

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL**

MARUCELLE DE ALCÂNTARA BONIFÁCIO

**O QUE FAZ UM CONSELHO EM NÍVEL FEDERAL? Análise da produção decisória
do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - 2003-2018**

JOÃO PESSOA

2020

MARUCELLE DE ALCÂNTARA BONIFÁCIO

**O QUE FAZ UM CONSELHO EM NÍVEL FEDERAL? Análise da produção decisória
do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - 2003-2018**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional, da Universidade Federal da Paraíba.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lizandra Serafim

Coorientador: Prof. Dr. Anderson Rafael Barros do Nascimento

João Pessoa

2020

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

B715q Bonifácio, Marucelle de Alcântara.

O que faz um conselho em nível federal?: análise da produção decisória do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - 2003-2018 / Marucelle de Alcântara Bonifácio. - João Pessoa, 2020.
123 f.

Orientação: Lizandra Serafim.

Coorientação: Anderson Rafael Barros do Nascimento.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Conselho Nacional de Assistência Social. 2. Instituições participativas. 3. Conselhos. 4. Produção decisória. 5. Política Nacional de Assistência Social. I. Serafim, Lizandra. II. Nascimento, Anderson Rafael Barros do. III. Título.

UFPB/BC

CDU 36(81)



FOLHA DE APROVAÇÃO



MARUCELLE DE ALCÂNTARA BONIFÁCIO

O QUE FAZ UM CONSELHO EM NÍVEL FEDERAL? Análise da produção decisória do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - 2003-2018

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba como exigência final para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lizandra Serafim

Coorientador: Prof. Dr. Anderson Rafael Barros do Nascimento

Data de aprovação: 30/07/2020

Banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a Lizandra Serafim

Orientadora/Presidente da Banca Examinadora – PGPCI/UFPB

Prof. Dr. Anderson Rafael Barros do Nascimento

Coorientador – PGPCI/UFPB

Prof. Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro

Examinador Interno – PGPCI/UFPB

Prof.^a Dr.^a Maria do Carmo Alves de Albuquerque

Examinador Externo – CEBRAP/SP

Dedico este trabalho a Deus “porque dele, por meio dele, e para ele são todas as coisas. A ele, pois, a glória eternamente” (Romanos 11:36).

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu Aba, Pai. Ao [único] Deus que fez os céus e a Terra, que de um barro em suas mãos formou um ser e soprou seu fôlego de vida nele. Ao Pai que não poupou seu próprio Filho, antes, o entregou por amor a todos nós numa cruz. Ao Eterno, onisciente, onipresente e onipotente. Ao meu salvador, meu auxílio, minha rocha, minha vida, minha herança. Ao meu Senhor, sem o qual nada posso fazer, nada sou.

À minha mãe, Maria José. A melhor mãe que o Senhor poderia me presentear, e quem sempre me lembra: vai dar tudo certo! Deus proverá! A mulher que me gestou, me segurou nos braços quando eu era pequena, e nas mãos quando cresci. A pessoa mais doce e forte que eu conheço, que tenho o prazer de amar e ser amada, de cuidar e ser cuidada. Minha primeira professora da vida, que investiu na minha educação, na realização desse curso.

Agradeço ao meu pai, Ademir. O melhor pai que o Senhor poderia me presentear, e quem sempre acreditou e sonhou comigo a carreira acadêmica. O homem que me ensina sobre honestidade, retidão, e que tem o coração operado por Deus. A pessoa mais íntegra que eu conheço, que tenho o prazer de amar e ser amada, de cuidar e ser cuidada. Minha referência de inteligência e força de vontade.

Às minhas irmãs, Nadicelle e Gicelle. As melhores irmãs que o senhor poderia me presentear. Mulheres fortes, sábias e cheias de luz. As que me ensinam todos os dias e ajudam no meu amadurecimento. Que cuidam de mim e me encorajam a seguir em frente.

À minha tia Ângela Maria que, quando eu era criança, me ensinou o Caminho [Jesus] que eu deveria andar. E até quando eu envelhecer não me desviarei dele. Mulher de fé, forte, guerreira e iluminada. Bênção de Deus na minha vida.

À minha orientadora, Prof.^a Lizandra Serafim. Suas orientações e dedicação foram fundamentais para a concretização da pesquisa, para minha maturação e para os incontáveis aprendizados.

Agradeço ao meu coorientador, Prof. Anderson Nascimento. Com sua experiência [e quando me disse: ânimo e força] contribuiu efetivamente para a realização da dissertação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES. Com a bolsa concedida ao longo dos 24 meses de mestrado, a CAPES apoiou a realização da pesquisa e a minha formação.

Agradeço às irmãs em Cristo, Euzilene, Lourdes Aguiar, Maria Barbosa, Lúcia Vaz, Socorro, Terezinha e Maria do Carmo. Dobraram seus joelhos e intercederam por mim, para que a sabedoria que vem do Altíssimo me alcançasse, para que os corações fossem justos.

À minha terapeuta, Psicóloga Liara Soares. Humana, sábia, iluminada e com um profissionalismo gigantesco. Gente como a gente. Pessoa que tem me ajudado a ajustar muitas coisas em mim, a me conhecer, observar os jardins e porões; a prosseguir, vencer.

À Juliana Moraes. Irmã de fé, companheira de orientação, de luta e de conselhos. Amiga para toda a vida, de mãos estendidas, joelhos dobrados, braços abertos e ouvidos atentos. Uma das pessoas mais doces e gentis que eu conheço. Tão solícita e pontual nos momentos de ansiedade. Foi um apoio fundamental para concretização do trabalho.

Agradeço a família Bonifácio, em nome da minha tia Aldrina Márcia e da minha prima Assíria. Pessoas especiais que sempre torcem por mim, vibram com minhas conquistas e, como exemplos de força e coragem, me incentivam a seguir em frente.

À família Alcântara, em nome de minha tia Analice, por tanto cuidado, dedicação, ajuda mútua e amor.

Agradeço aos meus irmãos da Igreja de Deus no Brasil, em nome do Pr. Jafé e da Missionária Maria. Pessoas de oração, que nos ensinam sobre Jesus e sobre ser igreja. Pessoas que nos oferecem o Pão do Vida, a Palavra de Deus, o melhor alimento que existe!

Aos meus amigos, em nome de Thamyres Nágyla, Gabriela Luz, Angela Beatriz, Isabela Alcântara, Wamberto Alcântara, Lígia Oliveira, Jaqueline Ferreira, Cida Avelar, Erika Soares, Aldir Melo e Allanis Santos. Eles são a personificação da amizade para mim! Agradeço por toda demonstração de apoio, carinho e força.

Aos companheiros de turma no PGPCI, em nome de Adarlam Tadeu, Mauricéia Carvalho, Michael Steffones e Luis Alves. Pessoas inteligentes, íntegras, comprometidas e acolhedoras. Em especial, agradeço aos amigos que ganhei para toda a vida: Heverton Mélo, Cinthia Frade, Mariana Pessoa, Renata Macedo, José Vieira, Erbênia Lourenço, Polianna Almeida, Erielem Araújo, Joice Alves, Johny Davyd. Foram prazerosos, ricos de sorrisos e aprendizado os 2 anos de mestrado que passei com eles. Fica o sentimento de gratidão pelos feitos realizados por si e por outrem, pelas trocas de experiência, amizade e cuidado mútuo.

Agradeço aos meus professores do PGPCI, Vanderson Carneiro, Hermann Hrdlicka, Flávio Perazzo, Thiago Lima, Stephanie Barboza, Ana Lúcia Coelho, James Vieira, Ana Carolina Kruta, Anielson Barbosa, Franzé e Ítalo Fittipaldi. Pessoas com que pude aprender e dialogar. Pessoas comprometidas com a Gestão Pública, com a qualidade do ensino e com seus alunos. Pessoas que me inspiram!

À Prof.^a Raissa Dália. Minha barriga acadêmica e minha inspiração na docência. Pessoa que sempre me acolheu, dentro e fora da academia, me orientou, me impeliu a estudar, a pesquisar. Quem sempre confiou em mim e me ensinou do que mais sabe fazer: pessoas.

Ao meu companheiro de idas e vindas, Nego Tô. Sempre muito prestativo comigo nas estradas, cuidou de mim com muito carinho e atenção em cada viagem. Sou grata por sua vida e pelo que exerce com tanta maestria e dignidade.

Agradeço, em nome de Seu Manoel, a todos que trabalham no CCSA. Pessoas que nos recebem com alegria, disposição, café, carinho e aquele “Bom dia!” especial. Pessoas que nos ensinam a ser pessoas melhores. Pessoas que também contribuíram e fazem parte dessa conquista.

À Prof.^a Andrea Rego e a Prof.^a Polyanna Torres. Me ensinaram no CCHSA, durante a graduação, me reencontraram no CCSA, durante o mestrado, e me acolheram com muito carinho, alegria e orgulho das sementes que plantaram.

Gratidão, gratidão!

“Ora, àquele que é poderoso para fazer infinitamente mais do que tudo quanto pedimos ou pensamos, conforme o seu poder que opera em nós, a ele seja a glória, na igreja e em Cristo Jesus, por todas as gerações, para todo o sempre. Amém!”

(Efésios 3:20-21)

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo analisar a produção decisória do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), explorando as decisões produzidas ao longo do período de 2003-2018. Também propõe-se discutir a construção do setor de assistência social e como o CNAS se insere nessa construção, classificar as decisões por tipos de decisões, identificar padrões de decisão e traçar hipóteses explicativas considerando fatores endógenos e exógenos ao conselho. Essa questão se insere no debate das instituições participativas (IPs) e se filia à agenda de estudos que trata da efetividade das IPs. A agenda tem avançado para responder questões de covariações entre IPs e efeitos (*outcomes*) sobre as políticas públicas. Com o propósito de contribuir com o debate, optamos por uma estratégia diferente, de analisar as decisões (*outputs*) como limite de pesquisa e como uma condição necessária para a ocorrência de efeitos (*outcomes*). Utilizamos a metodologia exploratória e descritiva, com abordagem quantitativa e qualitativa, e um estudo de caso. Para a análise, consideramos as decisões produzidas pelo CNAS que se expressam sob a forma de resoluções homologadas, coletadas através da plataforma pública e oficial do conselho, e classificadas pela tipologia baseada no modelo de ciclo de política pública, na versão adaptada por Gurza Lavalle, Guicheney, Vello e Rodrigues (2018). Verificamos que no período 2003-2018 o CNAS publicou 550 resoluções normativas. Os resultados revelaram que a maioria (38,7%) reúne as decisões que auto regulam o conselho, que tratam de gestão, definição de regras e temas internos ao próprio CNAS, seguida das decisões que incidem nos momentos de planejamento e definição de critérios gerais na política de assistência social, com 36,2%; esses dois tipos predominantes de decisões compõem o padrão decisório do conselho. Observamos que ao adquirir maturidade institucional, com mais idade no seu ciclo de vida, o CNAS tem momentos mais ativos voltados para a definição de critérios gerais da política. Ao longo dos 16 anos de recorte analítico o CNAS manteve regularidade de decisões e os anos de 2006 (59 resoluções) e 2007 (48 resoluções) foram os momentos em que o conselho mais aparece, com alta produção de decisões. Quase dez anos depois do ápice produtivo, houve uma variação acentuada nos números de decisões tomadas (14 resoluções em 2015), assim como o ano de 2017, com 22 resoluções. O trabalho inquiriu sobre a incidência do CNAS na política pública de assistência social e o caso ilumina que mesmo o conselho despendendo mais de suas energias nas decisões de autorregulação e autogestão, a proximidade em termos percentuais com as decisões de definição da política mostra que isso não impediu que questões substantivas sobre a política pública fossem discutidas e decididas, o que evidencia que o CNAS teve um papel fundamental na estruturação no sistema e na política pública de assistência social.

Palavras-chave: Instituições participativas. Conselhos. Conselho Nacional de Assistência Social. Produção decisória. Política Nacional de Assistência Social.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the decision-making production of the National Council of Social Assistance (CNAS), exploring the decisions produced over the period of 2003-2018. It was also proposed to discuss the construction of the social assistance sector and how CNAS inserts yourself in this construction, to classify decisions by types of decisions, to identify decision patterns and to draw explanatory hypotheses considering endogenous and exogenous factors to the council. This issue is part of the debate of participatory institutions (PIs) and is part of the study agenda that deals with the effectiveness of PIs. The agenda has advanced to answer questions of co-variations between IPs and outcomes (outcomes) on public policies. In order to contribute to the debate, we opted for a different strategy, to analyze decisions (outputs) as a research limit and as a necessary condition for the occurrence of effects (outcomes). We used the exploratory and descriptive methodology, with a quantitative and qualitative approach, and a case study. For the analysis, we consider the decisions produced by CNAS that are expressed in the form of homologated resolutions, collected through the public and official platform of the council, and classified by the typology based on the public policy cycle model, in the version adapted by Gurza Lavalle, Guicheney, Vello and Rodrigues (2018). We note that in the period 2003-2018, CNAS published 550 normative resolutions. The results revealed that the majority (38.7%) gathers the decisions that self-regulate the board, which deal with management, definition of rules and internal themes to CNAS itself, followed by decisions that affect the moments of planning and definition of general criteria in the social assistance policy, with 36.2%; these two predominant types of decisions make up the board's decision-making pattern. We observed that when acquiring institutional maturity, with more age in its life cycle, CNAS has more active moments focused on the definition of general policy criteria. Throughout the 16 years of analytical analysis, CNAS maintained regularity of decisions and the years 2006 (59 resolutions) and 2007 (48 resolutions) were the moments when the council appears most, with high production of decisions. Almost ten years after the peak of production, there was a marked variation in the number of decisions taken (14 resolutions in 2015), as well as the year 2017, with 22 resolutions. The work inquired about the incidence of CNAS in public social assistance policy and the case highlights that even though the council spends more of its energies on self-regulation and self-management decisions, the proximity in percentage terms to the policy definition decisions shows that this does not it prevented substantive public policy issues from being discussed and decided, which shows that the CNAS played a fundamental role in structuring the social assistance system and public policy.

Keywords: Participatory institutions. Councils. National Council for Social Assistance. Outputs. National Social Assistance Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Passos de pesquisa	37
Figura 2 - Organograma do CNAS	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipologia de Decisões dos Conselhos	39
Quadro 2 - Subcategorias da Tipologia de Decisões dos Conselhos.....	40
Quadro 3 - Demonstrativo das Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas	70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de publicação de resoluções por ano.....	78
Gráfico 2 - Regularidade de resoluções por ano.....	79
Gráfico 3 - Percentual de publicação das resoluções por tipo de decisões.....	91
Gráfico 4 - Decisões 2003-2018 por tipo de decisão.....	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resoluções emitidas pelo CNAS no período 2003-2018.	78
Tabela 2 - Quantidade e média de publicação das resoluções por tipo de decisões.....	92
Tabela 3 - Percentual e média de publicação 2003-2018 das decisões por subcategorias de decisões.....	93

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AAs	Atos normativos
Abong	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
AI-5	Ato Institucional nº 5
Apud	Citado por
Art.	Artigo
AUTO	Autorregulação e autogestão
AUTO-9	Outros
AUTO-A	Gestão da atividade interna do conselho
AUTO-B	Decisões sobre a diretoria do conselho e composição de colegiados
AUTO-C	Regulação do funcionamento do conselho
AUTO-D	Gestão e regulação eleitoral
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CapacitaSUAS	Programa Nacional de Capacitação do SUAS
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
Caput	Parte inicial do artigo de lei
CAS	Conselhos municipais e estaduais de assistência social
CCHSA	Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias
CCSA	Centro de Ciências Sociais Aplicadas
CCS	Conselho Comunidade Solidária
Cebas	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
Cepid	Centro de Pesquisa, Inovação e Difusão
Cf.	Confira
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDAS	Conferência Nacional Democrática de Assistência Social
CNDH	Conselho Nacional dos Direitos Humanos
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COFFITO	Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa de Deficiência

CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTSS	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Segurança Social
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DAS	Grupo-Direção e Assessoramento Superiores
DEF	Definição geral da política e gestão orçamentárias
DEF-9	Outros
DEF-A	Regulação da política e gestão orçamentária
DEF-B	Aprovação de projetos e parcerias do poder público
DEF-C	Definição de critérios para prestação de contas
DEF-D	Tombamentos/ demarcações públicas
DGP	Departamento de Gestão Pública
DISP_LEG	Tipo de dispositivo legal
DOC	Extensão <i>document</i>
DOCX	Extensão de evolução <i>document</i>
DOU	Diário Oficial da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Ex.	Exemplo
Et al.	E outros
Fapesp	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FCPE	Funções Comissionadas do Poder Executivo
FENAPESTALOZZI	Federação Nacional das Associações Pestalozzi
FFLCH	Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FISC	Fiscalização da política e atos de transparência do conselho
FISC-9	Outros
FISC-A	Atos de transparência
FISC-B	Aprovação/denegação de prestações de contas e aplicação de sanções
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNTSUAS	Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS
GEST	Gestão administrativa da política

GEST-9	Outros
GEST-A	Comunicados sobre entidades, executivo ou equipamentos públicos, com efeito de publicitação e homologação
GEST-B	Registro ou exclusão de entidades executoras e/ou beneficiárias da política
GEST-C	Aprovação ou denegação de obras / aquisições de produtos e serviços pelo Executivo
GEST-D	Proteção de objetos da política e autorização de atividades com impacto setorial
GEST-E	Gestão de programas/ projetos/ convênios não estatais
GEST-F	Gestão de programas e projetos do poder público
GT	Grupo de Trabalho
IAPAS	Instituto Nacional de Administração da Previdência Social
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensão
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
Ibid	Na mesma obra
Idem	Do mesmo autor
ID_VERSAO	Número identificador da decisão/caso
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IP	Gestão e regulação de outras instâncias que envolvem participação
IP-9	Outros
IP-A	Regulação da atividade de outras instâncias
IP-B	Gestão da atividade regular de outras instâncias
IP-C	Regulação e gestão eleitoral de outras instâncias
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPOL	Instituto de Ciência Política
IPs	Instituições Participativas
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social

MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPF/DF	Ministério Público Federal do Distrito Federal
Nepsas	Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social
NESPP	Núcleo de estudos em relações Estado-Sociedade e Políticas Públicas
NOB	Norma Operacional Básica
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
ONGs	Organizações Não Governamentais
PBF	Programa Bolsa Família
PCS	Programa Comunidade Solidária
PDF	<i>Portable Document Format</i>
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGPCI	Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC	Pontifícia Universidade Católica
REF_EMIT_CONS	Referente a, emitida por, ou considera o conselho
SAGI/MDS	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAS	Secretaria de Assistência Social
SECS	Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SGPR	Secretaria Geral da Presidência
SIMPAS	Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social
Seplan	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República

SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUBTIPOL_DECIS	Subcategorias da Tipologia de Decisões dos Conselhos
SUS	Sistema Único da Saúde
TEMA_RESUM	Tema resumido
TIPOL_DECIS	Categorias da Tipologia de Decisões dos Conselhos
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UnB	Universidade de Brasília
USP	Universidade de São Paulo
XLSX	Arquivo do <i>Microsoft Excel</i>

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E APORTE TEÓRICO	21
1.1 Introdução.....	21
1.2 Revisão da literatura sobre conselhos	29
1.3 Aspéctos metodológicos	36
1.4 Estrutura da dissertação	43
CAPÍTULO 2 - A CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	45
2.1 Assistência social: das bases benemerentes à política pública.....	45
2.1.1 Primeiro período: as bases benemerentes.....	46
2.1.2 Segundo período: direitos previdenciários de carácter prestacional	48
2.1.3 Terceiro período: as mobilizações, o ideário participativo, as disputas pela afirmação da política pública, a Constituição de 93, a LOAS, o CNAS, o SUAS, a PNAS, os avanços e retrocessos	50
2.2 Conselho Nacional de Assistência Social: natureza, composição e dinâmica de funcionamento	68
CAPÍTULO 3 - O QUE FAZ O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?	77
3.1 A produção do CNAS no período 2003-2018 em relação a fatores exógenos	77
3.2 Os tipos de decisões do CNAS e sua relação com fatores endógenos	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS	104
Referências bibliográficas	104
Referências documentais e legais	115

CAPÍTULO 1 - APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E APORTE TEÓRICO

Com o objetivo de contextualizar a questão que norteia o trabalho, esta seção apresenta a temática, os objetivos e hipóteses do estudo, uma breve revisão da literatura sobre conselhos, os principais elementos conceituais usados na pesquisa e os aspectos metodológicos traçados.

1.1 Introdução

A presente pesquisa se insere no debate das instituições participativas (IPs) e se filia à agenda de estudos que trata da efetividade das IPs. Olhando para o conselho como objeto de análise, essa dissertação compõe parte dos resultados do projeto Universal de título “Interações socioestatais e processos de institucionalização no nível federal: um balanço pós-2016”¹, agenciado pelo MCTIC/CNPq, coordenado pela Prof.^a Dr.^a Lizandra Serafim (DGP/UFPB) que vem conduzindo pesquisas no Núcleo de Estudos em Relações Estado-Sociedade e Políticas Públicas (NESPP).

O governo federal, durante a primeira década dos anos 2000, presenciou um crescimento das formas de participação social, e dentre elas, os conselhos (PIRES; LOPEZ, 2010). Precisamente, desde o início dos anos 90, a quantidade de conselhos nacionais aumentou de modo significativo. Entre 1930 e 1989 apenas cinco conselhos nacionais foram criados. Já, entre 1990 e 2009, foram criados mais vinte e seis conselhos² (IPEA, 2013), objetivando o cumprimento do marco legal contido na Carta Magna de 1988³ que incluem a

¹ O projeto se insere no debate sobre a mútua constituição entre repertórios de interação socioestatal historicamente construídos e a institucionalização dos setores de políticas públicas de assistência social, urbana e igualdade racial. Tem por objetivo estudar o período 2003-2018, identificando e analisando as mudanças nos repertórios de interação socioestatal em nível federal que se deram a partir do *impeachment* presidencial, em 2016, e as implicações destas mudanças na construção institucional destes setores e para os repertórios dos movimentos sociais envolvidos. Além da Prof.^a Dr.^a Lizandra Serafim (DGP/UFPB) como coordenadora, o projeto integra os pesquisadores: Prof. Dr. Anderson Rafael Barros do Nascimento (UFPB/IPOL/UnB), Prof. Dr. Thiago Aparecido (IPOL/UnB), Prof.^a Dr.^a Flávia Mateus Rios (Departamento de Sociologia e Metodologia em Ciências Sociais da UFF), Prof.^a Dr.^a Camila Penna Castro (UFRGS) e envolve a participação das mestrandas Marucelle de Alcântara Bonifácio (PGPCI/UFPB) e Juliana Moraes da Silva Souza (PGPCI/UFPB).

² Para depreender mais sobre estes espaços democráticos, bem como as criações e reformulações a partir de 2003, ver IPEA (2013).

³ Artigos da constituinte que remetem à participação cidadã no Brasil e o controle social das ações do Estado pela sociedade civil: a) o plebiscito: Art. 14, inciso I; Art. 18, § 3º e § 4º; b) o referendo: Art. 14, inciso II; Art. 49, inciso XV; c) iniciativa popular de lei: Art. 61, § 2º; d) ação popular: Art. 5º, inciso LXIII; e) participação do usuário do serviço público na Administração Pública direta e indireta, na forma da lei: Art. 37, § 3º; Art. 74, § 2º; f) fiscalização da gestão da coisa pública: Art. 31, § 3º; Art. 74, § 2º; g) participação na administração do ensino público, na forma da lei: Art. 194, parágrafo único, inciso VII; h) gestão democrática do ensino público, na forma da lei: Art. 206, inciso VI; i) fundamento do Estado democrático: Art. 1º; Art. 5º; Art. 8º; Art. 15; Art. 17; j) os deveres sociais em questões coletivas: Art. 205; Art. 216; Art. 225 (BRASIL, 2008).

participação social (GUICHENEY, 2019) em várias áreas, com impactos institucionais consideráveis (SERAFIM, 2013). O primeiro Governo Lula (2003-2006) foi o período de maior ampliação da quantidade conselhos nacionais, e 70% deles foram instituídos através de lei (PIRES; LOPEZ, 2010).

Os conselhos, como canais formalizados de diálogo entre Estado e sociedade, podem ser do tipo consultivo ou deliberativo (LIMA, 2014). Em ambos, os conselhos buscam dar concretude à incumbência de gestão pública participativa (GUICHENEY, 2019); todavia, os conselhos do tipo deliberativo geralmente expressam diferença no tocante à sua capacidade de produzir decisões, de planejar, formular e controlar a execução de políticas e programas⁴ (PIRES; LOPEZ, 2010). Mediante a integração de segmentos representativos da sociedade (RAICHELIS, 2015), a literatura enxerga a paridade nos conselhos como uma condição essencial para que haja um equilíbrio maior de deliberação⁵ e decisão, considerando as divergentes posições e interesses (SCHEVISBISKI, 2008) nas fatias de espaço distribuído aos representantes (PIRES; LOPEZ, 2010).

Importa lembrar que os conselhos, evidentemente, não são único conduto de controle social⁶ no campo das políticas públicas (RAICHELIS, 2015). Todavia, dentre os diversos formatos de IPs⁷ (conferências, orçamentos participativos, entre outros) os conselhos representam o arranjo institucional mais adotado pelos setores de política pública (GUICHENEY, 2019).

Em relação aos setores, é a assistência social que tem se caracterizado como campo vasto de lutas em que são gerados e apresentados valores e percepções, alcances e concessões, progressos e retrocessos (RAICHELIS, 2015). Logo, o processo de instituição da assistência social foi simultâneo ao debate e efetivação de maior democratização do Estado brasileiro e, assim, o setor tem mostrado comprometimento no sentido tornar a participação social exequível (CUNHA, 2009).

