelo MDS e pactuadas na CIT em relação ao ProJovem. Os conselhos municipais são responsáveis pelo controle social do programa e devem aprovar a implantação do mesmo.
	Portaria MDS nº 288 (2009)	Dispõe sobre a oferta de serviços de proteção social básica do Suas com os recursos originários do Piso Básico de Transição	A opção adotada pelo gestor de assistência social do município ou do DF acerca dos serviços a serem implantados com os recursos originários do PBT deverá ser aprovada pelo respectivo conselho de assistência social.

Subtema	Regulamentação	Conteúdo principal	Atribuição das IPs
Prestação de contas	Lei 8.742 (1993)	Dispõe sobre a organização da assistência social	O CNAS deve divulgar, no DOU, todas as suas decisões, bem como as contas do FNAS e os respectivos pareceres emitidos.
	Lei nº 9.604 (1998)	Dispõe sobre a prestação de contas da aplicação de recursos a que se refere a Loas	Recursos do FNAS recebidos pelos fundos subnacionais serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados pelos respectivos conselhos.
	Decreto 2.529 (1998)	Dispõe sobre a transferência de recursos do FNAS para os fundos subnacionais e sobre a prestação de contas	Vincula a transferência de recursos do FNAS para os fundos subnacionais mediante a comprovação de efetiva instituição e funcionamento dos conselhos e apresentação do plano de assistência social aprovado pelo conselho.
	Portaria nº 330 (2005)	Aprova o Manual de Orientações para “Celebração de Convênios e Apresentação de Prestação de contas” com o MDS por intermédio do FNAS.	Define formato do Relatório de Cumprimento do Objeto, que deve ser referendado pelo conselho.
	Portaria nº 459 (2005)	Dispõe sobre a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento federal das ações continuadas da assistência social e sua prestação de contas, por meio do SUAS WEB.	O Demonstrativo Sintético deve ser submetido à avaliação do conselho competente, que verifica o cumprimento das metas físicas e financeiras do Plano de Ação.
	Instrução Normativa nº 01 (2006)	Estabelece os procedimentos a serem adotados na apuração do saldo real e dos valores a serem reprogramados pelos entes subnacionais na prestação de contas dos recursos do cofinanciamento federal das ações continuadas da assistência social de 2005.	O conselho competente, em seu parecer constante do Demonstrativo, pode não aprovar a reprogramação do saldo e o valor do saldo deverá ser integralmente descontado ou devolvido.
	Portaria MDS nº 96 (2009)	Dispõe sobre a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais aos entes subnacionais e sua prestação de contas, por meio do SUASWEB.	Define o fluxo de aprovação do Plano de Ação e de lançamento e validação das informações do Demonstrativo, mediante avaliação e cadastro do parecer do conselho competente.
	Portaria MDS nº 625 (2010)	Dispõe sobre a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento federal aos entes subnacionais e sua prestação de contas, por meio do SUASWEB.	O instrumento de prestação de contas deve ser submetido à manifestação do conselho quanto ao cumprimento das finalidades dos repasses. O conselho terá até 30 dias para se manifestar.

Fonte: Elaboração própria com base nas regulamentações federais.