⁴ Quando falamos em políticas públicas e/ou programas sociais, é válido frisar que “têm vida” (DRAIBE, 2001, p. 26), isto é, percorrem um ciclo vital de nascimento, crescimento, maturação e transformação (*Ibid*). Considerar as fases desse ciclo ajuda a operacionalizar os fenômenos observados na análise empírica.

⁵ Com base nos delineamentos de Thompson (2008), Cunha *et al.* (2011, p. 303) entendem a deliberação “como um processo comunicativo de formação da opinião e da vontade pública que precede a decisão. Diferentemente de um simples processo de discussão, a deliberação pressupõe discordância entre os participantes, anteriormente ao início do debate. Além disso, a deliberação é um procedimento para se chegar a decisões coletivas que devem ser justificadas àqueles que são afetados por elas”.

⁶ Campos (2007 *apud* PINHEIRO, 2008, p. 20) contempla distintas dimensões do controle social: “a política, relacionada à mobilização da sociedade para intervir nas agendas do governo; a técnica, voltada para a fiscalização da gestão de recursos para avaliação das ações governamentais, inclusive, do grau de efetividade destas na vida dos destinatários; e a ética, por associar gestão participativa à construção de novas relações sociopolíticas”.

⁷ Avritzer (2008) entende por IPs as diversas formas de inserção institucional da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, ao dispor sobre a organização da assistência social, já previa em seu artigo 5º, inciso II, a “participação da população” como diretriz (AVELINO, 2012):

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1993).

Mesmo com a alteração da LOAS pela chamada Lei do SUAS, nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que institui o reconhecimento legal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), as diretrizes, a existência e o funcionamento de instâncias de participação social foram preservadas na nova redação (AVELINO, 2012):

Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: I - o Conselho Nacional de Assistência Social; II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social; III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social. Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições (BRASIL, 1993; 2011a).

Desse modo, a definição constitucional da assistência social, como política pública que visa garantir direitos, tornou oportuna que o processo de sua elaboração fosse seguido por canais de democratização e controle social, estabelecidos no campo de definição da responsabilidade pública (RACHELIS, 2015; BRASIL, 2011a). Os conselhos de assistência social são referências nesse processo, visto que foram instituídos com o objetivo de proporcionar a participação social e deliberar a política pública de assistência social (CUNHA, 2009).

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em particular, instituído no artigo 17 da LOAS, “como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social” (BRASIL, 1993), consolidou o seu papel no ato de intermediar os interesses dos atores sociais e estatais, objetivando a implementação das políticas definidas no nível federal de gestão e a estruturação do SUAS (CORTES, 2015).

Segundo Chagas, Silva, Araújo e Cuiabano (2003), o CNAS é um espaço privilegiado de deliberação como meio de alcançar decisões. Os autores classificaram as resoluções⁸ emitidas pelo CNAS, segundo sua natureza, considerando o recorte temporal de 1994-2001. O estudo revelou que as resoluções regulamentadoras compõem 88% das decisões do CNAS e referem-se, sobretudo, aos registros de entidades, aos pedidos de certificação, isenções de impostos por recebimento de doações importadas e aquelas que referenciam erros cadastrais e retificação (*Ibid*).

Como observamos no estudo de Chagas, Silva, Araújo e Cuiabano (2003), até 2001 as decisões do CNAS estavam relacionadas à função cartorial do conselho. Por esse ângulo, a presente dissertação se volta para um período posterior, analisando este conselho em relação com sua capacidade de ação no sistema de política pública, suas decisões no processo de formulação e implementação da política, e *ex post* a fase de implementação.

Nessa perspectiva, partimos dos trabalhos específicos sobre conselhos (explorados no item posterior), que têm adquirido ressonância sob diferentes olhares teóricos. É importante ressaltar que as discussões sobre as IPs e as expectativas sobre os conselhos promoveram o surgimento de agendas de pesquisa que se destinaram a responder questões de bases de legitimidade do tipo de representação, o quão democrática ela é, como funciona na prática, o que fazem e quais os efeitos (*outcomes*) gerados na política pública. Sobre estes últimos, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) reuniu uma importante discussão para a agenda da efetividade das IPs, com contribuições teóricas e metodológicas para enfrentar, nutrir e avançar essa agenda (PIRES, 2011).

Ocorre que o conhecimento sobre aquilo que realmente os conselhos fazem (tomar decisões, *outputs*) ainda é escassamente sistemático (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). Em relação aos conselhos, é interessante conhecer os padrões decisórios para, em seguida, compreender o grau em que tais decisões são, de fato, efetivadas (GUICHENEY, 2019). Outrossim, o debate que tem como posição central a efetividade das IPs admite o acervo produzido em maior quantidade no plano municipal (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Preencher uma parte dessa lacuna – de um olhar mais retido sobre a produção decisória no interior conselhos e sobre o nível federal –, compõe o propósito da nossa pesquisa.

⁸ “A resolução é uma decisão do conselho, sobre determinado aspecto da política pública, que assume a forma de norma estatal. São “modalidades fortes” de decisão, com capacidade potencial para vincular os órgãos da administração pública” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2007a, p. 67).

Da perspectiva da efetividade das IPs, tratamos de tomar o mesmo caminho proposto por Guicheney, Gurza Lavalle e Vello (2018), quando argumentam que as decisões (*outputs*) tomadas pelos conselhos constituem um insumo, uma condição necessária para a ocorrência de efeitos (*outcomes*). Com isso, entramos e dialogamos na agenda do debate mais geral sobre a efetividade das IPs, visto que não é propósito do nosso trabalho entender todos os fatores e variáveis existentes que incidem sobre a efetividade. Adotamos uma estratégia diferente, caminhamos até os *outputs* como nosso limite de pesquisa e buscamos avançar do ponto de vista empírico em relação a literatura.

Para tanto, considerando as mediações que precisam ser feitas no nível federal, elegemos o CNAS como objeto de estudo e buscamos olhar para a produção decisória do conselho. Em outras palavras, focar o padrão de decisão do conselho como variável dependente.

A escolha analítica de estudar o CNAS focalizando suas decisões se deu sob os seguintes motivos: estudos apontam que a organização federativa da política de assistência social, como bem elucidada Guicheney (2019), não pode ser inteiramente compreendida sem que se dê atenção ao papel desempenhado por seu conselho nacional; soma-se a isto o fato de que o campo de estudos sobre conselhos segue carente de compreender o que fazem conselhos nacionais, sobretudo, no que tange a construção da política pública (*Ibid*) e ao considerarmos as experiências recentes de extinção de alguns conselhos. O CNAS tem sua trajetória ligada à asseveração da assistência social como política pública (AVELINO, 2012), visto que atuou como um importante espaço para a construção da política nos moldes da LOAS (GUTIERRES, 2015; *Idem*, 2017a). Disto decorre sua importância para o nosso propósito de analisar o que faz este conselho como espaço de construção da correspondente política pública.

Por meio da análise das decisões do conselho, consideramos os seus produtos finais diretamente observáveis (*outputs*) e, com isso, a participação deixa de ser assimilada como um valor em si mesmo, passando a ser vista como um meio, uma ferramenta, pela qual objetivos e efeitos (*outcomes*) sobre as políticas públicas serão alcançados (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; GUICHENEY, 2019, PIRES, 2011).

Acreditamos que, ao direcionar um olhar para os padrões decisórios dos conselhos, a pesquisa, com seus achados, trará contribuições ao debate. Guicheney (2019, p. 119) aponta três vantagens de estudos que adotam as decisões como foco analítico:

(i) não tomam as falas dos atores como evidência da ação dos conselhos (evitando a contaminação das percepções por expectativas ou interesses imediatos); (ii) determinam mais precisamente o escopo e a proporção de decisões; (iii) facilitam a comparabilidade, pois são registradas sempre de modo formal e razoavelmente estruturado. Ademais, na medida em que tais decisões são distinguidas em tipos específicos ou categorias, torna-se possível comparar decisões de conselhos de diferentes portes, áreas de política ou municípios, de modo a gerar maior precisão na análise sobre suas formas de atuação. É por meio dessas unidades de observação que se torna plausível avaliar – inclusive em maior escala – o escopo de produção normativa dos conselhos. Do mesmo modo, ao se observar quais tipos de decisão ocupam mais as suas atividades e quais são de ordem mais rotineira, têm-se evidências sobre o tipo de inserção que a instituição possui no seu respectivo setor de políticas.

Nesse sentido, procuramos responder à seguinte pergunta orientadora: Quais tipos de decisões foram produzidas pelo CNAS e em que medida é possível identificar padrões decisórios? Para isso, analisamos as características das decisões produzidas pelo conselho, adensando, com dados empíricos, a análise. Tratamos de olhar um universo de decisões homologadas e agregá-las a partir da aplicação de uma tipologia classificatória baseada no modelo de ciclo de política pública, visando identificar possíveis padrões. A estratégia metodológica adotada nessa pesquisa (que apresentamos no item 1.3) permite diagnosticar o que o conselho está produzindo; isto é, que decisões toma e em que momento de seu ciclo de vida (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). E trata-se de uma estratégia que ainda não foi aplicada em nível federal.

Abordamos o período 2003-2018 como recorte temporal de análise. Uma vantagem dessa seleção temporal é o fato que cobre diferentes gestões federais: gestão 2003-2010 de Lula, gestão 2011-2016 de Dilma Rousseff, e o pós *impeachment* com a gestão 2016-2018, do Governo Michel Temer. Associando ao contexto nacional, a gestão de 2003 consubstanciou canais institucionalizados de participação em nível federal. Em contraste, conforme afirma Avritzer (2016), o ano de 2016, com o *impeachment*, marca uma inflexão decisiva do regime para a análise no cenário das interações socioestatais, que se modifica consideravelmente e configura uma espécie de “ruptura” em relação ao período anterior.

Assim, o enquadramento dado para o problema de pesquisa nos colocou frente ao objetivo de analisar a produção decisória do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), explorando as decisões produzidas ao longo do período de 2003-2018. Mais especificamente, objetivamos: i) discutir a construção do setor de assistência social e como o CNAS se insere na construção desse setor de política pública, desde o princípio até o período recortado para análise; ii) explorar e analisar as decisões tomadas pelo CNAS, classificando as por tipos de decisões e construir uma visão mais ampla sobre o papel do conselho na

definição de diretrizes gerais da política; iii) identificar padrões de decisão e traçar hipóteses explicativas considerando fatores endógenos e exógenos⁹ ao conselho.

Considerando o contexto de atuação dos conselhos de políticas públicas, esses espaços enfrentam, em suas realidades, mudanças abruptas, incertezas, diminuições e extinções (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017). A discussão e experiências recentes¹⁰ de extinção de alguns conselhos nos impele a expandir a agenda de estudos sobre conselhos em nível federal: o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extingue alguns conselhos e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da Administração Pública federal. Logo, num contexto de mudanças institucionais, a justificativa e umas das preocupações centrais que orienta a pesquisa é entender o que faz um conselho federal, sobretudo, na consolidação de sistemas de políticas públicas.

Partimos do pressuposto de que “oferecer diagnóstico mais acurado dos padrões decisórios e da [...] capacidade dos conselhos de [...] estabilizar sua produção decisória, segundo inscrição em diferentes regimes de normatização, parece oportuno em momento de incerteza a respeito da resiliência dos conselhos ante o cenário político adverso” (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018, p. 4). Atribuir importância à produção decisória do conselho (*outputs*) é aplicável, pois revela padrões empíricos consistentes e orienta futuras políticas (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Desse modo, oferecemos uma análise que nos permite compreender em que medida as decisões tomadas pelo CNAS tratam de questões pertinentes ao SUAS, à definição da política pública ou de questões menos estratégicas do processo de política pública. Ainda, se o conselho exerce nas decisões o papel formal que lhe foi atribuído inicialmente.

Quando se fala em decisões tomadas pelos conselhos, Guicheney (2019) destaca o fato da variação que existe no que diz respeito a quantidade e aos tipos de decisões. Para nossa análise, abarcamos as decisões produzidas pelo CNAS que se expressam sob a forma de resoluções (que são modalidades fortes de decisões) porquê formalizam e tornam explícitas as decisões tomadas pelo CNAS, inclusive, a incidência do conselho sobre determinados momentos da política pública. Destarte, o trabalho é inédito na feitura e classificação de um

⁹ Definidos como intrassistêmicos, os fatores endógenos consistem nas normativas do próprio conselho, na dinâmica de funcionamento interno, no desenho institucional, no seu tempo ou ciclo de vida (CUNHA *et al.*, 2011; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; CARLOS; SILVA; ALMEIDA, 2018). Já os fatores exógenos, considerados fatores sistêmicos, são externos ao conselho, remetem ao contexto histórico, socioeconômico, político-partidário, assim como o setor de política pública que o conselho está inserido (CUNHA *et al.*, 2011; CARLOS; SILVA; ALMEIDA, 2018).

¹⁰ Um ano após o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.

banco de dados abrangente de resoluções. Empenhamo-nos na construção de um banco que permitisse explorar toda a produção de decisões do conselho no recorte temporal estabelecido.

Esse também foi um esforço do estudo de Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016), no caso piloto de Guarulhos, em que apresentaram um censo da produção decisória e o exame de padrões decisórios dos conselhos municipais, ao longo do ciclo de vida no período de 2005 e 2011. Conforme os autores, o ciclo de vida se refere ao processo de maturação institucional do conselho, ou seja, sua temporalidade própria de amadurecimento. O ciclo de vida é considerado um fator endógeno ao conselho, não remete a aspectos e conjunturas do contexto (*Ibid*).

O estudo piloto revelou que há uma relação estreita entre o ciclo de vida e os padrões decisórios. No caso dos conselhos, leva-se um tempo para começar a produzir efetivamente decisões sobre políticas públicas (seus momentos mais deliberativos). Antes, os conselhos destinam suas decisões à autorregulação e à autogestão, ou seja, decisões que definem o funcionamento e regimento interno dos conselhos. Conforme amadurecem institucionalmente, migram para as decisões que incidem sobre a política pública (*Ibid*). Fato que diversifica o padrão decisório dos conselhos, já que podem levar cerca de oito a dez anos para amadurecer (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018). De acordo com Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016), depois do processo de maturação as decisões de autorregulação permanecem estáveis, mas aumentam consideravelmente as decisões que incidem em outros temas.

Desse modo, considerando o ciclo de vida, e o que observamos no estudo de Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016), com conselhos municipais, desejamos testar se a maturação institucional faz sentido no nível federal. Cabe frisar que não temos intenção de generalizar, mas verificar se essa explicação endógena tem sustentação no CNAS. A hipótese é que no início do ciclo haverá o padrão decisório de autorregulação e autogestão, que vai durar dez anos, depois, conforme for maturando institucionalmente, o CNAS migrará para o padrão decisório de definição geral da política.

Além do fator endógeno, os estudos de Cunha (2009) e Cunha *et al.* (2011) apontam os fatores exógenos sistêmicos e sociopolíticos como necessários para que haja deliberação, e que podem ser apreciados por pesquisas que dialoguem com a literatura recente sobre IPs para entender sua incidência no conselho. Para nossa investigação apontamos os fatores exógenos ligados ao ambiente/contexto político-institucional referente à política que se vincula ao CNAS.

Kellen Alves Gutierrez, com seus estudos, ilumina pontos importantes para nossa pesquisa. A assistência social passou por um reordenamento institucional no Governo Lula: é

colocada como agenda central para o desenvolvimento social; realização de investimentos massivos na área; instituição de programas sociais; estabelecimento do SUAS e a implantação da política nacional. Aqui, estamos falando de fatores exógenos ao CNAS. Esse período também foi marcado pelo trânsito de militantes da área para cargos do governo e por fortalecer à incidência dos espaços de participação formal sobre as políticas públicas. Desse modo, o processo de formulação da política de assistência social esteve aberto às interações entre sociedade civil, Estado e partido político (GUTIERRES, 2015; *Idem*, 2017a). As mudanças institucionais na política de assistência social diligenciam o contexto político para a produção de políticas públicas (*Idem*, 2016) e apontam para questões de interesse dessa pesquisa, a partir da observação das decisões do CNAS.

Assim, outra hipótese, que a literatura nos leva a lançar, é que os padrões de decisão do CNAS variam em função de inflexões no contexto externo (governo federal, ministério e o setor de assistência social).

Para tanto, a bibliografia secundária (a partir da reconstrução de uma narrativa setorial que apresentamos no capítulo 2), com o resgate das tensões que influenciaram o reconhecimento da assistência social como um direito e a análise do que está sendo formulado pelo conselho, vai nos apontar os pontos de inflexão, permitindo entender quais desses pontos podem ser conectados com a política e com os padrões decisórios do conselho.

Através da bibliografia secundária, obtemos maior clareza sobre o que aconteceu no setor em estudo (quais são os principais marcos, que mudanças ocorreram, quais os atores envolvidos, que instituições foram surgindo e como se comportava o Estado) e analisamos as decisões com segurança. Buscamos compreender o que aconteceu “fora” do conselho que pode vir a afetar sua dinâmica de funcionamento e, conseqüentemente, a produção decisória.

1.2 Revisão da literatura sobre conselhos

Nos últimos anos, os conselhos mereceram grande atenção na literatura acadêmica das Ciências Sociais e, na literatura mais recente, vem ganhando foco no interesse de pesquisas para o avanço e aprimoramento dessa agenda de estudos (Cf.: PIRES, 2011; ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; GURZA LAVALLE; BARONE, 2015; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; GUICHENEY, 2019; entre outros).

No cenário dos anos 80, o papel dos atores sociais no aprofundamento da democracia brasileira ganha mais ênfase. A princípio, o debate teve como predomínio a temática dos

movimentos sociais, seguido das discussões sobre o protagonismo dos atores sociais (SILVA, 2006), visto que o ideário participativo, a luta dos setores da sociedade civil contra o regime militar, em que os movimentos sociais desempenharam um papel essencial, marcou o processo de transição para o Brasil democrático (DAGNINO, 2004). No cenário resultante da Constituição Federal de 1988, que prevê novos dispositivos de democracia participativa, as IPs foram se consolidando como via de representação, primeiro em nível municipal, depois no estadual e, por fim, nacional (BRASIL, 1990).

Desse modo, nos anos 90, é possível observar que a perspectiva de democratização estava relacionada com a abertura de canais na gestão pública à intervenção e trânsito da sociedade civil, que possibilitem a expressão dos interesses e o compartilhamento do poder do Estado (SILVA, 2006). Aqui, a sociedade civil, a participação e a cidadania nutrem uma estreita relação (DAGNINO, 2004) e emerge a primeira geração de estudos, caracterizada pelo registro da perspectiva democratizante das IPs. Essa primeira geração é composta por trabalhos tais como o de Benevides (1994), Telles (1994), Cymbalista e Moreira (2002), Dagnino (2002), entre outros.

Dagnino (2002), para além das contribuições que derivam do olhar direcionado aos objetos empíricos analisados em sua obra, colocou em discussão a natureza e os dilemas enfrentados no processo de democratização no Brasil, e como os avanços nesse processo se associam às velhas questões que marcaram historicamente as relações entre sociedade e política brasileira.

Tatagiba e Teixeira (2007a) atentam para a importância de expandir o debate, mas alertam sobre as “armadilhas simplificadoras” que conduzem as expectativas depositadas na participação institucional. Nesse sentido, a lente que se aplicava para julgar os conselhos partia de expectativas exigentes para avaliar uma novidade de participação que ainda estava em processo de invenção (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). E como aspectos problemáticos disso: a incidência dos conselhos nas políticas ainda não ocupava posição central no radar de inquietações da literatura, uma vez que o elemento assecuratório do potencial democratizante dos conselhos consistiria na garantia de uma participação efetiva, direta, e aprendizado democrático (*Ibid*).

Em uma conjuntura em que se procurava restabelecer as bases da democracia no Brasil, era de se esperar que o interesse das pesquisas envolvesse as implicações factíveis das IPs sobre o aprendizado democrático e o potencial de aprofundar a democracia no país (VAZ, 2011; PIRES; LOPEZ, 2010). Os estudos de Telles (1994) e Benevides (1994) parecem

confirmar as expectativas indicadas. Telles (1994) afirma a importância da democratização do Estado através da abertura à sociedade civil:

A redefinição do papel do Estado como poder normativo e regulador da vida social, vem colocando no debate público as exigências de uma modernização que seja conjugada com sua democratização, abrindo-se aos espaços plurais, renovados e ampliados de representação e articulação com a sociedade civil (*Ibid*, p. 51).

Ao discutir a importância de efetivar os procedimentos de democracia direta, que foram admitidos pela Constituição Federal, Benevides (1994, p. 15) diz que “a institucionalização de práticas de participação popular tem o apreciável mérito de corrigir essa involução do regime democrático, permitindo que o povo passe a se interessar diretamente pelos assuntos que lhe dizem respeito”, e acrescenta:

O que importa, essencialmente, é que se possa garantir ao povo a informação e a consolidação institucional de canais abertos para a participação – com pluralismo e com liberdade. Defender a cidadania ativa, no contexto da democracia semidireta, implica o reconhecimento da complementariedade entre a representação política tradicional e a participação popular diretamente exercida (*Ibid*, p. 10).

Em que pese o foco analítico dos trabalhos iniciais, ao final da década de 1990 houve um aumento dos estudos que continuaram nesse enfoque (CARVALHO; TEIXEIRA, 2000; AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002; CYMBALISTA; MOREIRA, 2002; GOHN, 2002; entre outros). Não obstante, os estudos buscaram fazer uma relação do aprofundamento da democracia com fatores característicos da organização e do *modus operandi* das IPs, sobretudo, no que se refere a sua dinâmica interna de funcionamento (VAZ, 2011).

Aqui, observamos o deslocamento da lente mais celebratória do potencial democratizante, que caracterizou a leva inicial de estudos da primeira geração, para uma lente mais crítica que centra a discussão na qualidade da participação (DAGNINO; TATAGIBA, 2007). Uma vez que, organizada em dispositivos como conselhos, a sociedade civil entrou na participação das políticas e de acordo com as demandas setoriais (SCHEVISBISKI, 2008).

Cymbalista e Moreira (2002) seguem a análise dos conselhos observando o Conselho do Fundo Municipal de Habitação no município de São Paulo. Nesse estudo, os autores destacam que onde os conselhos foram efetivamente implementados o nível de discussão sobre a temática da habitação elevou. Também propõem que os conselheiros zelem pelo fortalecimento de suas relações com os setores que representam, que a sociedade defenda a existência desses dispositivos e que o Executivo assegure os recursos para que a comunicação

com a sociedade se estabeleça e para que os setores populares tenham acesso à informação (*Ibid*).

Lüchmann (2006) analisou algumas dificuldades e desafios dos conselhos em se constituir como experiência participativa e de democracia deliberativa no Brasil, ressaltando as diferenças de interesses e as desigualdades sociais. Outrossim, sinalizou para as principais diferenças na correlação entre democracia e participação. A depender do quadro sócio-político-institucional, a experiência participativa está assentada em um campo minado que demanda o incremento de diferentes estratégias que velem o caráter público e democrático (*Ibid*).

Considerando o espriamento dos conselhos no Brasil a partir de 2003, estudos mostraram que esse objeto de análise tem pujança de pesquisa (RANGEL, 2004; TATAGIBA, 2005; CARNEIRO, 2006; PEREIRA; ALENCASTRO; RIBAS, 2007), chamando atenção de campos disciplinares e multidisciplinares (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015). A disseminação dos conselhos tem ancoragem nos fatos: esse período, em particular, que coincide com o início do Governo Lula, teve um processo singular (AVELINO, 2012), foi marcado por um movimento de reformulação ou reativação de diversos conselhos nacionais e a gênese de novos conselhos (PIRES; LOPEZ, 2010), concomitante com a formação de órgãos federais para cuidar de segmentos populacionais específicos e tradicionalmente excluídos (AVELINO, 2012).

Conforme os conselhos continuaram se institucionalizando, com a permanência e engajamento de ampla gama de atores, a literatura foi conduzida a percorrer as lacunas explicativas dos conselhos para identificar sua identidade, seu lugar, seus traços, seus contornos, suas maneiras específicas de atuação, sua serventia, seu papel, sua função e sua incidência na política pública (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; TATAGIBA, 2007).

Oferecendo subsídios para o avanço desse debate, e buscando ir além das expectativas, Tatagiba (2007) e Tatagiba e Teixeira (2007a; *Idem*, 2007b; *Idem*, 2007c) conduziram estudos sobre o papel e o lugar dos conselhos municipais na produção da política pública de saúde, criança e adolescente, habitação e assistência social do município de São Paulo. As autoras estruturaram as pesquisas envolvendo as seguintes dimensões de análise: (i) identidade, no que corresponde ao desenho institucional e trajetória política e (ii) capacidade decisória e níveis de incidência sobre as políticas públicas. Isso, para as autoras, compõe o esforço de entender até onde os conselhos funcionam como instâncias de formulação de políticas públicas e qual a capacidade de exercerem influência na ação estatal (*Ibid*). As pesquisas

mostraram que os conselhos se encontram em fases distintas de desenvolvimento e consolidação, e apresentam variações na incidência sobre suas respectivas políticas públicas (*Ibid*). No caso do Conselho Municipal de Assistência Social, a análise revelou que as decisões de definição de metas, objetivos, recursos e estratégias passavam por fora do conselho, indicando que, na produção da política, ele ocupa um lugar periférico em relação aos processos que envolvem as decisões para a assistência social (TATAGIBA, 2007).

Outra referência é a obra organizada por Avritzer (2010a), na qual o autor afirma que a participação e a representação são elementos fundamentais da democracia. Os temas tratados no livro registram os problemas e potencialidades da democracia com uma lente aprofundada e com o foco de análise no nível federal. As iniciativas de estudos em nível federal são importantes para entender os espaços de participação nacionais, já que os estudos existentes concentravam, em sua maioria, a análise das IPs locais (IPEA, 2013).

Kashiwakura (2017) analisou duas frentes no CNAS como referente empírico: a capacidade inclusiva como espaço heterogêneo de representação da sociedade civil e a atuação das organizações que fazem parte da composição no conselho, como representantes do segmento dos usuários. A autora procurou entender a construção do conselho ao longo dos anos e a participação conselheira para tais atores, tendo em vista os outros repertórios que as organizações componentes do conselho utilizam para interagir com os atores estatais, como a importância da participação do conselho, suas histórias e os tipos de repertórios de interação¹¹ com o Estado, considerando, também, a complementariedade de repertórios que utilizam para interagir. Com um olhar “de dentro para fora”, o estudo caminhou no sentido de aprofundar o argumento de que as arenas conselheiras são espaços importantes para a atuação de atores coletivos da sociedade civil (*Ibid*).

Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) realizaram um balanço dos estudos nacionais sobre conselhos no período de 2000 e 2011. Conforme as autoras, a partir dos anos 2000, há importantes inflexões na agenda de pesquisa sobre conselhos. As autoras verificaram a presença predominante de estudos com foco no nível municipal de governo e na área de

¹¹ Para compreender sobre repertórios de interação, ver Abers, Serafim e Tatagiba (2014). As autoras introduziram a noção de “repertórios de interação” Estado-sociedade e analisaram a combinação das práticas e rotinas de interação do Estado com os movimentos sociais, nos setores de desenvolvimento agrário, política urbana e segurança pública, durante o governo Lula. O argumento central do estudo é que distintos repertórios de interação com o Estado brotam como resultado de padrões históricos de interação entre Estado e movimentos, em diferentes setores de política pública, expressando a heterogeneidade do Estado brasileiro; e a consubstanciação de canais de participação no governo Lula é um segundo fator que pode esclarecer essa variação. Os setores observados na pesquisa são caracterizados por diferentes tradições de interação socioestatal, mas passaram por mudanças institucionais que levaram a um resultado semelhante, como seja: a majoração da importância da participação formal no processo de elaboração de políticas públicas, por meio de conferências e conselhos (*Ibid*).

política pública em saúde. Inflexões que sugerem pensar em uma tendência de amadurecimento das pesquisas sobre conselhos, incluindo os esforços de investigação que visem possíveis fatores de generalização (*Ibid*). No serviço social foram detectadas abordagens as abordagens de análise da dinâmica interna e os atores, “mas, diferente dos outros campos, esse não incorporou novos enfoques à sua agenda, fato que nos leva à hipótese de enfraquecimento dos estudos sobre conselhos nesse campo (*Ibid*, p. 290).

Nesse seguimento teórico, de acordo com Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016, p. 615) “malgrado a insatisfação, tornou-se preciso entender o que os conselhos efetivamente faziam”. Conforme os autores, na segunda geração de estudos os diagnósticos são mistos. Na segunda geração, verificamos o enquadramento analítico das características setoriais da política, em especial as capacidades de ação e gestão dos conselhos instituídos em sistemas de políticas (*Ibid*). Ela [a segunda geração de estudos] começou a se deslocar da agenda de participação para a agenda das IPs e sua efetividade (*Ibid*), enriquecendo a discussão sobre conselhos e apresentando evidências a respeito de seus efeitos (Cf.: CUNHA; *et al.* 2011; GURZA LAVALLE, 2011; SILVA; 2011; VAZ, 2011; IPEA, 2013; entre outros trabalhos compõem essa geração).

Desse modo, o debate sobre efetividade das IPs teve sua gênese na questão dos efeitos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas. Avritzer (2011) explica que a questão da efetividade tem atraído a atenção pela associação entre participação e políticas públicas, que são muito específicas do caso brasileiro, e a preocupação de caráter mais teórico no que diz respeito a deliberação.

Por outro lado, um problema que vem à superfície diz respeito a noção que se tem de efetividade (IPEA, 2013). Cunha (2009, p. 21) menciona distintos fatores incidentes sobre as instâncias de deliberação e que podem gerar alterações em sua efetividade deliberativa, considerando-a como “a capacidade de influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública”.

Se pensarmos na deliberação enquanto momentos, é possível refletir sua efetividade em contextos distintos da participação (AVRITZER, 2011). Há que ser considerar, porém, dois lados teórico-analíticos, duas direções: a agenda sobre a efetividade deliberativa (que indaga sobre a qualidade da deliberação) e a agenda sobre a efetividade das IPs (que indaga sobre sua capacidade de gerar resultados) (*Idem*, 2010b).

No interesse específico nesse trabalho, “a agenda da efetividade das instituições participativas (IPs) atenta precisamente para a urgência de se avançar no flanco da generalização do conhecimento acumulado e, de forma mais específica, daquele voltado para

o diagnóstico dos efeitos” (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 618). Desse modo, se tornou impreterível o conhecimento acerca dos efeitos (*outcomes*) das IPs sobre a definição e operação das políticas (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; WAMPLER, 2011).

O primeiro esforço de sistematização dessa agenda foi realizado por pesquisadores do IPEA que, ao discutirem sobre a efetividade das IPs, ofereceram um vasto conjunto de ferramentas analíticas para o enriquecimento e aprimoramento do debate (PIRES, 2011). Partindo das contribuições do IPEA, Santos (2018) compreende que o prestado pelo Instituto, foi no sentido de auxiliar à construção de estratégias explicativas sobre relação de causalidade entre as IPs (existência e funcionamento), suas decisões (*outputs*) e os efeitos (*outcomes*) sobre as políticas públicas.

Por esse ângulo, Gurza Lavalle (2011) considera a distância que existe entre postular efeitos e medi-los. As pesquisas sobre participação, possivelmente, “devido à carga normativa da categoria, tendem a procurar efeitos remotos e gerais, cujas cadeias causais são não apenas desconhecidas como improváveis e, por vezes, indemonstráveis (*Ibid*, p. 40). Esse fato se dá, também, pela forma em que estudiosos da participação tratam o processo de política pública e separam causa e efeito, ou seja, quando procuram ligar os efeitos da participação sobre as políticas públicas e não demonstram uma explicação plausível na conexão (GUICHENEY, 2019). Sobre esse aspecto, Guicheney (2019) e Gurza Lavalle (2011) atentam para o risco de cometer o problema da causalidade remota (*hysteresis*).

Na leva de estudos que abordam o tema de efetividade das IPs em profundidade, Carlos, Silva e Almeida (2018) prestaram contribuições ao debate aferindo os efeitos dos conselhos de assistência social sobre a gestão da política setorial em municípios do Brasil, e sob quais condições a participação importa para os municípios. Os autores elucidam que o pertencimento regional e o porte populacional incidem como condicionantes sobre os resultados da participação na gestão da política (*Ibid*).

Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) analisaram em conselhos municipais de Guarulhos padrões decisórios e os efeitos das IP. Os autores recuperam, em seu trabalho, a primeira e a segunda gerações de estudos realizados sobre conselhos, desde os anos 1990, e quais as preocupações desses estudos que são possíveis de associação à aferição de alguma forma de efetividade das IPs. Segundo os autores, os municípios constituem a agregação mais frequente na agenda da efetividade das IPs, mesmo que as metodologias para analisá-los variem (*Ibid*), o que evidencia uma lacuna de análises no nível federal.

Soma-se a essa lacuna o conhecimento escassamente sistemático sobre aquilo que realmente os conselhos fazem, ou seja, tomar decisões (*outputs*) (*Ibid*). Ainda que a agenda da efetividade das IPs tenha avançado e apontado para a presença de covariações entre IPs e desempenho de políticas públicas, ou efeitos (*outcomes*) sobre as políticas, o debate segue carente de um olhar mais retido sobre o que as IPs produzem (GUICHENEY, 2019). De acordo com Rodrigues (2017), seria interessante considerar o que os conselhos fazem para, então, abordar os efeitos. Assim, buscamos um olhar mais detido no que faz o CNAS.

1.3 Aspectos metodológicos

Com o objetivo de analisar a produção decisória do CNAS, explorando as decisões produzidas ao longo do período de 2003-2018, a pesquisa possui natureza exploratória e descritiva. Segundo Gonsalves (2001), em consonância com Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa exploratória tem a finalidade de ser “pesquisa de base”, pois oferece maiores informações sobre o fenômeno investigado que dão suporte para a realização de estudos mais aprofundados sobre o tema, inclusive, permitindo um novo enfoque. Já a pesquisa de caráter descritivo, procura analisar como se manifestam determinados fenômenos, situações ou acontecimentos, especificando algumas propriedades (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO; 2006).

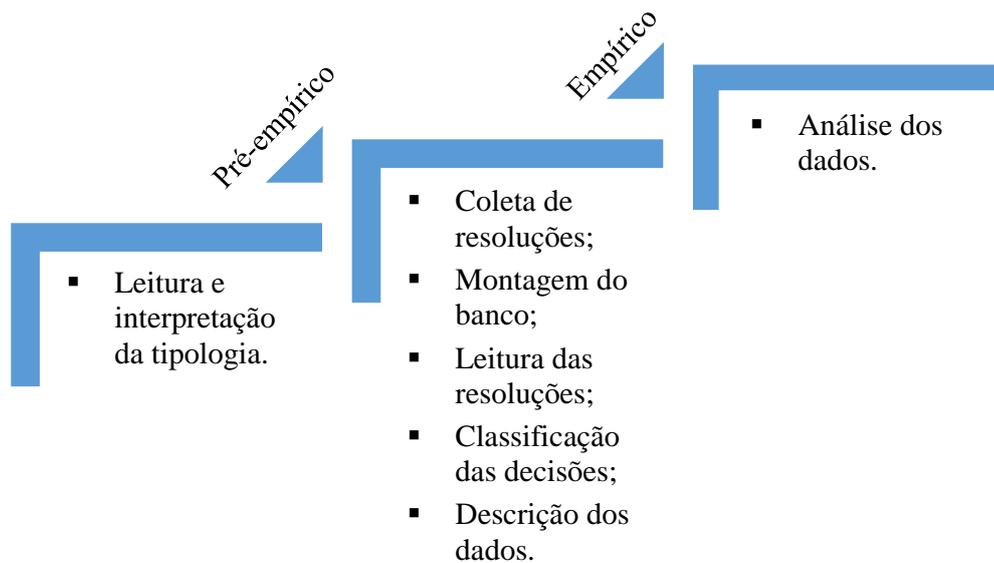
Quanto aos meios, optamos pelo estudo de caso. O IPEA (2010) aclara que pesquisas qualitativas envolvem instrumentos que permitem a sistematização de informações e, entre elas se situa o desenvolvimento de estudos de caso. “Obviamente, há limites quanto à possibilidade de generalização a partir de estudos de casos, porém, os estudos de casos concretos se fazem essenciais para a legitimidade do avanço científico (KASHIWAKURA, 2017, p. 16). Para Yin (2001), a etapa de coleta de dados, no estudo de caso, requer treinamento e preparação do pesquisador para o estudo de caso específico, assim como o desenvolvimento ou aprimoramento de um protocolo de estudo.

Quanto à forma de abordagem, utilizamos a quantitativa e qualitativa. A abordagem mista pode proporcionar uma visualização ampla do problema investigado com o desenho metodológico “embutido”, no qual o conjunto de dados quantitativos apoiam outros dados qualitativos, ou vice-versa, e que pode efetivar-se por meio da forma de “conexão” (CRESWELL; CLARK; 2007).

Nossa estratégia metodológica percorreu três passos: (i) leitura e interpretação da Tipologia de Decisões dos Conselhos, adotada nessa pesquisa; (ii) coleta de resoluções,

montagem do banco de dados, leitura das resoluções, classificação das decisões e descrição dos dados; (iii) análise dos achados. A Figura 2, a seguir, ilustra os desdobramentos pré-empírico e empírico:

Figura 1 - Passos de pesquisa.



Fonte: Elaboração própria.

Como preparação, apreciamos a tipologia pela leitura do Protocolo de Pesquisa e pelo documento “Tipologia de Decisões dos Conselhos”, elaborados por Gurza Lavallo, Guichenev, Vello e Rodrigues (2018). A tipologia foi desenvolvida no ano de 2012, por Gurza Lavallo, Voigt e Serafim. Baseada no modelo de ciclo de política pública, a tipologia objetiva iluminar o repertório decisório dos conselhos sobre quais momentos da política as decisões visam incidir (GUICHENEV, 2019, p. 123).

Em 2016, a tipologia foi aplicada no caso piloto de Guarulhos, com o exame dos padrões decisórios de todos os conselhos municipais, ao longo do ciclo de vida no período de 2005 e 2011 (GURZA LAVALLO, VOIGT; SERAFIM, 2016). No âmbito do projeto “*Political Inequality and Extra-parliamentary Representation*”¹² (Cf.: GURZA LAVALLO;

¹² Projeto “Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar”, coordenado pelo Prof. Dr. Adrian Gurza Lavallo (FFLCH-USP), no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) / Centro de Pesquisa, Inovação e Difusão (Cepid) e financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) (GUICHENEV, 2019).

GUICHENEY; VELLO; RODRIGUES, 2018) a versão original foi reelaborada por Gurza Lavalle, Guicheneay, Vello e Rodrigues (2018). Com a inclusão de novos bancos de dados, de atos do universo de conselhos municipais ativos, respectivamente, em Fortaleza, Belo Horizonte, Porto Alegre, Goiânia, Guarulhos e Contagem, que somam mais de 15 mil decisões de conselhos, e demandou um trabalho de quase três anos da equipe, tal reelaboração foi necessária (GUICHENEY, 2019).

Como resultado do processo de aprendizagem e modelagem de suas categorias, vamos transpor a tipologia para o nível federal, na versão atualizada por Gurza Lavalle, Guicheneay, Vello e Rodrigues (2018), com um mapa do que o conselho está produzindo, de acordo com os critérios “momentos da incidência na política pública” e “matérias ou atores sobre os quais a decisão objetiva incidir” (*Ibid*), a saber:

O primeiro se refere ao momento do processo da política pública sobre o qual a decisão do conselho potencialmente incide. Esse critério diferencia três tipos. DEF diz respeito a decisões incidentes sobre os momentos de planejamento e definição de critérios gerais da política. Decisões incidentes sobre a implementação e gestão da política são classificadas como GEST. Já FISC, envolve decisões *ex post*, cuja incidência ocorre após a implementação, a partir de expedientes de fiscalização e sanção de prestações de contas. As outras duas categorias, AUTO e IP se definem pelo segundo critério, dos atores sobre os quais incidem as decisões. AUTO diz respeito às decisões de autorregulação dos conselhos (gestão e regramento de suas próprias atividades), já IP abarca decisões de incidência sobre outras IPs (conferências de políticas, conselhos tutelares, e outros) (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2018, p. 15, grifo nosso).

Desse modo, além das cinco dimensões que compõe a tipologia, ela possui uma categoria residual e subdivisões existentes nas categorias raízes, conforme descreve o Quadro 1 e o Quadro 2:

Quadro 1 - Tipologia de Decisões dos Conselhos.

Tipo de decisão	Descrição	Exemplos
Definição geral da política e gestão orçamentárias (DEF)	Atos que definem a política mediante o estabelecimento de diretrizes, regulações ou definição de critérios com caráter geral e de natureza vinculante. Inclui também a aprovação ou não de metas e peças orçamentárias da política. São atos de natureza <i>ex ante</i> , que incidem sobre a política antes de sua realização.	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação ou denegação de orçamentos e planos municipais; - Aprovação ou denegação de projetos do Executivo e da adesão a programas supramunicipais - Definição de critérios para prestação de contas - Definição de critérios para convênios projetos e inscrições de Organizações da Sociedade Civil - Regulação ambiental e urbana, e demarcações públicas, por meio de tombamentos e definições do zoneamento da cidade.
Fiscalização da política e atos de transparência do conselho (FISC)	Atos em que o conselho age como fiscalizador, em lógica próxima ao conceito de <i>accountability</i> . Ao analisar, aprovar ou reprovar prestações de contas da execução da política e de seus projetos específicos, o conselho pode responsabilizar e até mesmo aplicar sanções sobre os atores que controla. Trata-se de decisões <i>ex post</i> , que incidem sobre a política após sua implementação. Também inclui atos de transparência em que o próprio conselho é <i>accountable</i> a outros atores.	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação ou denegação de prestação de contas de fundos setoriais utilizados pelo Executivo; - Aprovação ou denegação de relatórios de cumprimento de projetos do Executivo e de Organizações da Sociedade Civil - Punição a Organizações da Sociedade Civil pela utilização irregular de recursos de fundos setoriais - Julgamento de recursos interpostos por atores que sofreram sanções devido a irregularidades ambientais.
Gestão administrativa da política (GEST)	Atos de natureza administrativa (gestão) que dizem respeito à implementação da política, uma vez que essa já foi definida e, sua execução, regulada (em atos anteriores de definição). Inclui também atos imediatamente anteriores à implementação da política (<i>ex ante</i>), mas que não definem nem regulam a política ou critérios de sua execução, tratando apenas de orientações específicas para sua implementação.	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação ou denegação de obras e aquisições de produtos e serviços pelo Executivo - Aprovação ou denegação de destinação de saldos remanescentes de fundos públicos - Aprovação ou denegação de planos de aplicação de recursos, projetos de execução e planos de trabalho de projetos aprovados anteriormente. - Gestão da inscrição e de parcerias e convênios com organizações da sociedade civil para a implementação das políticas.
Autorregulação e autogestão (AUTO)	Atos a respeito do funcionamento interno do conselho e da conduta de seus conselheiros. Trata-se da publicação de decisões que recaem sobre o próprio conselho. Por isso, remetem mais às disputas sobre o papel do conselho e do perfil dos atores facultados a pleitear e ocupar cadeiras do que à incidência sobre a respectiva política setorial.	<ul style="list-style-type: none"> - Definição do calendário de funcionamento - Criação de instâncias internas de divisão do trabalho - Regulamentação e supervisão das eleições - Constituição dos colegiados internos - Definição e alterações do regimento interno.
Gestão e regulação de outras instâncias que envolvem participação (IP)	Atos remetidos a instâncias setoriais de inovação democrática sob autoridade do conselho. Inclui decisões sobre critérios para a organização e o funcionamento dessas instâncias, bem como atos referentes à gestão de suas atividades regulares e das eleições de seus membros.	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação ou denegação de regimento interno das instâncias - Convocação de eventos como conferências - Homologação de decisões tomadas previamente por instâncias - Criação de grupos de trabalho em outras instâncias - Aprovação de repasses de recursos para a viabilização de conferências - Organização das eleições e processos de composição das instâncias.

Fonte: Elaborado por Gurza Lavallo, Guichenev e Vello (2018).

Quadro 2 - Subcategorias da Tipologia de Decisões.

Subcategoria	Descrição
[DEF-A]. Regulação da política e gestão orçamentária	Atos normativos (AAs) nos quais o conselho estabelece diretrizes, critérios gerais, regras e metas da política setorial. Fazem parte deste subtipo: i) Definição de metas da política; ii) Definição de critérios para convênios, projetos e inscrição de entidades; iii) Definição de critérios para acesso de beneficiários a programas sociais ou recursos da prefeitura; iv) Definição de normas para proteção do objeto da política; v) Definição de regras da política: outros atos que definam regras a serem seguidas de maneira geral pelos atores da política.
[DEF-B]. Aprovação de projetos e parcerias do poder público	Atos que aprovam projetos, programas, ou parcerias provenientes e sob responsabilidade do poder público ou termos de compromisso entre entes federados.
[DEF-C]. Definição de critérios para prestação de contas	Atos que definem critérios para prestação de contas por parte dos executores da política (secretaria, entidade prestadora, etc.). Entendemos que essa etapa diz respeito à definição de critérios gerais que regulam a última etapa do ciclo da política.
[DEF-D]. Tombamentos/ demarcações públicas	Decisões que atribuem status especial a objetos de proteção da política, tais como tombamento de monumentos ou demarcação de área de preservação ambiental.
[DEF-9]. Outros	Categoria residual para DEF.
[FISC-A]. Atos de transparência	Publicização de informações que, em princípio, permitirão a outros atores externos agir como agentes de prestação de contas (ou como agentes de <i>accountability</i>).
[FISC-B]. Aprovação/denegação de prestações de contas e aplicação de sanções	Trata-se da situação na qual outra entidade da sociedade civil, instituição do poder público municipal, ou mesmo outras instâncias de participação são sujeitos ao controle retrospectivo do conselho, isto é, prestam contas ou são <i>accountable</i> ao conselho.
[FISC-9]. Outros	Decisões não vinculantes (manifestações de apoio, moções de apoio ou repúdio, tomadas de posição política por parte dos conselhos em relação a atores e fatos políticos específicos), além de outros AAs pertencentes ao tipo FISC, porém não contempladas pelos critérios em FISC-A e FISC-B.
[GEST-A]. Comunicados sobre entidades, executivo ou equipamentos públicos, com efeito de publicitação e homologação	Atos a respeito do funcionamento interno do conselho e da conduta de seus conselheiros. Trata-se da publicação de decisões que recaem sobre o próprio conselho. Por isso, remetem mais às disputas sobre o papel do conselho e do perfil dos atores facultados a pleitear e ocupar cadeiras do que à incidência sobre a respectiva política setorial.
[GEST-B]. Registro ou exclusão de entidades executoras e/ou beneficiárias da política	Decisões relativas ao status do registro das entidades da sociedade civil nos conselhos, ou seja, comunicados que publicitam entidades credenciadas ou descredenciadas.
[GEST-C]. Aprovação ou denegação de obras / aquisições de produtos e serviços pelo Executivo	Ações do conselho que visam aprovar ou não gastos em obras e/ ou licitações realizadas pelo Poder Executivo. Esses AAs são exclusivamente referentes a atores pertencentes ao poder público.
[GEST-D]. Proteção de objetos da política e autorização de atividades com impacto setorial	Decisões que concedem autorização para que um ente público ou privado realize determinada atividade que, pela sua capacidade de gerar impactos indesejados, torna-se objeto de fiscalização do conselho.

[GEST-E]. Gestão de programas/ projetos/ convênios não estatais	Aplicação de critérios/diretrizes já estabelecidos (DEF) e relativos à operação regular de programas, projetos e convênios no ciclo da implementação da política. São consideradas GESTE decisões referentes a OSCs ou outras entidades privadas. Incluem-se neste subtipo: i) Decisões que aprovam/ indeferem/ suspendem/ prorrogam ou renovam parcerias/convênios/ projetos apresentados por entidades não estatais, porém executoras da política; ii) Decisões que remanejamos recursos, como aditamento e substituições de convênio; e decisões que adiam ou prorrogam prazos para inscrição de entidades em chamamentos ou editais, projetos ou celebração de convênios.
[GEST-F]. Gestão de programas e projetos do poder público	i) Alteração de saldos: Alterações realizadas sobre saldos de fundos. Quando referentes ao poder público, são GEST-F; ii) Alteração de escopo e equipes de trabalho; iii) Casos mais específicos que projetos.
[GEST-9]. Outros	Categoria residual para GEST.
[AUTO-A]. Gestão da atividade interna do conselho	Decisões que dizem respeito ao trabalho cotidiano do conselho, ao seu calendário de atividades, à divisão interna do trabalho e à operação de grupos ou comissões internas. Inclui AAs que determinem, divulguem ou modifiquem o calendário interno de atividades, que convoquem os conselheiros para reuniões ordinárias, que aprovem planos de trabalho do conselho ou, ainda, que criem/ prorroguem as atividades de comissões internas/ grupos de trabalho.
[AUTO-B]. Decisões sobre a diretoria do conselho e composição de colegiados	Decisões sobre composição de colegiados internos e substituição de cargos. Inclui atos que visam divulgar os resultados da eleição da mesa diretora do conselho, assim como prorrogação de seus mandatos ou afastamento por motivos pessoais.
[AUTO-C]. Regulação do funcionamento do conselho	Decisões que aprovam, alteram ou divulgam regras, critérios de funcionamento e regimento internos dos conselhos.
[AUTO-D]. Gestão e regulação eleitoral	Decisões que compreendem todas as etapas do processo de eleição dos representantes da sociedade civil no conselho.
[AUTO-9]. Outros	Categoria residual para AUTO.
[IP-A]. Regulação da atividade de outras instâncias	Decisões que definem regras e critérios de organização e/ ou funcionamento de instâncias e eventos que envolvem participação. Inclui atos que criam comissões para criar outras instâncias que envolvem participação e decisões que convocam ou regulam tais instâncias. A publicação do regimento interno de conferências corresponde a este subtipo.
[IP-B]. Gestão da atividade regular de outras instâncias	i) Atos que homologam as decisões de outras instâncias: existem instâncias que envolvem participação cuja atividade regular passa pela homologação do conselho, ainda que a atividade em si não dependa diretamente dele. Nesses casos, o conselho serve para dar validade legal a essas atividades, uma vez que a outra instância não tem prerrogativa formal para fazê-lo; ii) Gestão da atividade de instâncias subordinadas ao conselho: também estão incluídas neste subtipo decisões do conselho que viabilizam ou simplesmente gerem atividade regular de uma instância subordinada a ele (exceto gestão eleitoral).
[IP-C]. Regulação e gestão eleitoral de outras instâncias	Todas as decisões que se referem ao processo eleitoral de outras instâncias, sejam elas de gestão, ou de regulação (estabelecimento de regras e critérios).
[IP-9]. Outros	Categoria residual para IP.
[99]. Outros	Categoria residual para a tipologia como um todo. Compreende atos administrativos cujo teor não permite encaixá-los em quaisquer tipos acima, mas que se apresentam com frequência insuficiente para que lhes seja atribuída uma categoria específica. Contempla, por exemplo, publicação de atas de reunião; atos que prestam homenagens e prêmios.

Fonte: Adaptado de Gurza Lavalle, Guichenev, Vello e Rodrigues (2018).

Traçados os contornos e critérios da tipologia adotada para analisar as decisões do CNAS, a seguir, apresentamos o processo de coleta, montagem do banco de dados, classificação das decisões e descrições.

Para coleta, montagem do banco e classificação obedecemos e replicamos o Protocolo de Pesquisa da tipologia que delimita o desenvolvedor primário do estudo para realizar o tratamento inicial. Assim, foi efetuado o *download* (nos formatos *pdf*, *doc* e *docx*) de todas as decisões homologadas no período 2003-2018, disponíveis na plataforma pública e oficial do conselho, e que resultaram em um extenso banco de dados de 550 resoluções coletadas, tratadas e categorizadas, ou seja, dezesseis anos de decisões tomadas. Não tivemos limitação ou dificuldade na coleta, todavia, as resoluções demandaram um processo minucioso de leitura, interpretação, classificação e conferência (que elucidaremos nos parágrafos seguintes).

Na montagem do banco de dados, em uma planilha formato *xlsx*, cada resolução diz respeito a um caso e a coluna foi intitulada por ID_VERSAO, para a identificação e controle dos casos. As colunas subsequentes (ANO, DATA e DIS_LEG), correspondem a caracterização básica da decisão. Já as colunas REF_EMIT_CONS, AUTOR e REFERENTE são relativas à autoria da decisão, a instituição/ator que é destinatário ou que está sujeito a ela. Por sua vez, as colunas TEMA, TEMA_RESUM, TIPOL_DECIS e SUBTIPOL_DECIS são variáveis relativas ao conteúdo da decisão, a categoria e subcategoria que ela ocupa na tipologia de decisões (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO; RODRIGUES, 2018). Importa registrar, que são decisões que a dissertação compartilha com o projeto Universal e sua agenda mais ampla de pesquisa que mencionamos no início do Capítulo 1. Para tanto, a planilha do banco de dados foi disponibilizada na plataforma *Google Drive*, no intuito que todos os integrantes do projeto tenham acesso e uso dos dados.

Após a organização de colunas do banco, os casos foram inseridos por ordem cronológica e a classificação primária realizada. Essa classificação foi refeita, simultaneamente, por dois revisores integrantes¹³ do projeto Universal. Os revisores 1 e 2 classificaram as decisões “às escuras”, ou seja, sem nenhum acesso ao resultado da primeira classificação.

Em seguida, as três classificações passaram por outro membro do Universal, o chamado revisor final, para um processo de conferência, consistência e avaliação da taxa de

¹³ Além do desenvolvedor primário e autor do trabalho em tela, Marucelle de Alcântara Bonifácio, responsável pela coleta e tratamento inicial dos dados, a classificação contou com a contribuição de Juliana Moraes da Silva Souza (revisor 1), Anderson Rafael Barros do Nascimento (revisor 2) e Lizandra Serafim (revisor final), todos integrantes do projeto Universal “Interações socioestatais e processos de institucionalização no nível federal: um balanço pós-2016”, MCTIC/CNPq.

concordância. Pela ocorrência de classificações conflituosas e valores consideráveis de divergência (aferidos pela taxa de concordância, revelando uma disparidade maior que 20%), foi preciso reler a tipologia, requerer um treinamento e uma nova classificação. Cabe salientar que as disparidades ocorreram por problemas de interpretação das categorias e subcategorias, permanecendo íntegra a qualidade e adequação da tipologia para o nível federal, sem necessidade de implementações ou adaptações.

Refeita a classificação pelo desenvolvedor primário juntamente com o revisor 1, em consenso, as disparidades foram debatidas e resolvidas. A nova classificação recebeu uma conferência amostral do revisor final e retornou para os últimos classificadores para o ajuste de algumas arestas que ficaram. Feitas as correções, a classificação retornou novamente para o revisor final que avalizou prosseguir para realização das estatísticas descritivas no *Excel* e exposição dos dados por meio de tabelas e gráficos, visto que a taxa de concordância estava uniformizada, com grande percentual de confiabilidade na classificação.

Concluída esta etapa, procedemos com a realização da análise, cerne de nossa pesquisa. Importa salientar, como uma limitação no que diz respeito a interpretação dos achados, o fato da nossa pesquisa não incluir a leitura das atas¹⁴ de reuniões para o auxílio e compreensão das decisões já que, conforme Avritzer (2010b), viabilizam olhar para a diversificação da atividade em defesa de temas e atores.

1.4 Estrutura da dissertação

Além deste capítulo introdutório, a dissertação está estruturada por dois capítulos. Para melhor organizar o texto, dividimos o presente capítulo em subitens. No item 1.1 apresentamos e contextualizamos a pesquisa, com objetivo de entender o que será estudado, bem como os principais elementos conceituais que usados na pesquisa; no item 1.2 revisamos a literatura sobre conselhos, com o objetivo de contextualizar de onde estamos partindo; no item 1.3, apresentamos os aspectos metodológicos que norteiam o estudo e a tipologia de análise adotada, validada por outros pesquisadores de grande reconhecimento no Brasil, visando transpor essa tipologia para um caso nacional; seguido do item em tela, com o qual apresentamos os demais capítulos que estruturam a pesquisa.

No segundo capítulo, que é basilar para os seguintes, buscamos resgatar a construção do setor de assistência social e ancoramos nessa discussão a origem do CNAS. Nesse

¹⁴ As atas, fonte secundária dentro da análise documental, registram, por sua vez, o processo de deliberação e são aprovadas pelos seus participantes.

exercício, reconstruímos, no item 2.1, uma narrativa setorial para entender o que aconteceu no setor (quais foram os marcos da política e do sistema, quais os desdobramentos, quais os atores e comportamentos, que conferências foram realizadas). Esperamos contemplar alguns dos principais momentos da assistência social de interesse para este trabalho, e que podem vir a afetar as decisões produzidas pelo CNAS, como fator exógeno relacionado ao objetivo geral da pesquisa. No item 2.2, buscamos uma descrição detalhada do CNAS. Tratamos da sua legislação, quais as suas atribuições, e dinâmica de funcionamento, quem compõe o conselho, quem são os representantes e quais as proeminências dessas pessoas no processo e as relações que o CNAS estabeleceu, objetivando dar um panorama para você, leitor, de quais são as relações que importam para o conselho.

Por sua vez, no capítulo empírico, terceiro capítulo, exploramos as resoluções produzidas pelo CNAS, nos concentramos para entender os tipos de decisões tomadas e apresentamos as análises. Pressupõe-se que as decisões do conselho sejam provenientes de seu papel no setor de assistência social e reflitam a inserção dele em algum ponto do ciclo da política pública de assistência social.

Com esse quadro apresentado, partimos para as considerações finais e apontamentos.

CAPÍTULO 2 - A CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Com o objetivo de adensar a análise do trabalho, esta seção descreve a estrutura e disciplina de funcionamento do CNAS e discute a construção do setor de assistência social, com o resgate dos elementos e marcos principais (das tensões por uma política de direito, das transformações que cooperaram para esse campo e para a política pública de assistência social, das relações estabelecidas, dos canais de interlocução). Cabe salientar, que a narrativa do setor tem desdobramentos dignos de uma apreciação mais detida. Todavia, nossa finalidade não é aprofundar esse debate em particular, mas fazer uso dessa discussão para iluminar fatores exógenos ao CNAS e centralizar o conselho nessa construção.

2.1 Assistência social: das bases benemerentes à política pública

A assistência social se organiza formalmente como uma política pública descentralizada, com participação da sociedade civil, ofertada como direito assecuratório de cidadania. Os seus serviços e benefícios são prestados à população, independente de contribuição prévia, e seu financiamento é dado nas três esferas federativas, normatização no âmbito federal e implementação pelos municípios (NATALINO, 2017). Como modalidade de política social e função governamental exige:

A delimitação de um *locus*, responsabilidades definidas nas três esferas de poder, formulação de padrões de proteção social, fixação de metas, recursos orçamentários, programas que tenham continuidade, padrões de avaliação da qualidade dos programas e serviços e dos impactos sociais, o que supõe uma explícita responsabilidade estatal. Esta compreensão não restringe o universo da assistência social a uma intervenção exclusiva dos governos, uma vez que supõe a participação, em diferentes níveis dos governos, dos segmentos organizados da sociedade civil em sua formulação, implementação e gestão (RAICHELIS, 2015, p 156).

No entanto, as políticas sociais brasileiras têm uma construção peculiar. Inicialmente, pela tensão histórica e permanente entre a benemerência e a política pública. É perpassada pelo conflito que se estabelece entre um caráter mais universalista do Estado (com universalidade de acesso a toda população) versus um caráter mais focalista do Estado, ou seja, sem clara definição como política pública e, assim, funcional ao caráter seletivo com ações tímidas, focalizadas e emergenciais (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2013).

A construção da política de assistência social se deu num terreno de disputas (GUTIERRES, 2017a) e se calcou na ideia de cidadania ampliada, com combinação de responsabilização estatal, construção coletiva em espaços participativos e propostas decorrentes (GUTIERRES, 2015; BOSCARI; SILVA, 2015). Conforme Raichelis (2015, p. 192):

A Assistência Social, como parte das relações entre Estado e sociedade, responde a interesses contraditórios que se manifestam no bojo das relações conflituosas entre grupos e classes sociais. Não comporta leituras unívocas e deve ser apreendida na trama das relações sociais que lhe dão sentido e direção.

Nessa perspectiva, Carvalho (1994 *apud* RAICHELIS, 2015) nos adverte para as virtualidades incluídas na política de assistência social, explicando sua apresentação na agenda política mundial. O fato da assistência social se destinar aos mais necessitados (que são maioria em nossa realidade), admite a constituição do chamado “governo paralelo da pobreza”, que não tem compromisso em um caráter de cobertura universalista, programas e controle social das políticas públicas de proteção social (RAICHELIS, 2015). É neste sentido que a construção do setor e a consolidação da assistência social como política pública de direito constitui-se como uma trajetória de embate, tanto com o que diz respeito ao legado assistencialista como em oposição a orientação de política social dos governos que não davam prioridade a assistência social como política pública no campo dos direitos sociais (RAICHELIS, 2017).

Mediante o exposto, para discutirmos a construção do setor de assistência social identificamos três períodos históricos e seguiremos uma linha de ordem cronológica para narrar os fatos. A construção do setor da assistência social como política pública influencia nossa análise do CNAS, apresentando importantes fatores exógenos ao conselho, sobretudo, no terceiro período.

2.1.1 Primeiro período: as bases benemerentes

De modo histórico, a assistência social não foi considerada como área de definição política dentro do âmbito das políticas sociais, consistindo em um *mix* de ações dispersas e sem continuidade dos órgãos de governo e instituições privadas, que atuam e subsidiam o andamento de serviços e programas de assistência (RAICHELIS, 2015).

Nesses contornos, a política de assistência social, por sua construção, se configura como campo privilegiado de aprofundamento da ligação entre movimentos sociais e políticas públicas (GUTIERRES, 2017b). Por outro lado, a mobilização para que a política de assistência social fosse estruturada como direito conviveu e (con)vive numa realidade em que grande parte dos atores que executava a política não partilhavam de uma linguagem comum de valorização da participação e da constituição de espaços democráticos (*Idem*, 2017a).

Nas palavras de Telles (1992, 1994 *apud* RAICHELIS, 2015, p. 184-185): “embora a pobreza e o pobre compareçam permanentemente na cena pública, por meio do discurso oficial, da imprensa, dos partidos políticos, são sempre identificados pela ausência, pela carência, o que leva invariavelmente a figura-los pelo negativo”.

Conforme Yazbek (2012) a pobreza tem sido parte constitutiva da formação histórica do país, assim como os sempre insuficientes recursos e serviços dirigidos para seu enfrentamento. É lado a lado nesse percurso que a assistência social tem caminhado; do não direito, partindo de ações desorganizadas e segmentadas e se manifestado com uma trajetória marcada por origens ligadas à filantropia, com ações emergenciais e pontuais – mais como um alívio momentâneo à miséria do que como uma resposta estatal à questão social – à população excluída do mercado formal de trabalho, combinadas à vulnerabilidade¹⁵ e baixa capacidade de mobilização dos usuários da política, pelo fato da dificuldade em se reconhecer como usuários e acionar mecanismos de mobilização popular (MESTRINER, 2011; GUTIERRES, 2015; RAICHELIS, 2008). E vai se estruturando acoplada a esse conjunto de iniciativas benemerentes e ideais de filantropia.

A responsabilidade pela área social era a cargo da sociedade civil e das organizações, configurando uma relação entre o Estado e as entidades de filantropia certificadas, representada através de atos voluntários, de caridade e com grande perspectiva religiosa (YAZBEK, 2008; BARBOSA, 2016). Raichelis (2015, p. 150) elucida que:

Nessa configuração, atribuiu-se ao Estado papel subsidiário neste campo, o que debilitou o potencial de consolidação da assistência social como modalidade específica de política social, articulada ao conjunto das políticas públicas. Ao mesmo tempo, aquela trajetória vem restringindo as possibilidades de desvendamento da assistência social para além das ações emergenciais, focalizadas e compensatórias que historicamente a caracterizam.

¹⁵ O pouco envolvimento dos beneficiários, pode ser explicado por tratar-se, na época, de uma parcela da população muito exposta a uma série de vulnerabilidades sociais, o que dificulta sua organização e mobilização em defesa e reivindicação da política de assistência social (GUTIERRES, 2015).

No primeiro período histórico a assistência confundia-se, então, com a benesse, no sentido de ajuda aos pobres e necessitados, configurando-se mais como uma prática do que como uma política em si¹⁶. Em decorrência, as demandas apresentadas de desigualdades eram entendidas como decorrentes de incapacidades individuais e não como problemas sociais gestados pelo modelo de organização da sociedade. Estando o Estado, nessa perspectiva, em não assumir a responsabilidade no âmbito da proteção (CAVALCANTI, 2017; CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2015).

A partir de então, passaremos a observar modificações assistência social no Brasil, de uma prática reduzida à concessão benemerência para a de direitos previdenciários (LIMA, 2017; JACCOUD; CARDOSO JR., 2005).

2.1.2 Segundo período: direitos previdenciários de caráter prestacional

Em 1930 são abertos canais para a implementação de sistemas de proteção social. Aqui, notamos o aspecto da construção estatal dos direitos previdenciários, em que o Estado brasileiro passou a imprimir ações de garantia e substituição de renda por meio do sistema previdenciário e de assistência social. Destaca-se gênese dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) com configuração parecida a das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2015; DRAIBE, 1990).

Em resposta às necessidades da industrialização, políticas sociais se desenvolvem de modo incipiente a partir do período do Estado Novo de Vargas. Por meio da Constituinte de 1937, os trabalhadores formais, em geral inseridos na indústria, conseguiram uma atenção previdenciária, rotulados como sujeitos coletivos. Por outro lado, os trabalhadores informais ficaram à mercê de atenções individualizadas e completamente dependentes das instituições sociais, através de um atendimento fragmentado, seletivo e devolvido, ainda, nos ideais de filantropia e obras sociais (BARBOSA, 2016).

A regulamentação pioneira no Brasil, de um campo de práticas sociais que poderiam ser identificadas como do setor da assistência social, sucedeu em 1938 e apareceu como Serviço Social pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), primeira forma de apresentação de um organismo estatal próximo ao campo de assistência social brasileira e criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde. Tal órgão era formado por representantes de entidades assistenciais privadas. O conselho era incumbido de

¹⁶ Herdado dos moldes coloniais (AVELINO, 2012).

avaliar os pedidos de subvenções e auxílios. Em seguida, passou a certificar as instituições que ganhavam isenções tributárias (LIMA, 2014). Aqui é reforçado um novo caráter laico da assistência social não mais como prática religiosa, mas ao amparo do Estado (BARBOSA, 2016; BOSCARI; SILVA, 2015; MESTRINER, 2011).

As relações entre o Estado e os segmentos da elite são seladas nesse momento, e irão avaliar o mérito do Estado na permissão de auxílios e auxílio transferido para organizações da sociedade civil, de caráter assistencial, destinadas ao amparo social (LONARDONI *et al.*, 2015). Para Raichelis (2015), o Estado tem um papel essencial na assistência como pública e/ou política, já que desde o Estado Novo, com a gênese da Legião Brasileira de Assistência (LBA), foi quem fundou a assistência como não política e possui dificuldade colossal de enfrentar a assistência pública como política.

A LBA criada em 1942, pela primeira-dama, ainda na Era Vargas, foi uma organização privada que objetivava atender a população não previdenciária e, para trabalhar suas funções assistenciais, procurou auxílio junto às escolas de Serviço Social, fato que aproximou a LBA e o Serviço Social. Foi um ganho dos dois lados, já que a LBA necessitava se organizar tecnicamente, e o Serviço Social se legitimar como profissão (LIMA, 2014; BOSCARI; SILVA, 2015). Erigindo a assistência social com um novo paradigma chamado de “filantropia estatal” (RAICHELIS, 2015). Além disso, em 1943, a legislação trabalhista se expandiu com a consolidação das Leis Trabalhistas (DRAIBE, 1990).

A partir de 1946, a lógica das corporações sociais é fortalecida com a autorização da gênese de serviços sociais ligados às entidades patronais como o Serviço Social do Comércio (AVELINO, 2012). Não obstante, além das iniciativas de proteção social corporativas, através do CNSS, a demanda por profissionais especializados na assistência social majorou. Desse modo, a Lei nº 1.889, de 13 de junho de 1953, regulou o Curso de Serviço Social e disciplinou a concessão do diploma de assistente social (*Ibid*).

Já em 1960, os serviços de previdência passaram por uma nova organização com a Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, chamada Lei Orgânica da Previdência Social. Nessa década, precisamente até o golpe militar de 1964, o Brasil estava construindo um sistema de proteção social caracterizado, de um lado, por tensões sobre o caráter público (ou não) da assistência e, de outro, por necessidades, no sentido que o Estado assumisse um papel de controle maior e de prestação dos serviços de proteção social (*Ibid*). No entanto, no período de relativa democratização:

A expansão do sistema de proteção social baseia-se nos marcos já estabelecidos, dentro do padrão que será recorrente no âmbito das políticas sociais públicas: *seletivo* (no plano de beneficiários), *heterogêneo* (no plano de benefícios) e *fragmentado* (no plano institucional e financeiro). Este segundo período revela transformações radicais no que diz respeito ao formato institucional legal e financeiro das políticas sociais, e é quando se consolidam os sistemas nacionais regulados pelo Estado no campo da produção de bens e serviços de saúde, educação, previdência, assistência social e habitação. O pós-1964 vai cristalizar o núcleo duro do sistema de proteção social brasileiro (RAICHELIS, 2015, p. 113)

Dez anos após o golpe militar, em 1974 é cunhado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), reunindo outras instituições. O MPAS foi modificado para o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SIMPAS), incorporando, também, o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS).

Destaca-se que a situação política da década 70 foi um marco no princípio da organização dos movimentos populares no contexto da ditadura, em que os dispositivos de participação eram impedidos. Os chamados movimentos “de costas para o Estado” apresentaram a afirmação de sua autonomia como uma novidade, tanto em relação ao Estado quanto às formas de representação institucional de partidos e sindicatos (RAICHELIS, 2015).

No final da década de 70¹⁷, transformações no tocante à política social foram adotadas pela necessidade de uma “reaproximação do Estado com a sociedade” (BARBOSA, 2016; PEREIRA, 2000; CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2015). Quando falamos em Estado, “implica necessariamente remetê-lo a suas relações com a sociedade” (RAICHELIS, 2015, p. 85). Quando consideramos a assistência social como parte das relações entre Estado e sociedade “implica, pois, concebê-la como parte do movimento mais amplo de luta pela afirmação e expansão dos direitos sociais” (RAICHELIS, 2015, p. 192), e o próximo período histórico tem como objetivo adensar esta análise.

2.1.3 Terceiro período: as mobilizações, o ideário participativo, as disputas pela afirmação da política pública, a Constituição de 93, a LOAS, o CNAS, o SUAS, a PNAS, os avanços e retrocessos

¹⁷ “Mas o desfecho da década de 1970 não viu apenas o renascimento da sociedade civil brasileira, no qual as lutas e greves do “novo sindicalismo” tendem a ganhar maior espaço que os grupos e movimentos populares – quando não são equivocadamente desligadas destes últimos. Viu também medidas de distensão que, depois de terem dado fim ao AI-5 e terem promulgado uma versão própria de “anistia”, reorganizaram as esquerdas partidárias, legalizadas ou semiclandestinas. No bojo dessa reorganização e, como se sabe, em estreita conexão com vozes sindicais e populares, se dá a formação do Partido dos Trabalhadores” (SZWAKO, 2012, p. 25).

A partir da década de 1980, numa conjuntura de crise social¹⁸, o Brasil foi palco de um processo de revitalização da sociedade civil e arena de movimentos e conquistas que entraram no cenário público. Ocorreu um fortalecimento de sindicatos, um intenso engajamento e revitalização da sociedade civil no que diz respeito ao debate das políticas sociais e esforços democratizadores, no qual indicou uma ampla articulação dos movimentos sociais, sobretudo, no campo da assistência social com um novo dimensionamento, um novo cenário político (*Ibid*, 2015).

A força dos movimentos sociais nos anos de 1980 e o agravamento das condições de vida no interior da classe trabalhadora – que vem engrossando a leva de trabalhadores precarizados, desempregados, subempregados – trouxeram, por outro lado, a temática das políticas públicas para dentro do movimento sindical (*Ibid*, p. 198).

Esses movimentos sociais colaboraram para a conformação dos novos arranjos das políticas sociais no Brasil, fazendo sua introdução tanto na gestão quanto no controle social, já que houve ganho de visibilidade das demandas populares e anseios de uma sociedade justa e igualitária (*Ibid*).

O debate sobre a assistência social apenas se iniciava, mas já era possível observar um movimento do Serviço Social que buscava inserir a reflexão sobre a assistência social na dinâmica contraditória das respostas do Estado à questão social. Nessa direção, a assistência social começava a ser apreendida, também, como possibilidade de extensão de direitos sociais a amplos segmentos sociais excluídos do seu acesso (*Ibid*, p. 25).

No final da década de 80, a assistência social ganhou um lugar na agenda estatal, sendo alvo de diversas ações que procuravam sua organização e direcionamento (RAICHELIS, 2015; CAVALCANTI, 2017; NALESSO; RIZZOTTI, 2018; BARBOSA, 2016). Ao mesmo tempo, foram ganhando vozes os movimentos pela redemocratização do Estado e pelo processo de discussão da nova Constituição Federal (AVELINO, 2012).

Aqui, o papel do Estado se intensificou na tentativa de responder às demandas dos movimentos sociais que, ao mesmo tempo, travavam luta pela redemocratização do país e pela inserção na agenda pública de ações de enfrentamento às questões sociais. O Estado empreendeu ações que já traziam em seu bojo eminentes tentativas de reordenamento das políticas sociais, com ênfase nos processos de descentralização, participação da sociedade,

¹⁸ Herança que a Nova República herdou do regime autoritário, assim como profundas desigualdades de renda, grande dívida externa e interna, entre outros. Como estratégia, no que tange ao sistema de proteção social, o governo fez intervenção com as estratégias denominadas de Planos de Emergência e de formulação global desse sistema (RAICHELIS, 2015).

integração social, e a necessidade de uma compreensão de política social, sob as bases do assistencialismo, para o fundamento do direito (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2015; DRAIBE, 1990).

A Constituição Federal foi um marco legal, simbólico e necessário nesse processo histórico, sobretudo, pela construção de uma nova compreensão sobre o setor. Isso porque:

Diante da crise do Estado, do agravamento da questão social e da luta pela democratização do país, a busca por novos espaços de participação da sociedade civil consubstanciou-se, entre outros aspectos, pela definição no texto constitucional de instrumentos ativadores da publicização na formulação e na gestão das políticas públicas. Estimulou-se a definição de mecanismos de transferência de parcelas de poder¹⁹ do Estado para a sociedade civil e foram induzidas mudanças substantivas na dinâmica dessas relações (RAICHELIS, 2015, p. 45).

Além do aspecto de participação da sociedade, destaca-se o aspecto da perspectiva/conceito de Seguridade Social e, ainda, da perspectiva de direito e dever do Estado.

A Carta Magna, como reflexo das lutas populares em prol da defesa e efetivação de direitos civis e sociais, incorpora o conceito de Seguridade Social e uma mudança nos rumos de tratamento das políticas sociais, de saúde e da previdência social, que devem atender a todos que delas necessitarem, na perspectiva do direito e dever do Estado (SANTANA; SILVA; SILVA, 2013; BOSCARI; SILVA, 2015; GUTIERRES, 2019). “O marco legal consubstancia-se por meio da qualificação da assistência social como política de Seguridade Social, integrando o tripé deste setor, juntamente com a saúde e a previdência social”²⁰ (RAICHELIS, 2015, p. 148).

Diante da inferência que o desenvolvimento social passa pela diminuição das desigualdades sociais e pela defesa dos direitos para a proteção social, o artigo 6º da Constituição Federal aponta um rol exemplificativo de direitos sociais de segunda geração²¹ responsável por impor ao Estado uma “obrigação de fazer”, de ofertar prestações positivas (ações). De tal modo, a concepção da assistência social como uma função governamental só pode ser iniciada com a referida Constituição. “Ao mesmo tempo, conceber a assistência social nesta perspectiva não implica diluir a responsabilidade estatal por sua condução. Ao

¹⁹ “O reconhecimento dos próprios órgãos estatais de que o conselho é parte integrante do processo de tomada de decisões revela bastante sobre a institucionalização do conselho” (LIMA *et al.*, 2014, p. 11).

²⁰ O Art. 194 cita que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, assecuratórias dos direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 2008).

²¹ Abrange os direitos de igualdade ou positivos, os chamados: sociais, culturais e econômicos, assim como os direitos coletivos ou de coletividades que foram inseridos no constitucionalismo das distintas formas de Estado Social (BONAVIDES, 2000 *apud* LEAL, 2016; VASAK, 1979 *apud* SERAU JUNIOR, 2015).

contrário, situá-la no campo dos direitos remete à ativa intervenção do Estado, para garantir sua efetivação dentro dos parâmetros legais que a definem” (*Ibid*, p. 49).

De outra parte, o debate da assistência social como política de direito é vasto. Sua consolidação tem relação com a ampliação da cidadania, integrada a estruturação da Seguridade Social e ao reordenamento do sistema de proteção social com base em princípios universalistas (GUTIERRES, 2015; SPOSATI *et al.*, 2010; CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2015). Depois da aprovação da Constituição, a primeira década é caracterizada por aspectos assistencialistas, ações pontuais, fragmentadas, sobrepostas e com frágil regulação (COLIN, 2013), e partindo desse marco “temas como descentralização e reordenamento institucional seriam recorrentes, no sentido da valorização da participação popular” (RAICHELIS, 2015, p. 94).

Por sua vez, o ideário participativo obteve novo perfil no contexto da transição e, mais designadamente, da Constituinte: a participação em tempos passados tida como popular tornou-se cidadã, que compõe mais do que uma simples mudança de qualificativo (GURZA LAVALLE, 2011). “O cenário político da década de 1990 traz inflexões importantes na luta pela democratização do Estado, relacionadas com a participação de segmentos organizados da sociedade civil nas decisões e prioridades das políticas públicas” (RAICHELIS, 2015, p. 93).

A importância da atuação de um coletivo de atores que integram um campo mais extenso da assistência social brasileira, desde sua incorporação à Constituição, também é observada pela literatura (GUTIERRES, 2018). Cunha (2009), e Vianna (2000), apontam que o protagonismo da mobilização em defesa da assistência social não partiu dos usuários da política. O movimento em defesa da assistência social nasce imbricado à sua atuação no Estado com os representantes corporativos, acadêmicos e profissionais da área de Serviço Social.

Mais especificamente, uma militância aguerrida que passa a atuar e tem na composição diferentes atores e instituições envolvidas, a saber: ativistas da causa da assistência social, assistentes sociais²² – que atuam em órgãos públicos, entidades sociais ou pesquisadoras e professoras de universidades²³, pós-graduandos²⁴, Organizações Não

²² Parcela (não generalizada) da categoria mais ampla de assistentes sociais, inseridas na categoria profissional do Serviço Social, com diferentes posições no que concerne à política de assistência social e que se identificavam com tal política (GUTIERRES, 2017a).

²³ As universidades tiveram um papel de suma importância como campo de produção de conhecimento e epicentro do movimento político para a gênese política de assistência social. Foi nesse espaço acadêmico que surgiu o principal núcleo de referência em pesquisas da área em tela, o Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social (Nepsas), da Pontifícia Universidade Católica (PUC), em São Paulo, coordenado inicialmente por Aldáiza Sposati e Carmelita Yazbek, citadas nesse estudo, bem como por Maria do Carmo Falcão (*Ibid*).

Governamentais (ONGs) progressistas que mantiveram a propositura de enfrentamento da pobreza, como a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase); igualmente, o Movimento de Meninos e Meninas de Rua e outros movimentos específicos (de idosos, pessoas com deficiência e etc.); que ganham força e projeção durante a luta, com movimentações e mobilizações em defesa da regulamentação de sua lei orgânica, processo tido como conflituoso, diante de um momento desfavorável, notadamente, no Governo Collor (GUTIERRES, 2017a; OLIVEIRA, 2015 *apud* RAICHELIS, 2015). “A política de assistência social do Governo Collor explicita a perspectiva adotada para esta área, concebendo-a de forma marginal, residual e emergencial” (RAICHELIS, 2015, p. 116), já que os feitos do então governo priorizaram a transferência de verbas públicas para as entidades de assistência e filantropia, tendendo para a chamada refilantropização da questão social (RAICHELIS, 2015; YAZBECK, 1995a).

Na tentativa de regulação da LOAS, o IPEA, em parceria com a UnB, redigiu um projeto e encaminhou ao Congresso em 1991. Todavia, mesmo com a aprovação do Legislativo, o então presidente Collor vetou por completo a proposição (GUTIERRES, 2017a). Raichelis (2015, p. 116) complementa que:

O Plano Brasil contorna um item da Constituição, constante do artigo 203, exatamente aquele referente aos benefícios de prestação continuada que garantem um salário mínimo mensal a deficientes e idosos. Aliás, foi por não aceitar o direito a esse benefício que se justificou o veto integral do presidente Collor ao Projeto de Lei Orgânica de Assistência Social aprovado pelo Congresso Nacional em setembro de 1991.

Desse modo, o movimento conhecido como “pró-LOAS” (FLEURY, 2007; SPOSATI, 2011) tecia suas relações e lutas através de debates e seminários organizados em diversas regiões brasileiras, inclusive, para discutir o projeto vetado por Collor (*Ibid*). A Conferência Zero também foi um fato decisivo e um marco para o movimento pela assistência social. Conectou e fortaleceu a articulação de ativistas e militantes em prol da assistência social que já ocorriam dispersas pelo Brasil. Nessa conjuntura de intensa mobilização pela aprovação da LOAS, o Setorial Nacional de Assistência Social²⁵ tem gênese e se robustece em âmbito

²⁴ O processo de luta pela regulamentação da LOAS marcou, no campo acadêmico, o protagonismo assumido pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP com produção teórica e direcionamento da mobilização política da categoria de assistentes sociais (*Ibid*).

²⁵ Em defesa da assistência social ativistas percorreram um caminho de luta política organizados, inclusive, como Setorial Nacional de partido. Assim, o Setorial Nacional de Assistência Social se organizou no Partido dos Trabalhadores (PT) como uma maneira de institucionalização do papel e do lugar dos movimentos sociais no

nacional reunindo militâncias das regiões brasileiras, nucleados como espaços de luta pela implementação da política. Logo, com a possibilidade de articulação regional, aglutinando militantes de diversas partes do país (GUTIERRES, 2018).

Raichelis (2015) entende que não são raras as vezes em que a assistência social tem servido a interesses clientelistas²⁶ e personalistas, e como centro de denúncias públicas de corrupção. Isso pode ser revelado no processo que levou ao *impeachment* de Collor. Com o *impeachment*, Itamar Franco assume a presidência e se depara com a área social inteiramente desarticulada e sem definição de recursos para os programas sociais, somada à grave crise econômica e política (RAICHELIS, 2015). Ainda segundo a autora (*Ibid*, p. 119):

Foi organizada a Assessoria para Assuntos Sociais, ligada à presidência da República, que passou a desempenhar o papel de articulação dos setores sociais do governo, envolvendo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República (Sepplan), os Ministérios do Bem-Estar Social, da Agricultura, da Saúde e da Educação.

Nessa conjuntura, o presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), Lula, mediante as declarações de Itamar em priorizar no seu governo o combate à fome, apresentou o Programa de Segurança Alimentar em nome do Movimento pela ética na Política. Esse programa constitui uma propositura da sociedade civil e por isso deveria ser coordenada pela comissão do referido movimento. Como desdobramento desse processo, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) é criado, em 13 de maio de 1993, e centra suas ações para atender a alimentação na merenda escolar, no desnutrido, no trabalhador, na reforma agrária e na distribuição emergencial (*Ibid*).

Em 1993, a LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social, nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, é promulgada. Depois de um intenso processo de negociações e concessões – a mobilização de vários setores da sociedade desde as ONGs, movimentos de segmentos específicos, percorrendo algumas entidades filantrópicas e parcela do empresariado – a LOAS ressignificou a assistência social como política pública assecuratória do direito do cidadão (benefícios e serviços socioassistenciais) e dever do Estado, com um sistema de gestão

partido e de organização da atuação de seus militantes nas entidades societárias. E é com esse Setorial Nacional que o PT pode contar no campo da assistência social, para mobilização de estratégias em defesa do projeto de política pública de assistência social dentro partido (GUTIERRES, 2017b).

²⁶ Pela forma como a assistência social foi consolidada no Brasil, “apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, essa área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010 *apud* NASCIMENTO, 2012, p. 81).

descentralizado e participativo de assistência social (GUTIERRES, 2017a; IPEA, 2012). A perspectiva descentralizada e participativa da LOAS estabelece a possibilidade de ruptura com a estrutura do Estado cuja formação é, historicamente, marcada por práticas e políticas centralizadoras e autoritárias (BOSCARI; SILVA, 2015)²⁷.

Todavia, de acordo com os autores citados anteriormente, a participação da sociedade nas funções de planejar, acompanhar, monitorar e avaliar os resultados das políticas públicas requer a constituição de um órgão colegiado deliberativo e representativo da sociedade, já que “a Lei passava a definir, como diretriz, um sistema descentralizado e participativo de assistência social, com conselhos paritários de assistência social nos três níveis, e de caráter deliberativo, e a realização de conferências de assistência social” (GUTIERRES, 2017a, p. 90). “É na LOAS, no entanto, que vamos encontrar o detalhamento das instâncias deliberativas que integram o sistema descentralizado e participativo de assistência social” (RAICHELIS, 2015, p. 210). Os conselhos de assistência social são os principais espaços públicos de articulação entre governo e sociedade com incidência direta na ação do Estado (CNAS, 2011a).

Com a aprovação da LOAS, o CNSS, “primeira forma de presença da assistência social na burocracia do Estado brasileiro, ainda que na função subsidiária de subvenção às organizações que prestavam amparo social” (LONARDONI *et al.*, 2015, p. 12), instituído em 1938, é extinto em 1993 e criado um novo órgão de composição paritária entre sociedade e governo, de modo deliberativo e controlador da política de assistência social, o então CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, (FALEIROS, 2000; MESTRINER, 2011).

A diferença essencial é que o CNAS tem caráter paritário, participativo e deliberativo, já que estaria aprovando a implementação de uma política pública nacional, dos padrões de qualidade dos serviços, bem como acompanhando e aprovando o orçamento de assistência social (exercendo o controle sobre o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS), ao contrário do CNSS, “evitado de clientelismo, cartorialismo e corrupção” (RAICHELIS, 2015, p. 324), de caráter consultivo de notáveis ligados ao serviço social (com concepções assistencialistas do uso clientelista das ações), bem como à concessão de certificações²⁸ para

²⁷ A LOAS foi atualizada em 2011, pela Lei 12.435, de 6 de julho de 2011, que incorpora os avanços significativos advindos da implantação do SUAS no Brasil (BRASIL, 2011a).

²⁸ Depois que tomaram posse, os conselheiros se defrontaram com a atribuição de destrinchar, fazer tramitar os processos de certificação; dimensão cartorial incorporada que onerava o conselho e atrapalhava seu caráter propriamente político e de controle social. Estima-se cerca de três mil processos a serem avaliados. Ocorre que, foi necessário um estudo desses processos por parte dos conselheiros; o que motivou o CNAS a dirigir-se ao Nepsas, da PUC, para a realização um estudo sobre a lei de certificação de entidades. Fato que corrobora o forte elo entre o processo político de constituição da política de assistência social e a produção acadêmica de pesquisadores ativistas desse campo (RAICHELIS, 2015; GUTIERRES, 2017a).

entidades privadas que prestavam serviço sócio assistencial (RAICHELIS, 2015; CHAGAS; SILVA; ARAÚJO; CUIABANO, 2003; GUTIERRES, 2017a).

Raichelis (2015) retrata que o CNAS passou por tensões, dificuldades²⁹ adicionais pela pesada herança cartorial recebida do CNSS e morosidades que cercaram seu reconhecimento e instalação no Governo Itamar Franco, assim como as relações com o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) no qual o conselho ficou alocado:

Para instalação do CNAS, no que se refere à representação da sociedade civil, foi realizada uma assembleia convocada e presidida pelo Ministério Público, na qual foi decidida a forma de constituição, subdividida em três segmentos: representantes dos usuários dos serviços assistenciais, representantes dos trabalhadores da assistência social e representantes de entidades prestadoras de serviços assistenciais de assessoria. [...] As dificuldades relacionaram-se, também, ao contexto político que antecedeu sua convocação, frente aos embates políticos do grupo dirigente do Ministério do Bem-Estar Social à época e as mudanças em curso em função das eleições que se avizinhavam (*Ibid*, p. 160).

Tatagiba (2002, p. 80) salienta que na rotina do CNAS “essa resistência do governo em partilhar o seu poder de decisão se traduziu em reiteradas tentativas de neutralização e enfraquecimento do papel do conselho”. Esse fato confronta a configuração jurídico-institucional do CNAS, a partir dos delineamentos da Constituição Federal e da LOAS (RAICHELIS, 2015).

Raichelis (2008) assinala que a mobilização que conduziu à formulação da LOAS determinou a composição de representação inicial do CNAS (GUTIERRES, 2015). “O movimento que conduziu à formulação da LOAS ativou a participação de diferenciados agentes sociais, induziu a criação de novos espaços de debate e polarização de propostas, redefinindo-se o espectro das entidades que tradicionalmente militam na área de assistência social” (RAICHELIS, 2015, p. 148). Diante dessas considerações, incorporadas na Constituição de 1988 e mobilizadas na redação e aprovação da LOAS, Gutierrez (2015) observou que, nesse processo de construção dessa política, foi de extrema importância a participação dos atores ativos e militantes da luta em defesa da assistência social (SILVA, 2011). Evidenciou-se, também, que “a legitimidade da representação da sociedade civil foi respaldada, principalmente em relação ao segmento dos trabalhadores da área, pelo

²⁹ De acordo com Raichelis (2015), uma das primeiras tarefas do conselho foi discutir sobre um regimento interno. Os membros ainda não tinham entrosamento para laborar em coletividade e não havia clareza de funções (*Ibid*). “O processo de reconhecimento das tarefas e atribuições do Conselho demonstrou, logo de início, a complexidade do trabalho e as implicações conceituais, políticas, normativas e legais que envolviam o seu âmbito de atuação (*Ibid*, p. 164).

movimento que se processava, já havia alguns anos, em torno da elaboração e aprovação do projeto da LOAS” (RAICHELIS, 2015, p. 161).

Nesse sentido, a ampliação de oportunidades de acesso institucional resulta no processo de institucionalização das organizações da sociedade civil no Brasil. Ocorre que um grande contingente de ativistas se dedicou, na sua atuação associativa, a exercer atividades de representação em conselhos como espaços relevantes de inserção política e de operacionalização de políticas (SILVA, 2011).

Raichelis (2015) salienta que o papel do CNAS foi fundamental para legitimar a política de assistência social. O CNAS, junto com os conselhos estaduais e municipais, é um dos principais dispositivos de gestão descentralizada, participativa e de controle social pela sociedade civil no sistema de assistência social e sobre a política setorial (*Ibid*) e que incorpora a regulamentação da LOAS (IPEA, 2012). Logo, o processo de regulamentação da LOAS e a instituição do CNAS são colocados aqui como marcos e espaços de conexão e fortalecimento do movimento.

Já terminando o mandato de Itamar Franco, a relação do CNAS com o MBES passa por uma certa paralização, “suas decisões não eram implementadas pelo Poder Executivo, o que, aliás, era uma marca do período” (RAICHELIS, 2015, p. 166). Pelo exposto, no governo de Itamar, o avanço para a direção priorizada de combate à fome e à pobreza foi mínimo, assim como no que tange a diminuição dos níveis desigualdade social. Outrossim, permaneceu com a fragmentação e pulverização (consagradas historicamente) de iniciativas dispersas na seara das políticas públicas. Isso se deve à ausência de um plano social de governo articulado e orgânico (*Ibid*).

Após as eleições de 1994, o então presidente eleito Fernando Henrique Cardoso (FHC) atestou, nas primeiras iniciativas, o caminho das mudanças que planejava imprimir para o alcance do crescimento econômico e posterior desenvolvimento social (*Ibid*).

No que diz respeito ao CNAS, o início do Governo FHC também foi rodeado de conflitos que quase interromperam o funcionamento do conselho (*Ibid*). Os embates do CNAS com o governo tinham como gatilho as diretrizes adotadas por FHC para a área social (GUTIERRES, 2017). Além disso, “é possível observar que a transição para o governo Fernando Henrique significou uma rearticulação no nível da cúpula governamental, desencadeando interferências que começaram a ser sentidas no encaminhamento das decisões do Conselho” (RAICHELIS, 2015, p. 168).

O Governo FHC refletia uma estratégia de proteção social de duas faces na tentativa de atender, ao mesmo tempo, as demandas de universalização e descentralização instituídas

pela Constituição Federal e as demandas de segmentos sociais mais necessitados de recursos econômicos e inclusão social (TESSAROLO; KROHLING, 2011). No entanto, a estruturação da política social naquele período, pelo exposto, não é ancorada no que foi definido pela Constituição Federal e pela LOAS, “trata-se, ao contrário, de um processo em construção, pleno de ambiguidades e conflitos, cuja direção depende da correlação de forças políticas em jogo” (RAICHELIS, 2015, p. 145).

Passando ao largo das definições da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que prevê a formulação de programas de enfrentamento à pobreza e geração de renda a partir da estruturação da política de assistência social com participação social e controle da sociedade civil por meio dos conselhos, o Governo Fernando Henrique Cardoso cria o Programa Comunidade Solidária, na mesma medida provisória que extingue os órgãos governamentais responsáveis pelas ações assistenciais, procedendo a um difuso remanejamento interministerial (*Ibid*, p. 128).

Anunciado com a Medida Provisória (MP) nº 813, de 1 de janeiro de 1995, e instituído formalmente pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, o Programa Comunidade Solidária (PCS) adota a promoção de políticas sociais emergenciais com ações de combate à fome e à pobreza (BRASIL, 1995a; *Idem*, 1995b; PERES, 2005) Para tanto, usa a estratégia de articulação e gerenciamento dos programas e ações assistenciais constituindo um conjunto de gestores de vários ministérios e órgãos governamentais, e engloba as propostas do Conselho Comunidade Solidária (CCS), de tipo consultivo, que foi presidido pela primeira-dama Ruth Cardoso, e da Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária (SECS), subordinada ao CCS (*Ibid*). Nessa perspectiva, de acordo com Yazbek (1995b, p. 152), “ao repartir e obscurecer em vários Ministérios as atribuições constitucionais previstas para a Assistência (artigos 203 e 204), a Medida contribui para fragilizá-la como direito de cidadania e dever do Estado”. Em síntese:

O PCS, em linhas gerais, se constituía em um programa social que, centralizado na Casa Civil e coordenado pela primeira dama, Ruth Cardoso, buscava enfrentar a pobreza a partir de ações focalizadas, em parceria com entidades da sociedade civil, sem apresentar, no entanto, diretrizes claras de ação e sem conexão com a política de assistência social. Assim, as principais críticas vindas do movimento em defesa da assistência social eram de que o PCS recolocava questões que a LOAS buscava superar, como a reiteração do primeiro-damismo, o paralelismo nas ações de enfrentamento à pobreza e as relações clientelistas entre prefeituras e entidades da sociedade civil, já que o PCS tinha como uma de suas marcas a centralização na figura do presidente da República, que buscava uma relação direta com prefeitos e sociedade civil, invocando a solidariedade social como combustível de enfrentamento da pobreza. O PCS caminhava em rota oposta àquela apregoada pela LOAS e isso perpassava tanto as ações do governo quanto os caminhos da política nacional de assistência social no mandato Fernando Henrique Cardoso (GUTIERRES, 2017, p. 92).

Na mesma Medida que criou o PCS, a LBA, o CONSEA, o MBES e o Centro Brasileiro para a Infância e à Adolescência (CBIA) foram extintos, e em lugar desses órgãos governamentais foi criada a Secretaria de Assistência Social (SAS), do MPAS (PERES, 2005). A maneira como FHC conduziu o desmonte dos órgãos mostra o ponto de vista norteador de sua intervenção social (RAICHELIS, 2015). Além do mais, essas transformações administrativas ocasionaram um vazio institucional que desordenou as ações assistenciais que estavam em andamento, visto que a extinção dos órgãos não procedeu com uma proposta que garantisse a unidade política da área (*Ibid*).

No que tange ao contexto político, segundo Raichelis (2015, p. 130):

O Governo Fernando Henrique desconheceu o processo político e os sujeitos coletivos constituídos e reconhecidos por um amplo movimento social que se desenvolvia desde o final da década de 1980. [...] Talvez por considerar que a assistência social não se constitui como campo de definições políticas, tomando-a mais pelos seus estereótipos, o Governo Fernando Henrique, pela via das medidas descentralizadas e unilaterais, acabou desrespeitando até preceitos constitucionais que definem a assistência social como âmbito de responsabilidade governamental na condução da política pública de seguridade social.

A crítica de Ruth Cardoso aos movimentos sociais (classe trabalhadora organizada ou movimentos ligados aos partidos políticos) fazia menção à ideologia e ao formato organizativo dos movimentos. Tais mobilizações eram vistas por Ruth Cardoso como fragmentadas e dispersas, e que complicavam o diálogo entre a sociedade e o Estado (PERES, 2005). A visão da primeira-dama foi analisada como um tipo relação socioestatal que passa por cima das representações construídas e organizadas pela sociedade brasileira (OLIVEIRA, 1995).

Ainda assim, em 1997, a Norma Operacional Básica - NOB-97, designada pela Secretaria de Estado de Assistência Social, órgão federal, expandiu o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política. A NOB-97 se contrapõe ao PCS e apresenta a estrutura básica do sistema descentralizado e participativo da assistência social. Foi proposta a gênese de uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para debater e pactuar sobre os aspectos referentes à gestão da política (MPAS, 1997; BOSCARI; SILVA, 2015). A partir dos anos 2000, o projeto político de uma política mais universalista ganha corpo e institucionalidade.

A literatura ilumina que a eleição do PT³⁰ esculpiu um cenário oposto das gestões anteriores. Favoreceu a incidência dos movimentos sociais e outros atores da sociedade civil sobre as políticas públicas em diversos campos, a ampliação de canais de participação, a valorização e fortalecimento de mecanismos participativos formais, reforçados pelos conselhos existentes e pela gênese de novos conselhos. Nesse cenário político, muitos militantes de movimento ocuparam cargos nas gestões do PT, seja na ocupação direta da burocracia estatal ou através de consultorias, o que culminou no diálogo e atuação com dirigentes do partido (GUTIERRES, 2016; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011).

Lula estruturou seu governo distribuindo funções entre órgãos e assessoramento, organizando, assim, a gestão no que concerne à articulação política e à participação. Ficou por função da Secretaria Geral da Presidência (SGPR) articular as relações com as entidades da sociedade civil e ampliar ações da participação social. Nesse sentido, a Secretaria Nacional de Articulação Social é originada, com a competência de coordenação e articulação das relações políticas entre o governo e a sociedade civil nos mais distintos segmentos, assim como a propositura de criar, promover e prestar acompanhamento na implementação de instrumentos de participação popular de interesse do Executivo (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012; PÓLIS; INESC, 2011).

No ano de 2003, o presidente Lula implantou o Programa Bolsa Família (PBF), nascido “da aglutinação das ações de transferência condicionada de renda que o governo federal empreendia à época no Brasil com o objetivo de oferecer proteção e desenvolvimento ao grupo familiar” (REZENDE, 2016, p. 34) e que repercutiu consideravelmente nos âmbitos social, político e internacional (*Ibid*), já que também “o crescimento do Bolsa Família possibilitou a criação de agendas transversais que integraram outros ministérios, como os da Saúde e da Educação, o que o transformou em um marco analítico para os estudos sociais no Brasil” (*Ibid*, p. 35).

Lula reativou o CONSEA, extinto logo após a eleição de FHC como um de seus primeiros atos de governo. Ainda que tivesse oficialmente um caráter consultivo, o CONSEA ficou responsável por desenhar as diretrizes da política de segurança alimentar e nutricional do governo federal, dada a ênfase conferida à gestão participativa (ALMEIDA, 2006). Lula também criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), olhando para o eixo da segurança alimentar que estava fora de cena (BOSCARI; SILVA, 2015;

³⁰ Com a “novidade” do Governo Lula e as expectativas geradas em relação a sua chegada ao poder, desde a perspectiva dos atores. O partido PT tem em sua história a característica de ligação com movimentos e organizações sociais na luta pela conquista da democracia para além da representação (PÓLIS; INESC, 2011).

GUTIERRES, 2015). Mendosa (2012) chama a atenção para o reordenamento institucional pelo qual a assistência social passou no Governo Lula.

Além dos conselhos como condutos de controle e participação social nas políticas sociais, é interessante a associação/aproximação com outros formatos que possam potencializar suas ações, e que a relação seja celebratória na estrutura participativa. Do contrário:

Isso coloca em xeque a efetividade dos espaços, já que suas decisões não são apropriadas pelas instâncias executoras. Além dessa dimensão técnica, necessária para a integração das políticas públicas, é imperativo que as instâncias decisórias percebam que os conteúdos analisados perpassam mais de um campo de conhecimento. Assim, a concepção de integralidade desafia essas instâncias desde o momento da apreensão dos problemas e da construção do interesse público, pois exige uma articulação entre diferentes saberes (NASCIMENTO, 2012 p. 78).

Raichelis (2015, p. 345) aponta que “o tripé “conselho, conferência, fundo” espalhou-se pela institucionalidade política brasileira e passou a construir a “ossatura” participativa de um conjunto amplo e diversificado de políticas públicas”. Conforme Nascimento (2012), inspirada no princípio de gestão participativa do SUS, a assistência social construiu espaços participativos com o formato de conferências nos níveis municipal, estadual e federal, como parte de um sistema de participação institucionalizado, inclusive, por seu respectivo conselho nacional.

Na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, foi deliberado, como desdobramento, sobre a Política Nacional de Assistência Social (BOSCARI; SILVA, 2015). Nessa época, a presidência do conselho era ocupada por Valdete de Barros Martins. A mesma encaminhou uma pesquisa de balanço dos 10 anos de LOAS no Brasil, para ser apresentada na Conferência (GUTIERRES, 2016)³¹. Sobre a realização da pesquisa, Gutierrez (*Ibid*, p. 19) expõe que “é utilizada como ferramenta para demonstrar o estado em que se encontrava a política e a necessidade imediata de implantação do SUAS – Sistema Único da Assistência Social, mostrando o modo como os recursos oriundos dessa trajetória foram utilizados na luta política como forma de conferir legitimidade técnica ao que era proposto”.

Em 2004, é criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), conforme a MP 163/2004, de 23 de janeiro de 2004 (convertida na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004) e o Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004, responsável pela articulação entre os governos federal, estadual, municipal e a sociedade civil na manutenção

³¹ O CNAS também é apresentado na literatura como frente de articulação, e nos faz refletir sobre a trajetória acadêmica dos atores (GUTIERRES, 2016).

do sistema de proteção social brasileira e promoção de políticas assecuratórias da assistência social, renda, cidadania, segurança alimentar e nutricional; bem como pela gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza (FNCP) (BRASIL, 2004a; *Idem*, 2004b).

A criação do MDS, então, trouxe duas dimensões que se distinguem e que se articulam ao mesmo tempo; são elas: os benefícios e os serviços. Enquanto os benefícios operam em torno do campo da segurança de renda; os serviços socioassistenciais ampliariam a operacionalização para outras áreas. O entendimento seria o de que os riscos e vulnerabilidades que atingiriam as famílias poderiam extrapolar a dimensão da renda (KASHIWAKURA, 2017, p. 92).

Patrus Ananias foi convidado para ficar no comando do MDS e acelerar a consolidação do SUAS (CORTES, 2015). No mesmo ano, amparada nos estatutos legais, é instituída a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que derivou de múltiplas reuniões de pactuação, constituindo um momento histórico importante para a assistência social brasileira, pois “elabora um conjunto de novas exigências para a organização e prestação dos serviços socioassistenciais, as quais geram demandas mais complexas para gestores, trabalhadores e conselheiros da assistência social” (IPEA, 2012, p. 13). Seu processo de formulação foi muito longo (RAICHELIS, 2015).

A Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS apresentou uma versão prévia, no CNAS, em 23 de junho de 2004 (BRASIL, 2004c). Raichelis (2015, p. 136) ilumina que:

O processo de elaboração da proposta da PNAS contou com a assessoria de órgão internos e externos do governo, como também com a contribuição de colaboradores convidados a opinar durante sua formulação. O CNAS, ao receber a proposta da PNAS para deliberação, realizou debates com especialistas e representantes da SAS, para colher subsídios mais amplos que orientassem seu posicionamento.

A redação da PNAS, em 2004, detalhou as diretrizes conceituais que orientaram a implantação do SUAS – Sistema Único da Assistência Social – no sistema de gestão pública do Estado, definiu os tipos de segurança articulando as responsabilidades para com a assistência social e a oferta de equipamentos públicos nos serviços assistenciais, destacados conforme o nível de complexidade do atendimento, classificados em proteção básica e proteção especial (BRASIL, 2004c; SANTANA; SILVA; SILVA, 2013; JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009).

Em 2005, a assistência social passa por um reordenamento institucional, jurídico, político e financeiro com a implantação do SUAS, que veio introduzir, em todo o Brasil, um

mesmo regime geral de gestão e alcance da política de assistência social, e representou uma intensa mudança institucional para essa política, com a perspectiva de resposta à universalidade de um direito de cidadania, e forneceu os fundamentos para a organização dessa política em todo o território nacional (SPOSATI, 2006; ALMEIDA, 2009; GUTIERRES, 2016).

A criação do Sistema e da Política de Assistência Social fortaleceu o processo já em curso de responsabilização do Estado pelo provimento dos serviços socioassistenciais. A benemerência e a filantropia não poderiam mais ser consideradas princípios norteadores da política de assistência social, mas sim o provimento de direitos (LIMA, 2014, p. 101).

A NOB-SUAS/2005 aprovada pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, detalhou o sistema, normatizando-o em todo o território nacional, e imprimiu um grande salto quantitativo na implantação de serviços socioassistenciais. O modelo sistêmico do SUAS teve inspiração no SUS (CNAS, 2005b). A implantação do SUAS procurou romper com a tradição assistencialista, marco no campo de política pública de assistência social brasileira, ao se estruturar como política de Estado pela gestão da política de assistência social. (GUTIERRES, 2016; *Idem*, 2019)³². “Efetivar o sistema único com base em direitos sociais implica em forte mudança cultural a ser impregnada no modo de entender a assistência social como política, e não mais como prática” (BRASIL, 2013, p. 18).

Em dezembro de 2005, na V Conferência Nacional de Assistência Social foram deliberadas metas, compromissos e ações formariam o Plano Decenal (LIMA, 2014). A autora aclara que “o CNAS teve um papel ativo na tradução de demandas apresentadas nas conferências em um plano de políticas públicas e no acompanhamento da execução desse Plano” (*Ibid*, p. 109).

Por sua vez, no ano de 2006, a NOB-RH/SUAS é aprovada pela Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, cujo um dos objetivos é a padronização das carreiras do SUAS, através de diretrizes nacionais, para a implementação de ações específicas com a finalidade de qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS. E, ainda, cuja implementação traz impactos diretos para a qualidade dos serviços e benefícios ofertados no SUAS (CNAS, 2006; BRASIL, 2011). No mesmo ano, “muitas providências foram tomadas no sentido de

³² Outro avanço importante da NOB SUAS/2005 foi a instituição da informação como ferramenta imprescindível para uma gestão baseada nas evidências, que orienta a organização do sistema e do processo de planejamento e de tomada de decisão. Destaca-se, nesse sentido, a instituição do Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social – Rede SUAS (CNAS, 2012a, p. 13).

estruturar o Plano Decenal de Assistência Social, incluindo estudos realizados por centros de pesquisa e consultores”³³ (MDS, 2007, p. 7).

Em 2007, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) apresentou ao CNAS subsídios para a elaboração do Plano Decenal SUAS-Plano 10. Naquele ano, o Plano Decenal foi tema de debate nas Conferências e a VI Conferência Nacional deliberou metas e estratégias que deveriam ser agregadas àquelas já apresentada pela SNAS ao Conselho. Com esta etapa concluiu-se o processo de elaboração do documento “Plano Decenal SUAS-Plano 10” (MDS, 2016, p. 3).

Nesse processo, a preocupação do CNAS para consolidar o SUAS se fortalece (NASCIMENTO, 2012). Em novembro de 2007, o CNAS aprova o referido Plano Decenal (2007-2015), que “inaugurou um novo estágio no movimento de consolidação da assistência social no campo das políticas sociais, conferindo-lhe uma nova perspectiva” (*Ibid*, p. 4).

No ano de 2008, o novo Regimento Interno do CNAS foi aprovado (resolução nº 53, de 31 de julho de 2008) consolidando o papel do conselho em debater e deliberar a política de assistência social (PÓLIS; INESC, 2011). Colin (2010 *apud* PÓLIS; INESC, 2011) aclara as modalidades de gestão que compreendem a rede socioassistencial de proteção social do SUAS, e as ações das entidades que possuem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), inclusive, para solicitar isenções tributárias, como forma de financiamento das entidades de assistência social.

Este certificado era concedido desde 1938 e esteve sob responsabilidade do antigo CNSS conferir a certificação. Mesmo que a LOAS tenha estabelecido novas atribuições/configurações para o conselho da área, o CNAS, a prerrogativa de concessão de certificados foi mantida (PÓLIS; INESC, 2011).

Jaccoud (2010) aponta alguns problemas relacionados à concessão dessa certificação e que fragilizam a assistência social como política pública (PÓLIS; INESC, 2011), o que ficou evidente, conforme salienta Lima (2014), em 2008, quando houve a realização da chamada Operação Fariseu, da Polícia Federal, “pelas suspeitas de fraudes envolvendo conselheiros do CNAS, escritórios de advocacia e entidades beneficiadas pelas isenções tributárias” (*Ibid*, p. 101). “A suspeita era que entidades que não preenchiam os requisitos necessários para serem certificadas como de entidade beneficente contratavam advogados que influenciavam as votações dos processos de certificação” (LIMA, 2014, p. 101).

³³ “Com destaque para a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI/MDS. Ressalta-se a colaboração do Núcleo de Segurança e Assistência Social da PUC/SP cujos alunos e pesquisadores, a pedido do Departamento de Gestão do SUAS da SNAS, contribuíram com o processo exame dos Planos Nacionais no campo social construindo cenários da estruturação do Plano Decenal SUAS-Plano 10” (MDS, 2007, p. 7).

A emblemática questão cartorial atingiu diretamente o CNAS. Em 2009, com a Lei nº 12.101/2009 (BRASIL, 2009), o CNAS deixou de ter a função de certificação. A análise e decisão dos requerimentos de concessão ou renovação do Cebas passa a ser, então, uma discussão técnica de gestão do aparato do MDS (PÓLIS; INESC, 2011; BRASIL, 2009). Por outro lado, “o CNAS passou, em tese, a ter maior espaço para o exercício da expansão dos serviços socioassistenciais e mais objetivos vinculados à busca pela consolidação do controle e da participação social” (KASHIWAKURA, 2017, p. 93). De acordo com Pinheiro (2008) em consonância com Lima (2014), a função de certificar as entidades possuía grande influência no funcionamento do conselho, fazendo com que ele distribuísse muito do seu tempo na função cartorial e pouco com a gestão da política de assistência social (KASHIWAKURA, 2017).

Ainda em 2009, o CNAS aprovou, por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais que possibilitou a padronização, em todo Brasil, dos serviços de proteção social básica e especial, evidenciando seus conteúdos essenciais, público a ser atendido (CNAS, 2009a; *Idem*, 2014a), “além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais” (*Idem*, 2014a, p. 4). Com a aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a assistência social brasileira alcançou um novo patamar, uma vez que o estabelecimento das tipologias corroborou para resinificar a oferta e a garantia do direito socioassistencial (*Ibid*).

Em 2010, a assistente social e professora Márcia Helena Carvalho Lopes, com o histórico de defesa e luta por direitos e consolidação de dispositivos democráticos no Brasil, e que já era secretária-executiva do Ministério, prosseguiu com a gestão do MDS quando Patrus Ananias deixou o cargo para disputar as eleições (CRESS PR, 2010). Pela saída de Patrus, o CNAS expressou publicamente reconhecimento ao ex-ministro, em virtude de muitas conquistas obtidas naquela gestão (CNAS, 2007c). Na nova gestão, o MDS continuou com a mesma dinâmica para consolidação do SUAS.

No Governo Dilma, a PNAS continuou com grandes avanços, o que possibilitou, inclusive, importantes mudanças no padrão da distribuição da renda no Brasil e diminuição das desigualdades sociais (SANTOS; BONETTI; MATIELO, 2018). Em julho de 2011, o SUAS passou a ser lei. A chamada “Lei do SUAS”, nº 12.435, sancionada por Dilma, organiza formalmente a gestão das ações no setor de assistência social, de modo descentralizado e participativo através do SUAS (BRASIL, 2011a).

Com relação ao processo de coordenação federativa exercido pelo MDS e o incentivo da participação social institucionalizada, no Governo Dilma, a economista Tereza Campello assumiu o comando da pasta. Além das políticas nacionais de assistência social e de segurança alimentar e nutricional, a ministra ficou responsável por conduzir o PBF e coordenar o Plano Brasil Sem Miséria (G1, 2014).

Devido a aceitação do processo de *impeachment* presidencial pelo Senado Federal, Dilma foi afastada do cargo, assumindo interinamente o seu vice-presidente Michel Temer (SILVA *et al.*, 2017). “Os anos de 2016 e 2017 foram subsequentes ao *impeachment* sofrido pela Presidente Dilma Rousseff e, para a assistência social, a saída do Partido dos Trabalhadores significava um fatídico retrocesso nas políticas de cunho social” (SANTANA, 2018, p. 98).

Assim, o contexto nacional estreava mudanças políticas, assim como mobilizações ao redor do país em defesa da assistência social como política pública, face às propostas iminentes de modificações na provisão de serviços e benefícios socioassistenciais (KASHIWAKURA, 2017). “Esse cenário balizou as discussões ocorridas no CNAS” (SANTANA, 2018, p. 98), que “por vezes enfrentou decisões políticas sobre o novo programa de governo do Presidente Temer” (*Ibid*, p. 39).

Diferente do Governo Lula que “colocou a assistência social como uma agenda prioritária, o que reverberou positivamente na regulamentação e no aumento nos gastos com a política” (CUNHA; LINS; SOARES, 2020, p. 152), o contexto da assistência social no Governo Temer sofreu intensas modificações, fruto das novas ações e propostas federais, como: a MP nº 726, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, na qual se deu a reforma ministerial e mudanças estruturais no MDS, com a incorporação de funções e de pessoal do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241 ou 95, que institui um novo regime fiscal e, com ele, cortes na execução das despesas orçamentárias; o Decreto nº 8.805, que altera o regulamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC); o Decreto nº 8.949, que substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) por Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE); a PEC 287, que trata da previdência e da assistência social endurece as regras de acesso aos benefícios; o Decreto nº 9.462, com nova alteração no BPC (KASHIWAKURA, 2017; ALMEIDA; VIEIRA; KASHIWAKURA, 2020; AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017; BRASIL, 2016a; *Idem*, 2016b; *Idem*, 2016c; CNAS, 2019b).

Esse mapeamento é importante porque demonstra alterações na dinâmica política, na direção contrária de sua construção, que podem incidir nas decisões do conselho nacional CUNHA; LINS; SOARES, 2020).

2.2 Conselho Nacional de Assistência Social: natureza, composição e dinâmica de funcionamento

Como narramos no item 2.1.3, o CNAS foi instituído junto com a LOAS, no seu artigo 17, como órgão vinculado à estrutura da Administração Pública Federal, “instância colegiada de gestão democrática e participativa da Política de Assistência Social, e constitui espaço privilegiado de representação da sociedade política e da sociedade civil na definição e no controle social dessa política setorial” (RAICHELIS, 2015, p. 27) (BRASIL, 1993). Ainda em termos de vínculos institucionais, o CNAS é vinculado, atualmente³⁴, à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social e ao Ministério da Cidadania³⁵.

Tatagiba e Teixeira (2007a) aclararam que nas leis de criação e regimento interno são definidas as regras e ritos procedimentais do conselho. De acordo com Raichelis (2015, p. 324), “as atribuições do CNAS, nos termos definidos pelas LOAS, representam um avanço democrático nas formas de controle social sobre as decisões políticas no setor de assistência social”.

Desse modo, oficialmente instalado em 4 de fevereiro de 1994, o CNAS é orientado por seu Regimento Interno (homologado pela Resolução nº 6, de 9 de fevereiro de 2011), manuais de procedimentos, por suas resoluções e leis aplicáveis (RAICHELIS, 2015; CNAS, 2011a; *Idem*, 2011c) e materializa os princípios de participação social e de descentralização expressos na Constituição Federal de 1988 (CHAGAS; SILVA; ARAÚJO; CUIABANO, 2003).

Conforme o artigo 2º do seu Regimento Interno, compete ao CNAS aprovar a Política Nacional da Assistência Social e exercer seu controle social, normatizar as ações e regular os serviços prestados de natureza pública e privada no setor da assistência social, zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da assistência social, acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades no seu respectivo Ministério, apreciar e

³⁴ O conselho está localizado na Esplanada dos Ministérios, Bloco ‘F’, anexo, 1º andar, ala ‘A’.

³⁵ A resolução CNAS nº 21, de 15 de julho de 2019, altera “o art. 1º, *caput*, os incisos IV, V, X, XIV do art. 2º, o *caput* do art. 4º, o art. 14, o inciso V do art. 17, o § 2º do art. 52, o inciso II do art. 57 e o art. 72, todos do Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social, aprovado pela Resolução CNAS nº 6, de 9 de fevereiro de 2011, para substituir o nome do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo Ministério da Cidadania” (CNAS, 2019c).

julgar os recursos interpostos contra decisões do Conselho da Assistência Social do Distrito Federal que indeferirem ou cancelarem a inscrição das entidades e organizações da assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social a ser encaminhada pelo Ministério, aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, municípios e Distrito Federal levando em consideração os indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, como a população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos às entidades e organizações da assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados, apreciar o relatório anual encaminhado pela Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS, com a relação de entidades e organizações da assistência social certificadas como beneficentes, e encaminhá-lo para conhecimento dos conselhos da assistência social dos Estados, municípios e do Distrito Federal, estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os relatórios trimestrais de execução orçamentária do FNAS apresentados pelo Ministério, entre outras competências (CNAS, 2011a, grifo nosso).

Além disso, cabe ao conselho elaborar, aprovar e modificar o seu Regimento Interno, tornar público todos os seus atos normativos e publicar, no Diário Oficial da União (DOU), todas as suas resoluções, assim como as contas do FNAS e pareceres emitidos, podendo fazer uso de outros meios de comunicação para disponibilizar suas decisões e informações, dar procedimentos às denúncias recebidas, indicar, quando necessário, o representante do CNAS junto aos órgãos correlatos, entre outras atribuições (*Ibid*, grifo nosso).

A promulgação da Lei do SUAS, em 6 de julho de 2011, ratifica as conquistas adquiridas pela política de assistência social e aponta para novos desafios na consolidação do sistema, com novas alterações trazidas para o âmbito legal. Sobre a competência do conselho, com a Lei do SUAS, cabe ao CNAS debater, regulamentar e acompanhar essas alterações (BRASIL, 2011a; CNAS, 2013b, grifo nosso).

Ainda cabe ao CNAS convocar ordinariamente ou extraordinariamente, a cada dois anos, a Conferência Nacional de Assistência Social, aprovar as normas de funcionamento e monitorar seus desdobramentos, enquanto o órgão gestor da área fica responsável pelo financiamento da Conferência e pela titularidade dos contratos (AVELINO, 2012, grifo nosso). O Quadro 3, a seguir, descreve os temas das conferências realizadas pelo CNAS, seus participantes e afins:

Quadro 3 - Demonstrativo das Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas.

Ano/ Conferência	Tema	Aprovação	Ministro	Presidente do conselho	Participantes
1995 I Conferência Nacional de Assistência Social	Sistema Descentralizado e Participativo – Financiamento e Relação Público/Privado na Prestação de Serviços da Assistência Social	Resolução nº 108, de 09 de outubro de 1995	Reinhold Stephanes	Marlova Jovchelovitch	689 delegados, 193 observadores credenciados, 76 convidados e 111 ouvintes
1997 II Conferência Nacional de Assistência Social	O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos	Resolução nº 201, de 26 de novembro 1997	Reinhold Stephanes	Gilson Assis Dayrell	752 delegados e 250 convidados
2001 III Conferência Nacional de Assistência Social	Política de Assistência Social: Uma trajetória de avanços e desafios	Resolução nº 003, de 18 de dezembro de 2001	Roberto Brant	Antonio Luiz P. Ribeiro e Leite de Brito	Não consta no acervo
2003 IV Conferência Nacional de Assistência Social	Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos	Resolução nº 157, de 28 de outubro 2003	Benedita da Silva	Valdete de Barros Martins	817 delegados, 218 convidados
2005 V Conferência Nacional de Assistência Social	SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social	Resolução nº 190, de 10 de novembro 2005	Patrus Ananias de Sousa	Márcia Maria Biondi Pinheiro	910 delegados, 96 convidados e 332 observadores
2007 VI Conferência Nacional de Assistência Social	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)	Resolução nº 208, de 4 de dezembro de 2007	Patrus Ananias de Souza	Sílvio Iung	1.009 delegados, 452 convidados e 354 observadores
2009 VII Conferência Nacional de Assistência Social	Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social - SUAS	Resolução nº 106, de 12 de novembro de 2009	Patrus Ananias de Sousa	Marcia Pinheiro	1.420 delegados, 280 convidados e 200 observadores
2011 VIII Conferência Nacional de Assistência Social	Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores	Resolução nº 31, de 09 de novembro de 2011	Márcia Helena Carvalho Lopes	Carlos Eduardo Ferrari	1.073 delegados, 148 convidados e 137 observadores
2013 IX Conferência Nacional de Assistência Social	A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS	Resolução nº 35, de 29 de novembro de 2013	Tereza Campello	Luziele Tapajós	1.572 delegados, 327 convidados e 139 observadores
2015 X Conferência Nacional de Assistência Social	Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026	Resolução nº 13, de 26 de novembro de 2015	Tereza Campello	Edivaldo da Silva Ramos	1.280 delegados e 335 convidados
2017 XI Conferência Nacional de Assistência Social	Garantia de Direitos no Fortalecimento do SUAS	Resolução nº 9, de 19 de julho de 2017	Osmar Terra	Fábio Moassab Bruni	1.216 delegados, 203 delegados dos usuários, 207 delegados de entidades, 212 de outros delegados e 300 observadores

Fonte: Elaboração própria com o banco de resoluções e dados do acervo CNAS (2016a) sobre Conferências.

Souza (2013) ressalta que as conferências se instituem como processos participativos, não são somente atividades ou eventos³⁶ e, em geral, o seu desenvolvimento é ao longo do tempo. As Conferências Nacionais que o CNAS vem realizando têm o propósito de avaliar a situação da assistência social e, partindo do processo de mobilização e participação, apresentar diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema e o fortalecimento da política pública de assistência social (BRASIL, 1993; CNAS, 2011a; CNAS, 2016a; ALVES; ALMEIDA, 2013).

Quanto à composição do conselho, a divisão de componentes segue o Regimento Interno do CNAS que prevê igualdade de representação entre governo (poder público) e sociedade civil (entidades, organizações da assistência social e trabalhadores do setor da assistência social) (CNAS, 2011a). Kashiwakura (2017, p. 12) aponta que “a composição do CNAS sofreu mudanças ao longo do tempo, tendo em vista possíveis modificações em sua legislação acerca da composição social e do processo eleitoral”.

“A legitimidade da representação da sociedade civil foi respaldada, principalmente em relação ao segmento dos trabalhadores da área, pelo movimento que se processava, já havia alguns anos, em torno da elaboração do projeto da LOAS” (RAICHELIS, 2015, p. 161). Nascimento (2012 p. 68) elucida que “se em um conselho há representantes do governo em paridade com representantes da sociedade, há que se pensar quais seriam os interesses que os primeiros deveriam defender”.

Dos conselheiros governamentais espera-se uma função importante na ação de interface entre os conselhos. Um dos desafios é institucionalizar a participação dos agentes governamentais no sentido de tornar impessoal o ato de representar o governo no conselho (*Ibid*, p. 85).

³⁶ Importa registrar que o governo federal revogou a XII Conferência Nacional Extraordinária de Assistência Social, a ser realizada em 2019, pela Resolução CNAS nº 12, de 18 de abril de 2019 que foi revogada, respectivamente, com as Resoluções CNAS de nº 13 e 14, de 18 de abril de 2019, como sejam: a que convocou a Conferência, a que definiu a comissão organizadora e a de orientações gerais. Conquanto, considerando a importância do debate, a Frente Nacional em Defesa do SUAS, o segmento da sociedade civil do CNAS, organizações, entidades, fóruns, mandatos e movimentos sociais, junto com os representantes do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), convocou, em nota, a conferência livre na intenção de assegurar o ciclo de Conferências. Desse modo, nos dias 25 e 26 de novembro de 2019 ocorreu a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social (CNDAS), um marco histórico de manifestações e intervenções culturais, uma das maiores expressões de resistência, organização e mobilização popular em prol dos direitos e da democracia; com o tema “Assistência Social: Direito do Povo com Financiamento Público e Participação Social”, contou com a participação de mais de 800 participantes de todos os estados do Brasil, dentre usuários, trabalhadores, organizações populares, gestores, conselheiros do SUAS e outros conselhos profissionais, fóruns, movimentos sociais e organizações populares (CNAS, 2019a; CNDAS, 2019; FRENTE NACIONAL EM DEFESA DO SUAS E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2019a; *Idem*, 2019b; MOVIMENTO UNIFICADO EM DEFESA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA, DIREITO DO CIDADÃO E DEVER DO ESTADO, 2019a; *Idem*, 2019b).

Para Raichelis (2015), a constituição paritária e deliberativa do CNAS tem grande relevância em vista das experiências dos conselhos anteriores. A autora salienta que a criação de conselhos desse tipo:

Representou um avanço em relação aos antigos e aos recém-criados conselhos consultivos e não paritários, que, além de não terem poder de decisão para deliberar sobre matérias afetas a seu campo específico, foram constituídos de forma autoritária e centralizadora, não representativa dos seguimentos organizados da sociedade civil (*Ibid*, p. 54).

A composição atual do CNAS obedece os seguintes critérios: 9 (nove) representantes governamentais, contendo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) representante dos Municípios; 9 (nove) representantes da sociedade civil, com escolha de foro próprio, de acordo com a regulamentação do conselho e fiscalizado pelo Ministério Público Federal, incluindo: 3 (três) representantes dos usuários³⁷ ou de organizações de usuários da assistência social, 3 (três) representantes das entidades e organizações da assistência social e 3 (três) representantes dos trabalhadores do setor da assistência social (CNAS, 2011a).

Os membros do conselho têm suplência e mandato de dois anos, permitida uma recondução única por igual período. Poderão ser substituídos a qualquer momento pelos seus órgãos ou entidades de representação, por meio de comunicação escrita dirigida à Presidência apresentada por um representante legal (*Ibid*).

Os representantes governamentais (titulares e suplentes) terão a indicação dos ministros de Estado, conforme determinar o ato do Poder Executivo Federal. Os representantes governamentais dos Estados (titulares e suplentes) serão escolhidos no Fórum Nacional dos Secretários da Assistência Social (FONSEAS), já os dos Municípios no Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS). Os membros da sociedade civil (titulares e suplentes) serão representados pelas entidades que obtiverem o maior número de votos em cada um dos segmentos das representações (*Ibid*).

Em caso de vacância do conselheiro da sociedade civil, o parágrafo 6º da resolução 029/2013 – que altera o Regimento Interno do CNAS, dá nova redação ao parágrafo 3º, renumera os parágrafos 3º e 4º, e inclui o parágrafo 6º no art. 4º –, indica que será convocado para ocupar a vaga o conselheiro sequencialmente mais votado no processo eleitoral, dentro

³⁷ Os Usuários são sujeitos de direitos e público da Política Nacional Assistência Social (PNAS) e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário (LIMA, 2014, p. 113).

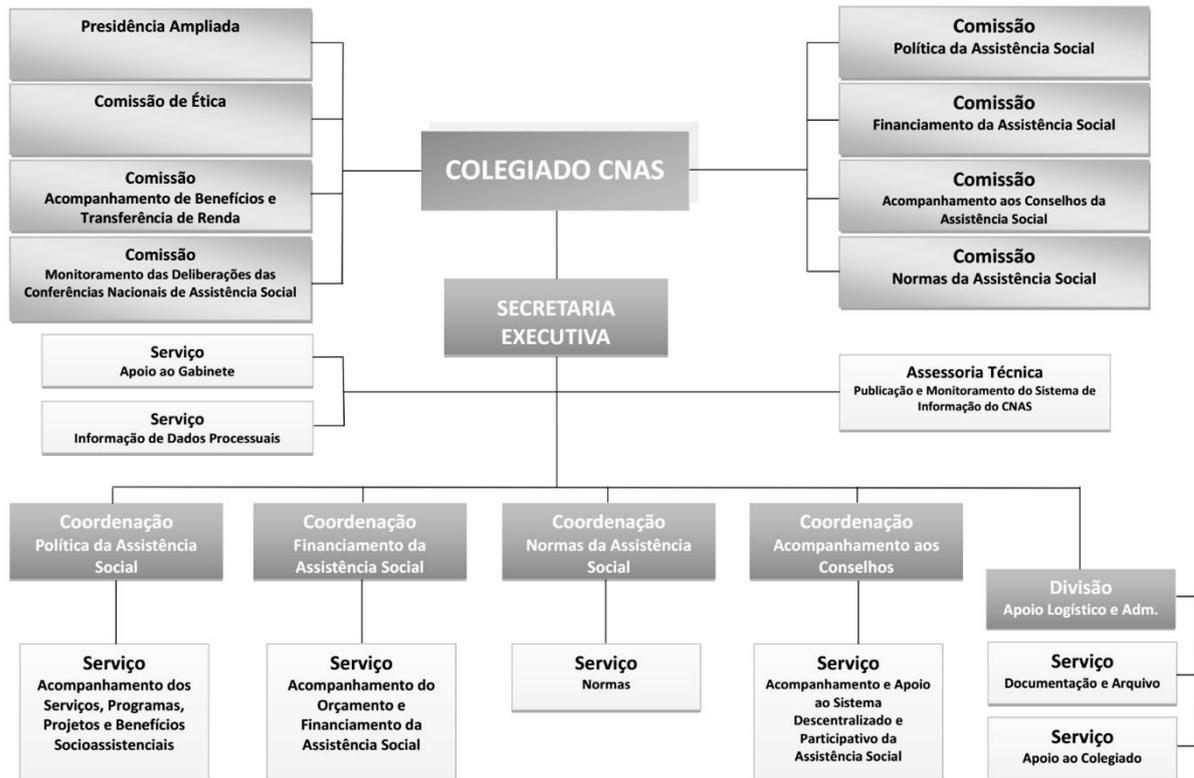
do mesmo segmento de representação. No caso de empate na votação, prevalecerá o candidato de mais idade (*Idem*, 2013c).

Os dezoito membros titulares e respectivos suplentes do CNAS formam o chamado Colegiado, que tem como estrutura de funcionamento: Plenária, Presidência Ampliada, Grupos de Trabalho, quatro Comissões Temáticas (são elas: Comissão de Política da Assistência Social, Comissão de Normas da Assistência Social, Comissão de Financiamento e Orçamento da Assistência Social e Comissão de Acompanhamento aos Conselhos da Assistência Social), Comissão de Ética, Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda e a Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social (CNAS, 2011a; *Idem*, 2014b), introduzida no rol das Comissões pela resolução CNAS nº 6, de 20 de março de 2014, que incluiu o inciso VI no art. 8º e alterou as redações da Seção IV do Capítulo II e dos arts. 41, 42 e 44 da resolução para abranger a nova comissão. A composição das Comissões Temáticas conta com 4 (quatro) conselheiros titulares e igual número de suplentes, conforme suas afinidades com os temas das respectivas comissões (CNAS, 2014b; *Idem*, 2012b). As Comissões Temáticas, assim como os Grupos de Trabalho, têm por finalidade subsidiar o conselho no cumprimento das competências referidas na LOAS (CNAS, 2011a).

Compõem a Presidência Ampliada o/a presidente, o/a vice-presidente e os coordenadores das Comissões Temáticas, e lhe compete: elaborar as pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias, bem como examinar e decidir outros assuntos de caráter emergencial; propor os temas que devem ser pautados nas Comissões Temáticas; decidir sobre a pertinência e relevância de eventos para participação do CNAS, quando convidado, assim como autorizar um conselheiro/a para representar o conselho nos eventos; definir a condução do monitoramento das deliberações da Conferência Nacional de Assistência Social, considerando o Plano Decenal; discutir, de maneira preliminar, o planejamento estratégico do conselho, para a Plenária apreciar posteriormente; ainda compete à Presidência Ampliada dirimir conflitos de atribuições entre Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho, monitorar e dar cumprimento ao plano de comunicação social do conselho (CNAS, 2011a).

Além do Colegiado, o CNAS conta com uma Secretaria Executiva. Seu papel é dar suporte técnico-operacional para o Colegiado, estando diretamente subordinada à Presidência e ao Colegiado. A Secretaria Executiva dispõe de um/a secretário/a executivo/a e um corpo técnico e administrativo, formado por servidores dos quadros do Ministério ou solicitados de outros órgãos da administração pública federal (IPEA, 2012). A Figura 2, a seguir, ilustra o organograma do conselho, fundamentado no seu Regimento Interno:

Figura 2 - Organograma do CNAS.



Fonte: CNAS (2014a).

Conforme observado na Figura 2, as unidades de Coordenações (que prestam assessoramento a cada uma das quatro Comissões Temáticas), de divisão de apoio logístico/administrativo e serviços também integram a estrutura organizacional do CNAS.

Quanto à dinâmica da Plenária, no que diz respeito as reuniões e procedimentos, o Regimento Interno do CNAS prevê reuniões ordinárias com convocação mensal ou extraordinárias, por convocação da Presidência. Para o alcance de suas finalidades, cabe ao Colegiado a apreciação e deliberação de assuntos e matérias encaminhadas ao conselho, a expedição de normas necessárias à regulamentação e implementação da PNAS, e a aprovação da criação de grupos de trabalho (sua composição, sua competência, seus procedimentos e prazos) (CNAS, 2011a; IPEA, 2012).

As reuniões obedecem aos procedimentos de verificação de quórum, consideração da qualificação e habilitação dos conselheiros para votar, aprovação da ata da reunião anterior e da pauta da reunião, comunicação de avisos da Secretaria Executiva, da Presidência, dos conselheiros – que possuem atribuições e deveres elencados nos artigos 47 e 48 do Regimento Interno do CNAS –, e do ministério, apresentação dos relatos dos conselheiros, das Comissões Temáticas, Grupos de Trabalhos e Presidência Ampliada, bem como da

apresentação, discussão e votação de matérias constantes em pauta. Por fim, o protocolo segue com alguns informes, franqueamento da palavra e encerramento (CNAS, 2011a). Também cabe ao CNAS realizar reuniões regionais com os Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS) e Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF), com atendimento nas especificações das cinco regiões brasileiras, visando discutir questões afetas ao controle social do SUAS (*Idem*, 2013d).

No funcionamento dos conselhos todos os objetivos podem ocorrer concomitantemente. Em uma mesma reunião, por exemplo, o conselho pode discutir os objetivos de uma conferência nacional, realizar uma avaliação uma atividade finalizada e definir normas para um procedimento específico (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012). Para Avelino (2012), o ato de decisão considera as propostas que foram apresentadas e as manifestações expressas no processo de deliberação, para, então, o conselho emitir uma posição institucional. O Colegiado do CNAS, como foi pontuado no texto, tem a função de apreciação e deliberação. As decisões também são tomadas pelo colegiado (GURZA LAVALLE, VOIGT E SERAFIM, 2016).

Nesses termos, Avelino (2012) define decisão como o ato enunciativo, embasado nas manifestações dos diversos componentes do CNAS e nas suas interações durante a deliberação, e que gera um tipo de juízo como forma de manifestação institucional do conselho (*Ibid*). No caso do CNAS, além de notas, moções e documentos, há, ainda, resoluções que formalizam e tornam explícitas as decisões tomadas (*Ibid*).

Conforme Chagas, Silva, Araújo e Cuiabano (2003), o CNAS é um espaço em que se articulam agentes com outros conselhos, conferências e instituições através dos mecanismos de interface, resoluções conjuntas, entre outros. Aqui entra o que diz respeito às relações que o CNAS estabelece com outros espaços, inclusive, de participação.

Nessa perspectiva, o desafio dos conselhos de políticas públicas consiste em ser um sistema com diversidades maiores do que as partes que lhe compõe (NASCIMENTO, 2012). Nascimento (2012) traz contribuições para esse debate quando discute a relação de conselhos com outras instituições no Brasil, como a relação conselho-conferências e conselho-conselho. Em se tratando do CNAS vê-se, então, que:

O Conselho Nacional de Assistência Social foi, durante o período estudado, pautado pela preocupação com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Esse é um processo fundamental para a estruturação de um sistema de proteção social no Brasil. Nessa construção ele enfrentou, dentre outras coisas, a maneira como a assistência social foi consolidada neste país. Portanto, a ausência de iniciativas de interface do Cnas é explicada pelo esforço que o conselho fazia no

interior de sua própria área deliberativa, no sentido de criar um sistema próprio visando um funcionamento harmônico de suas instâncias de atuação. Com vistas à consolidação desse sistema, o Cnas passou a realizar visitas em outros conselhos, levando ao conhecimento de outros atores e espaços decisórios o que acontecia no campo da assistência social no Brasil. Essa ação permite criar transparência e apropriação de outrem da temática técnica que o conselho discute e que tenha interface com outras políticas públicas (*Ibid*, p. 81).

Nascimento (2012) questiona sobre o papel das conferências e a apropriação de suas deliberações pelos conselhos com quem possui correlação (*Ibid*). Já no que concerne a relação conselho-conselho:

É significativa a interface criada entre o Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas) e o Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente (Conanda) quando da elaboração do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e do Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas (Sinase). Essa é uma realidade provocada por diferentes motivos, como por exemplo, a forma como ambas as políticas públicas estão estruturadas. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) preconiza certas áreas de atuação como competências do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Isso acontece, por exemplo, no caso da discussão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), já que essa era uma temática de competência da assistência social, mas que não podia ser feita sem uma articulação com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Por isso, cabe a um conselho transversal, como é o caso do Conanda, a busca pela interface com outras áreas setoriais em que existam recursos vinculados. (...) (*Ibid*, p.79-80).

Mesmo com o pequeno universo de interação observado, há motivações para que as relações aconteçam. Tais como os elementos que são relativos ao desenho da política pública considerando, inclusive, a sistemática de financiamento que envolve alguns conselhos (*Ibid*). “Nesse caso, o Conselho Nacional de Assistência Social se beneficia, já que necessita ser enredado em algumas questões que lidam com o orçamento relacionado à proteção social” (*Ibid*, p. 82). A reflexão dessa e demais questões que o CNAS lida nas decisões constitui o núcleo de análises do próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 - O QUE FAZ O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?

Conforme oportunamente mencionado no Capítulo 1, tomar decisões (*outputs*) é algo que os conselhos realmente fazem (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). Por esse motivo é dada a importância de analisar que tipo de decisões tomam e em que momento do seu ciclo de vida, sobretudo, no que respeito à capacidade de incidir em políticas públicas. Para tanto, este capítulo se dedica não apenas a analisar a produção decisória do CNAS mas também a presença de padrões decisórios e sua variação.

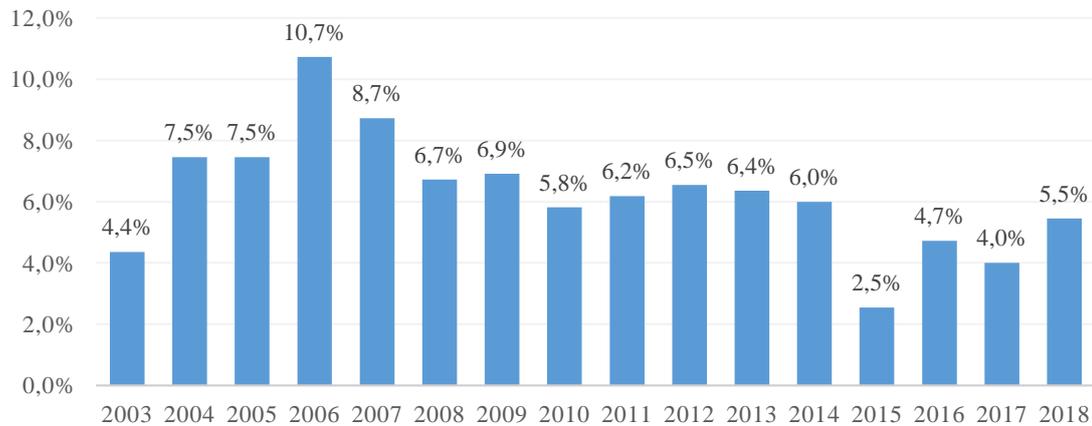
Sobre padrões decisórios dos conselhos, Guicheney (2019) destaca que o primeiro fato a que devemos nos atentar diz respeito à variabilidade que existe em termos de **quantidade e tipo de decisão tomada**. Nesse sentido, na seção 3.1 lançaremos um olhar a partir **dos dados quantitativos do número de resoluções** publicadas no período 2003-2018 buscando correlações das resoluções **com fatores exógenos** ao CNAS. Para além da análise quantitativa, iniciamos uma análise do conteúdo das ações do CNAS em relação à organização do SUAS, explicitando especialmente a relação entre o conteúdo das resoluções e as principais definições na construção desta política. Cabe frisar que a construção da política passa por momentos essenciais como consolidação da PNAS, tipificação e relação com conselhos subnacionais para implementação do desenho federativo da política. Mostraremos com dados como essa construção é uma obra coletiva, e o papel que o CNAS teve nesse processo.

Em seguida, na seção 3.2, nos ateremos em sistematizar/encontrar “padrões decisórios **de ordem qualitativa** – ou seja, referente **aos tipos de decisões emitidas**” (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018, p. 20, grifo nosso), a partir de uma tipologia das decisões, buscando correlações das resoluções com o ciclo de vida que é **um fator endógeno** ao conselho (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018).

3.1 A produção do CNAS no período 2003-2018 em relação a fatores exógenos

No período 2003-2018 o CNAS publicou 550 resoluções normativas. O Gráfico 1 a seguir distribui o percentual de cada ano (eixo horizontal) no eixo vertical:

Gráfico 1 - Percentual de publicação de resoluções por ano.



Fonte: Elaboração própria, banco de dados das resoluções (2020).

Pelo exposto no Gráfico 1, podemos observar que algumas situações se destacam. Para auxiliar o Gráfico 1, na sequência, a Tabela 1 confere uma visão mais geral do banco de dados de resoluções detalhando, além do percentual de cada ano que representaremos por %, o número absoluto de resoluções por ano, que chamaremos de **f**, e suas respectivas médias:

Tabela 1 - Resoluções emitidas pelo CNAS no período 2003-2018.

Período	f	%	Média
2003	24	4,4	1,50
2004	41	7,5	2,56
2005	41	7,5	2,56
2006	59	10,7	3,69
2007	48	8,7	3,00
2008	37	6,7	2,31
2009	38	6,9	2,38
2010	32	5,8	2,00
2011	34	6,2	2,13
2012	36	6,5	2,25
2013	35	6,4	2,19
2014	33	6,0	2,06
2015	14	2,5	0,88
2016	26	4,7	1,63
2017	22	4,0	1,38
2018	30	5,5	1,88
	n = 550	100,0	Média global: 34,38

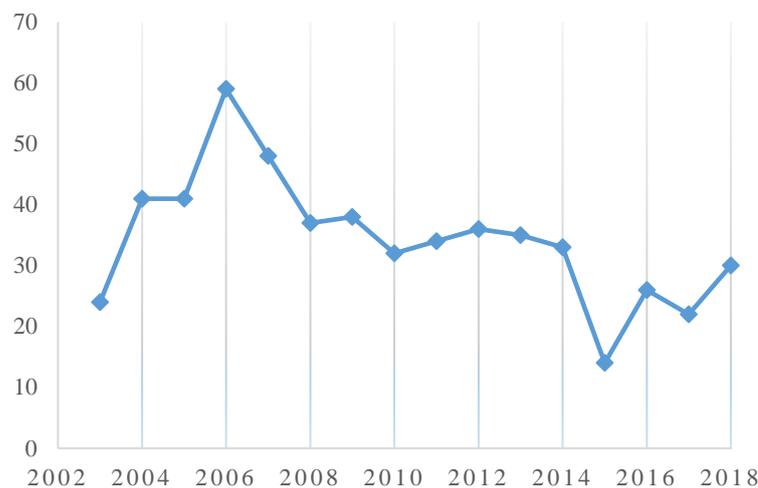
Fonte: Elaboração própria, banco de dados das resoluções (2020).

De acordo com a Tabela 1, 2006 e 2007 foram os anos de maior quantidade de resoluções do CNAS. A leitura dos dados, nesses contornos, leva um exame da literatura

apresentada no Capítulo 2 que narra o setor, inclusive, para entender o que aconteceu nesse período “fora” do conselho e hipotetizar o que pode refletir nas decisões. Aqui, estamos explorando os **fatores exógenos – ministérios, governo federal, setor de assistência social em geral** – e centrando o CNAS nesse processo, como um espaço consolidado de interação socioestatal (ALMEIDA; VIEIRA; KASHIWAKURA, 2020).

Uma segunda observação é o fato de que ao longo dos 16 anos de recorte analítico o CNAS manteve regularidade de decisões, com alguns altos e baixos de produção em termos numéricos, “mas sempre frequente (ou seja, sempre ocorre, ainda que com poucas decisões)” (GUICHENEY, 2019, p. 162), conforme apresenta o Gráfico 2, abaixo, que decorre da Tabela 1, com **f** (número de resoluções) no eixo vertical:

Gráfico 2 - Regularidade de resoluções por ano.



Fonte: Elaboração própria, banco de dados das resoluções (2020).

Como é possível ver no Gráfico 2, podemos identificar **três momentos** no que se refere ao padrão decisório e suas variações; O primeiro deles (**2003-2009**) com maior produção, o segundo (**2010-2014**) mais “estável” e o terceiro (**2015-2018**) com menor quantidade e também com variação; Estes, dentro do recorte temporal que cobre duas gestões federais petistas – os governos Lula (2003-2010) e os governos Dilma (2011-2016) – e o pós *impeachment* na gestão 2016-2018 de Temer. Nesses dezesseis últimos anos, mas sobretudo na última década, a condução da política de assistência social no Brasil foi afetada por mudanças estruturais, econômicas e políticas (LEVY; FELLOWS, 2012).

É válido frisar que, no início do primeiro momento (2003-2009), a assistência social passava por um processo de mudança e por um reordenamento interno para sua configuração como política pública, em que o SUAS seria um dos principais avanços (SANTOS;

BONETTI; MATIELO, 2018). “O SUAS é uma reivindicação histórica, expressão singular de direitos socioassistenciais a compor o elenco de direitos sociais” (MDS, 2007, p. 6), e impôs um patamar superior de reordenamento da política de assistência social com novas exigências normativas, técnicas e operacionais (COLIN, 2008).

De acordo com Avritzer (2010a), a definição do CNAS pela implantação do SUAS foi a prioridade principal de deliberação na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, e auxiliou no estabelecimento de um sistema organizado de participação social no setor da assistência. Conforme o autor, o CNAS melhorou intensamente a sua atuação no primeiro mandato de Lula.

Por esse ângulo, é possível fazer uma ponte com os achados da pesquisa. Os anos 2004 e 2005 alcançaram, respectivamente, a marca de 41 decisões. Em 2004 “houve um expressivo investimento em equipamentos públicos estatais, em recursos humanos, na integração de serviços e benefícios, em novos sistemas de informação, monitoramento e avaliação das ofertas socioassistenciais” (MDS, 2016, p. 14). No mesmo ano, a área social inaugurou um novo ciclo com a criação do MDS, que instituiu as condições organizacionais para integrar diferentes programas assistenciais no Ministério (ALMEIDA; VIEIRA; KASHIWAKURA, 2020)

Ao ser integrada ao MDS, a área social ganha mais destaque com a nova pasta e desenho ministerial (GUTIERRES, 2017). Ao propor o desenvolvimento social como estratégia na área, o então ministro, Patrus Ananias, prosseguiu com o olhar direcionado à agenda governamental de desigualdades sociais, pobreza no país e com a propositura de soluções esses problemas (GUTIERRES, 2017; CORTES, 2015). Já o governo federal colocou a assistência social como prioridade, o que refletiu de modo positivo na regulamentação e no aumento nos gastos com o setor (CUNHA; LINS; SOARES, 2020). O crescimento vertiginoso do gasto público com a política, entre 1995 e 2010, atestam esse fato. A área foi a que mais obteve expansão se considerado o indicador do gasto social federal, que majorou 307% (CORTES, 2015).

Isso leva a crer que, a partir de 2004, a política de assistência social brasileira teve grandes e importantes momentos (BOSCARI; SILVA, 2015), e acelerou-se o processo de instituição do SUAS, no qual o CNAS agiu como veículo poderoso de estruturação (CORTES, 2015). Além de ter o nível máximo de deliberação da política entre os conselhos estaduais e municipais de assistência social, ocupando o topo de uma cadeia de fóruns participativos, Cortes (2015, p. 142-143) ilumina alguns pontos sobre o conselho:

Os consensos construídos no interior do CNAS estavam assentados sobre uma base de apoios de indivíduos, grupos e organizações que, independentemente de estarem nos governos, em associações profissionais, sindicatos ou mesmos em organizações prestadoras de serviços, compartilhavam a noção de que a assistência social era um direito dos cidadãos.

Pelo exposto, o fato de ser considerado como fonte essencial de criação e difusão de normas pode esclarecer o acúmulo de poder do CNAS na organização do SUAS, visto que as decisões fundamentais para normatizar o sistema foram emanadas do conselho (CORTES, 2015).

Colocando a PNAS como temática, o CNAS, através de sua Secretaria Executiva e unidades de estrutura, desenvolveu reuniões descentralizadas e ampliadas do conselho, em 2004, contando com mais de 1.000 representantes de conselhos municipais e estaduais de assistência social e entidades da Sociedade Civil, em todos os Estados do Brasil. As reuniões tinham por objetivo promover uma ampla articulação e mobilização em âmbito nacional para a discussão e apresentação do SUAS, assim como a apresentação de propostas à PNAS (CNAS, 2004a).

Destaca-se que a PNAS e a NOB-SUAS que estabeleceram o SUAS (as bases, pilares, conceitos e preceitos) foram normas publicadas como resoluções pelo CNAS e não como portarias do MDS (CORTES, 2015; CNAS, 2005a; CNAS, 2005c). “Esse fato, por si só, se constituiu em uma indicação do papel central que CNAS desempenhou na área, no período” (CORTES, 2015, p. 142).

RESOLUÇÃO CNAS 145/2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS [...] RESOLVE: Art. 1º - Aprovar, em reunião do Colegiado de 22 de setembro de 2004, por unanimidade dos Conselheiros a Política Nacional de Assistência Social. Art. 2º - Aprovar, na reunião do Colegiado de 14 de outubro de 2004, por unanimidade dos Conselheiros o texto final discutido e elaborado pelo grupo de trabalho – GT/PNAS constituído pela Resolução N.º 78, de 22 de junho de 2004, publicada no D.O.U., de 02 de julho de 2004. Art. 3º - O texto da Política Nacional aprovado constituirá o Anexo I da presente Resolução [...] (CNAS, 2004b, p. 1).

RESOLUÇÃO CNAS 130/2005. O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS [...] RESOLVE: Art. 1º - Aprovar a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS, anexa, e encaminhá-la ao Senhor Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, titular do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, para sua publicação por meio de Portaria. Art. 2º - Apresentar as seguintes recomendações referentes à NOB SUAS [...] (*Idem*, 2005b, p.1).

As resoluções, como exposto acima, são exemplos que tornam menos abstrata a visualização das decisões tomadas pelo conselho e os temas importantes que podem ser objeto

das discussões (GUICHENEY, 2019). Nesse caso, as duas normas operacionais foram pontos de culminância no processo do SUAS³⁸ (CORTES, 2015). Todavia, se fez “instigante e necessária construção de metas nacionais tendo como parâmetro o efeito da concomitância, do impacto e da dependência entre elas” (MDS, 2007, p. 7). Para tanto, ainda no ano de 2005, o CNAS deliberou para que a temática central da V Conferência Nacional de Assistência Social (conforme vimos no Capítulo 2), realizada em dezembro daquele mesmo ano, correspondesse à construção de um Plano Decenal capaz de consolidar o SUAS em todo o território nacional (*Ibid*).

Cabe salientar que nem todas as metas são possíveis de executar em curto prazo. Esse fato demandou do CNAS a aprovação de um Plano Decenal que definisse e adequasse o conjunto dessas metas “tratando-as no campo qualitativo e traduzindo-as em metas nacionais quantitativas hierarquizadas no tempo” (MDS, 2007, p. 7).

Assim, o Plano Decenal deu prosseguimento a esse processo de construção coletiva pactuada³⁹ pelos múltiplos sujeitos envolvidos na dinâmica da política de assistência social (*Ibid*). Nas palavras de Maciel e Alchorne (2017), o maior foco do Plano Decenal era a democratização do controle social e a articulação entre conselhos. Outrossim, os autores iluminam que a contribuição do Plano Decenal tem incidência no:

[...] fortalecimento do SUAS – Sistema Único de Assistência Social e para aumentar o alcance da Seguridade Social não contributiva através da concretização de atenções socioassistenciais. Em sua estrutura apresenta como metas: garantia de proteção social não contributiva; vigilância social e defesa de direitos. Seu desenho envolve a integração de serviços e benefícios; investimento; gestão do trabalho; democratização. Apresenta, ainda, como diretrizes: universalidade, matricialidade, territorialização, articulação intersetorial e internacional, controle social e participação popular. Além disso, utiliza como parâmetros processos de desenvolvimentos para a proteção social não contributiva, reduzindo riscos e vulnerabilidades sociais (MACIEL; ALCHORNE, 2017, p. 4-5).

Em 22 de novembro de 2007, o conselho aprova o referido plano para o período 2007-2015:

RESOLUÇÃO CNAS 210/2007. Aprova as Metas Nacionais do Plano Decenal de Assistência Social. O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS [...] RESOLVE: Art. 1º - Aprovar as Metas Nacionais do Plano Decenal de Assistência Social, que serão apresentadas na VI Conferência Nacional de

³⁸ A coordenação nacional do sistema ficou a cargo do MDS, mas a gestão dos serviços realizada de forma descentralizada pelos municípios, Estados e Distrito Federal. E a fiscalização sob responsabilidade dos conselhos de assistência social (AGÊNCIA SENADO, 2011).

³⁹ “Pactuado entre gestores públicos e representantes da sociedade, incluídos os usuários” (MDS, 2007, p. 34).

Assistência Social. Art. 2º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. [...] (CNAS, 2007b, p. 1).

Saltam aos olhos as médias dos anos 2006 (3,69) e 2007 (3,00) que se destacaram na quantidade de resoluções. O percentual de decisões no ano de 2006 supera os 10% alcançando o ápice de 59 decisões. Esse período que o conselho mais aparece (2006-2007) é justamente o período pós PNAS e pré-Plano Decenal SUAS, ou seja, alta produção do conselho, já que ele está construindo a estruturação e consolidação de todo um sistema de políticas públicas, tendo um papel fundamental. Aqui, observamos que o poder do CNAS é corroborado pela ação do governo federal, através do MDS.

Além dos marcos normativos, das resoluções do CNAS, a política de assistência social ganha novos rumos com portarias do MDS e decretos presidenciais (COLIN, 2008). Nos governos petistas foi demonstrada uma maior preocupação com o setor de assistência social expressa no âmbito legal, nos programas de transferência de renda (MARTINS; CAVAINAC, 2016), no aumento de recursos destinados aos serviços, na ampliação de financiamentos, nas configurações assumidas pela assistência social como peça essencial para o enfrentamento da pobreza, miséria e fome, e no acesso aos serviços socioassistenciais por quem precisar (LEVY; FELLOWS, 2012).

De 2003 a 2009, houve avanços importantes para a estruturação da arquitetura e a institucionalização do Sistema, destacando-se: a evolução dos recursos do governo federal e a implementação do cofinanciamento federal com repasses fundo-a-fundo, de forma regular e automática; a adesão de 99,4% dos municípios brasileiros e dos 26 estados e o Distrito Federal ao Sistema; a realização de quatro processos de conferências nacionais, que culminaram na elaboração do Projeto de Lei nº 3077/2008 (PL SUAS), aprovado e sancionado por meio da Lei nº 12.435/2011; a aprovação e sanção da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, que versa sobre a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social; a celebração dos Pactos de Aprimoramento da Gestão dos estados e do Distrito Federal e dos Municípios; a criação e institucionalização do CensoSUAS, uma ferramenta eletrônica de monitoramento e avaliação da gestão, unidades e serviços socioassistenciais; a implantação da Rede SUAS e de seus sistemas; e a definição de normativos estratégicos de regulação do SUAS, com destaque para a PNAS, a NOB/SUAS, a NOB/SUAS-RH e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (MDS, 2016, p. 9-10).

Em 2008, conquanto, ocorre um fato emblemático. O Ministério Público Federal no Distrito Federal denuncia à Justiça a concessão fraudulenta do Cebas por integrantes do CNAS (MPF/DF, 2008). A chamada Operação Fariseu, promovida pela Polícia Federal, “comprovou que mantenedoras de redes de serviços de hospitalares, educacionais e de assistência social subornavam integrantes do CNAS, para facilitar a obtenção de certificados de benemerência, necessários para a obtenção de isenções fiscais” (CORTES, 2015, p. 144).

A Operação enfraqueceu a posição política e a imagem pública das organizações religiosas e de prestadores de serviços sociais [...]. A manutenção do CNAS como ‘cartório’ para concessão de certificados de benemerência era vista pelos gestores federais como uma das razões para as dificuldades em efetivar a legislação complementar à carta constitucional que regulamentava a filantropia (Brasil, 1991; 1993; 1993b; 1998; 1999; 2002; 2003; entre outros), especialmente no que tange ao controle público sobre o cumprimento das exigências legais para a concessão e manutenção dos certificados. Com a fragilização política dos principais opositores à mudança, foi possível, após um intenso e conflitivo debate na área [...] aprovar, em 2009, a Lei Federal nº 12.101 (Brasil, 2009), que transferiu do CNAS para as burocracias do MDS, e dos Ministérios da Saúde e da Educação, a prerrogativa de conceder certificação de benemerência nas áreas de assistência social, saúde e educação, respectivamente. A Lei ainda estabeleceu os três Ministérios como responsáveis pela fiscalização do cumprimento das exigências legais para a manutenção do certificado (*Ibid*, p. 145).

Desse modo, a Operação Fariseu resultou “na revisão das competências, da estrutura e da composição do conselho, numa nítida circunstância de ruptura com o que era tido como função ‘cartorial’” (AVELINO, 2012, p. 117).

No ano de 2009, o CNAS e o CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente aprovam⁴⁰ orientações técnicas para a oferta dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (CNAS, 2009b) “visando sua adequação aos pressupostos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e aos dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA” (MDS, 2016, p. 6). No mesmo ano, a Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009, alterou o ECA para garantir, entre outros aspectos, a ligação dessa legislação com o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e o SUAS (*Ibid*).

Ainda em 2009, o CNAS aprova a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, que padroniza os serviços socioassistenciais organizados por nível de complexidade do SUAS, e define aspectos essenciais que orientam a oferta em todo o território nacional (LEVY; FELLOWS, 2012; CNAS, 2009a).

RESOLUÇÃO CNAS 109/2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS [...] RESOLVE: Art. 1º. Aprovar a Tipificação nacional de Serviços Socioassistenciais, conforme anexos, organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, de acordo com a disposição [...] (CNAS, 2009a, p. 2).

⁴⁰ Apesar de não ser frequente, as resoluções podem ser conjuntas quando envolvem uma temática de interesse mútuo, como essa decisão emitida pelo CNAS e o CONANDA (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; CNAS, 2009b).

A matriz que foi anexada à resolução acima define o rol de oferta do serviço ao determinar as nomenclaturas dos serviços, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e maneiras de acesso, unidade, período de funcionamento, cobertura, articulação em rede e o impacto social esperado (MDS, 2016; CNAS, 2009a). “Para tanto, o financiamento e a estruturação destes serviços, passam a ocorrer de acordo com a natureza e complexidade das necessidades/atensões, com a correspondência financeira executada pelos pisos de proteção básica” (MDS, 2007, p. 15).

No ano seguinte a edição da tipificação dos serviços, no que concerne à ampliação de recursos, o MDS expande o financiamento dos Pisos de Proteção e das unidades de assistência do SUAS como o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) (LEVY; FELLOWS, 2012). Nesse ano [2010], o CNAS “não apenas refletiu sobre suas novas funções como colaborou de forma decisiva para o estabelecimento de um conjunto de regras relativas à organização do SUAS no país” (CORTES, 2015, p. 148). Aqui, começa o segundo momento (2010-2014) de produção mais “estável” de resoluções do CNAS.

Todo esse trajeto normativo sustentou a implantação do SUAS no Brasil (MDS, 2016), entretanto, faltava ao sistema o reconhecimento legal (AGÊNCIA SENADO, 2011). Nesse sentido, quase 18 anos depois da LOAS, Dilma Rousseff sanciona o SUAS. A Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, institui o coroamento do sistema (de um processo que avançou muito no primeiro mandato de Lula) (SANTOS; BONETTI; MATIELO, 2018; BRASIL, 2011a), e “diminui os riscos desta política se tornar uma política de Governo e aumenta as margens dela se tornar uma política de Estado” (LEVY; FELLOWS, 2012, p. 9).

Cabe frisar que, “como resultado convergente das políticas de trabalho e assistência social, ocorreram, entre outras, importantes mudanças no padrão da distribuição da renda no país” (SANTOS; BONETTI; MATIELO, 2018, p. 4). Em 2014, o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome, efeito estruturante que se relaciona com as metas do Plano Decenal (MDS, 2016) já que, nesse processo de enfrentamento da pobreza e redução da desigualdade social brasileira, a política de assistência social tem sido essencial na prestação de e acompanhamento às famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal ou com violação de direitos (*Ibid*).

O que nos leva a interpretar que nos governos petistas “há uma centralidade na Política de Assistência Social tendo os programas de transferência de renda “carro chefe” das ações compensatórias” (SILVA *et al.*, 2017, p. 5). A título de exemplo, o PBF que pôde contribuir

de modo positivo na pobreza absoluta do Brasil, visto que muitas famílias só possuem essa renda para segurança de sobrevivência conforme garantido na PNAS (*Ibid*).

Não obstante, 2015-2018 é um período de transformações, de pressão maior sobre o SUAS e de *impeachment* presidencial. O fato é que com todas as transformações, o terceiro momento do Gráfico 2 apresentou, como uma de suas características, uma diminuição considerável no ritmo de decisões tomadas. Os dados da Tabela 1 e do Gráfico 1 mostram que a partir de 2015 teve início um momento pouco produtivo em termos numéricos. Quase dez anos depois do ápice produtivo, houve uma variação acentuada nos números de decisões tomadas com o pico mínimo de 14 resoluções, assim como o ano de 2017, com 22 resoluções. Para ambos os anos, os patamares médios anuais são bem menores (0,88 e 1,38).

Conforme a literatura ilumina, logo após a reeleição de Dilma, o ano de 2015 foi marcado por modificações no formato de atuação do Poder Executivo federal. A junção de pastas, pela reformulação da equipe ministerial, gerou uma modificação na vinculação de diversos órgãos colegiados, incluindo os conselhos, cujas estruturas mudaram junto com as atribuições de cada política pública e receberam vinculações com novos ministérios (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017).

Com a admissibilidade pelo Senado Federal do processo contra Dilma, em 11 de maio de 2016, por crime de responsabilidade, as funções da presidenta reeleita foram suspensas e o vice-presidente Michel Temer assumiu interinamente o cargo, enquanto tramitava o processo, (*Ibid*).

Um dos primeiros atos de Temer foi editar a MP nº 726, 12 de maio de 2016, que acarretava novas extinções de ministérios e modificações nas suas estruturas (*Ibid*). No caso da assistência social, a medida destaca a reestruturação do MDS e sua fusão com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), se tornando Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) (ALMEIDA; VIEIRA; KASHIWAKURA, 2020), e foi assumido pelo médico Osmar Gasparini Terra, que passou a cuidar de programas como o PBF e o Programa Criança Feliz, e dos financiamentos dirigidos à agricultura familiar (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2019).

A fusão do MDS com o MDA, mudou a ênfase nos desenvolvimentos das políticas. Durante 11 anos, o MDS teve expressiva importância na assistência social, imprimindo uma agenda política em que as políticas sociais estariam no âmago da política de Estado (GUTIERRES, 2017). A pasta passou a unir dois temas distintos para a agenda política de governo. O que nos impele a refletir sobre o desafio originado a partir disso, em ter que tratar os dois temas diferentes e fazer com que eles dialoguem, se integrem, não reduzam suas

atividades e não percam as forças. Entendemos que há um risco de ora comprometer a eficiência de um, ora comprometer a eficiência de outro. Ora descaracterizar um, ora descaracterizar outro. Visto que já vinham de uma coordenação institucionalizada e específica no direcionamento de políticas sociais.

Para Avelino, Alencar e Costa (2017), as transformações pelas quais o Poder Executivo federal passou durante o processo de *impeachment* afetam integralmente administração pública, e os espaços de participação social não estariam imunes (*Ibid*, p. 56). Nesse contexto, “é importante destacar que organizações da assistência social, ativistas e fóruns estaduais de usuários da assistência começam a pressionar o CNAS por um posicionamento” (ALMEIDA; VIEIRA; KASHIWAKURA, 2020, p. 160). Assim, entre os vários colegiados que tornaram públicas suas posições sobre o *impeachment* em curso, o CNAS também se posiciona em alerta contra os riscos de ruptura democrática (*Ibid*).

A plenária do Conselho Nacional de Assistência Social, em sua 243ª Reunião Ordinária no dia 19 de maio de 2016, cujos membros representam trabalhadores (as), usuários (as), entidades e organizações e gestores da política pública de assistência social, considerando o atual cenário brasileiro e suas repercussões para o Sistema Único de assistência Social, criado pela Lei 12.435 de 06 de julho de 2011, vem a público se manifestar em defesa dos direitos socioassistenciais garantidos por essa Lei, [...] Nesse sentido, defendemos: 1- A garantia da oferta de Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Básica e Especial, a oferta integral dos serviços, benefícios, programas e projetos, a manutenção e ampliação dos equipamentos públicos de atendimento dessa Política (Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS) como previsto na PNAS, Resolução CNAS nº 109/2009 e Resolução CNAS nº 33/2012 - NOB/SUAS 2012; 2- O reconhecimento da obrigatoriedade dos recursos orçamentários vinculados ao SUAS para oferta de serviços, benefícios e programas da Política de Assistência Social; 3- A participação da população nos espaços de controle social em todos os níveis de governo; 4- A manutenção da cobertura ampla do Programa Bolsa Família de 25% da população atingida por precarização e privações significativas que ameaçam a sua dignidade humana; 5- A defesa dos direitos de renda e autonomia alicerçados pela Política Nacional de Assistência Social e garantidos pelo Benefício de Prestação Continuada - BPC e manutenção da sua vinculação ao valor do salário mínimo, conforme previsto na Constituição Federal de 1988; 6- O fortalecimento da institucionalização da vigilância socioassistencial no SUAS, bem como manutenção e fortalecimento do Cadastro Único como instrumento de diagnóstico de territórios e de planejamento dos serviços e ampliação da cobertura da proteção; 7- O cumprimento do estabelecido no II Plano Decenal 2016-2026, construído com a participação de trabalhadores (as), usuários (as), entidades e gestores da política pública de assistência social na X Conferência Nacional de Assistência Social e aprovado por meio da Resolução CNAS Nº 7/2016 de 18 de maio de 2016 (CNAS, 2016b, p. 1-2).

Entretanto, pós *impeachment*, a PNAS sofreu impactos diretos no seu funcionamento (ALMEIDA; VIEIRA; KASHIWAKURA, 2020), tais como:

A alteração no regulamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), por meio do Decreto nº 8.805, de julho de 2016 (altera a maneira de concessão do benefício, por exemplo, a partir da inclusão dos usuários no cadastro único); as incertezas acerca das regras e funcionamento do Bolsa Família e dos serviços socioassistenciais; a introdução do Programa “Criança Feliz”, que altera o funcionamento e retira recursos da prestação de serviços; e a perda de recursos na proposta orçamentária de 2017 com a EC 95/2016 (*Ibid*, p. 159-160).

Com relação às alterações nas regras do BPC, o CNAS se posicionou através de nota (ata da reunião ordinária, 24 de julho, 2016) e continuou abordando a questão nos meses seguintes (*Ibid*). No entanto, “em agosto de 2016, encaminhou-se que a Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda do Conselho acompanharia os desdobramentos da proposta” (*Ibid*, p. 160). A resolução nº 12, de 8 de agosto de 2016, em seu artigo quinto, delibera sobre a composição da referida comissão:

RESOLUÇÃO CNAS 12/2016. Composição das Comissões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Gestão 2016/2018. O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS [...] RESOLVE: [...] Art. 5º - Compôr a COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DE BENEFÍCIOS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO CONSELHO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, que passa a ser integrada pelos seguintes Conselheiros, representantes dos órgãos e organizações a seguir: I – Representantes do Governo: a) Laís Maranhão Santos Mendonça, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - MDSA; b) Raquel de Fátima Antunes Martins, da Secretaria Nacional de Assistência Social, representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA. c) Samantha Oliveti de Goes, do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA. II – Representantes da Sociedade Civil: a) Samuel Rodrigues, representante do Fórum Nacional da População de Rua; b) Luziana Carvalho de Albuquerque Maranhão, representante do Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional - COFFITO; c) Edna Aparecida Alegro, representante da Federação Nacional das Associações Pestalozzi – FENAPESTALOZZI [...] (CNAS, 2016c, p. 3).

Ainda em defesa do BPC⁴¹, em 14 de dezembro de 2016, o CNAS delibera posicionando-se contrário à PEC 287/2016 (BRASIL, 2016a), e requisitando ao Congresso Nacional a supressão da alteração do artigo 203 da Constituição Federal de 88, reforçando o princípio de que assistência social será prestada a quem dela necessitar:

RESOLUÇÃO CNAS 22/2016. Posiciona-se contrário à Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 287, de 2016, e requisita ao Congresso Nacional a supressão

⁴¹ “O Benefício de Prestação Continuada – BPC é um benefício constitucional previsto no art. 203, inciso V da Constituição Federal de 1988. Nas últimas décadas o BPC se constituiu como um importante marco da Proteção Social Brasileira. Vinculado ao salário mínimo este benefício alcança segmentos populacionais em situações de vulnerabilidade decorrentes do ciclo de vida ou da deficiência, agravadas pela condição de pobreza e que, historicamente, não tiveram acesso pleno às políticas públicas básicas, tais como educação, saúde e trabalho. Sendo um benefício coordenado pela Assistência Social e operacionalizado pela Previdência Social” (CNAS, 2019b, p. 1).

da alteração do art. 203 da Constituição Federal de 1988. O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS [...] RESOLVE: [...] Art. 1º Posicionar-se contrário à Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 287, de 2016, e requisitar que o Congresso Nacional, em especial a Câmara dos Deputados, imbuídos da vontade popular que estes representam, proponha emenda de supressão, retirando, assim de seu texto as alterações do art. 203 da Constituição Federal de 1988 [...] (CNAS, 2016d, p. 2).

Concomitantemente, em nome de um equilíbrio fiscal, a agenda de limitação de gastos públicos foi instalada, e cortes na execução das despesas orçamentárias anunciados pelo Poder Executivo (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017). A PEC 241/2016 ou nº 55, de dezembro de 2016, instituiu um novo regime fiscal e cortou os gastos sociais (na saúde, educação e assistência social) por 20 exercícios financeiros (BRASIL, 2016b; SILVA *et al.*, 2017). Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020) endossam que o novo teto fiscal tem impacto direto na assistência social, nas regras de prestação de serviços e no funcionamento de benefícios.

Tais elementos nos levam a interpretar que os conselhos, nessa inflexão, ficam com a árdua missão de “reafirmar a necessidade de fortalecimento das políticas públicas diante de uma administração pública com menos recursos à sua disposição” (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017, p. 57). Foram noticiadas várias atuações geradas pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS) e pelo CNAS em posição contrária a PEC 241/2016 (*Ibid*). Cumpre destacar a atuação do CNAS, tendo deliberado pela seguinte resolução:

RESOLUÇÃO CNAS 13/2016. Institui o Grupo de Trabalho para discussão da Proposta de Emenda Constitucional 241 de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS [...] RESOLVE: [...] Art. 2º - O Grupo de Trabalho de que trata esta Resolução será composto, paritariamente, pelos/as seguintes Conselheiros/as do CNAS: Sávio Angelin Pereira, representante do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS; Mariana de Souza Machado Neris, representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Benedito Augusto de Oliveira, representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social - CNTSS; e Elisa Maciel Costa, representante da Associação Maylê Sara Kalí. Art. 3º - O Grupo de Trabalho terá o prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da publicação no Diário Oficial, para apresentação do relatório final à plenária [...] (CNAS, 2016e, p. 1).

A restrição de recursos e atenuação da autonomia administrativa dos órgãos continuaram. Até mesmo conselhos mais robustos, como o CNAS, estão sujeitos ao risco evidenciado no Decreto nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016, que diminuiu de dezesseis para nove a quantidade de DAS - Grupo-Direção e Assessoramento Superiores vinculados à equipe técnica de apoio ao CNAS (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017; BRASIL, 2016c).

Num contexto de intensa crise da economia brasileira, ao final de 2016 Temer encaminha a nova proposta de contrarreforma da previdência social, a PEC nº 287/16, que terá efeito no direito de milhares de brasileiros a aposentadoria e aos benefícios assistenciais (SILVA, 2019). Em defesa do BPC, o CNAS emitiu um manifesto, o qual foi endossado por demais conselhos nacionais (ALMEIDA; VIEIRA; KASHIWAKURA, 2020).

Em março de 2017 o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, o Conselho Nacional de Saúde – CNS, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa de Deficiência – CONADE, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI e o Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH assinaram um Manifesto em Defesa do BPC (06/03/2017), para demonstrar preocupação com a possibilidade de diminuição do valor recebido pelos milhares de beneficiários do BPC (CNAS, 2019b, p. 2).

O CNAS deliberou uma MOÇÃO sobre o substitutivo da PEC 287 em defesa do benefício de prestação continuada - BPC e da seguridade social direcionado ao Congresso Nacional em 17 de maio de 2017 no qual manifestou discordância com o texto Substitutivo proposto pela Comissão Especial que analisou a PEC 287, sobre a Reforma da Previdência com proposta de alteração no Benefício de Prestação Continuada – BPC (*Ibid*).

Pelo exposto, observamos a predominância do caráter mais “comunicativo” nas manifestações do CNAS nesse período (ALMEIDA; VIEIRA; KASHIWAKURA, 2020). Em contrapartida, mediante o Decreto 9.462/2018, que altera o regulamento do BPC, o CNAS promoveu uma ampla discussão (CNAS, 2019b). O conselho entra, portanto, numa fase de debate e enfrentamentos orientados pelos impactos do decreto, resultando na Resolução CNAS nº 25/2018 que contribuiu na elaboração da Portaria 631/2019 sobre o escalonamento dos lotes de suspensão de benefícios (*Ibid*):

RESOLUÇÃO CNAS 25/2018. Dispõe sobre a notificação dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada ainda não inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal até o final de 2018 para que efetuem suas inscrições em 2019. O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS [...] RESOLVE: [...] Art. 1º. Propor ao Ministério do Desenvolvimento Social que: Legislação – Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - 2/2 I. Realize notificação de escalonamento para inscrição dos beneficiários do BPC não inscritos no Cadastro Único até o final de 2018, observando o mês de aniversário dos beneficiários, em lotes trimestrais, a partir de janeiro de 2019; II. Realize, a partir de julho de 2019, as notificações para defesa em âmbito do INSS, em razão da não inscrição no período trimestral; III. Garanta a ampla divulgação nos meios de comunicação do processo de notificação para fins de inscrição no mês de aniversário; e IV. As propostas acima sejam contempladas em regulamentação do MDS [...] (*Idem*, 2018, p. 1-2).

Para além da análise dos dados quantitativos do número de resoluções publicadas no período 2003-2018 e a correlação das resoluções com fatores exógenos ao CNAS,

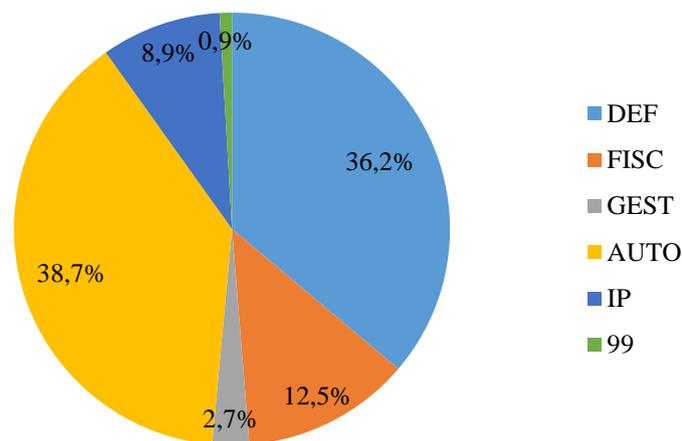
deslocaremos, a partir daqui, o olhar para o tipo específico de decisão tomada abordando fatores endógenos ao conselho (GUICHENEY, 2019).

3.2 Os tipos de decisões do CNAS e sua relação com fatores endógenos

A Tipologia de Decisões dos Conselhos, adotada nesse estudo, ilumina o repertório decisório do conselho na etapa específica da política pública que visa incidir, nas matérias que as resoluções fazem referência: decisões de definição (DEF), gestão (GEST) ou fiscalização de políticas (FISC), instituições participativas (IP) e o conjunto de decisões que são auto referenciadas (AUTO) (GUICHENEY, 2019). A tipologia ainda conta com uma categoria residual (99). Essa categoria encaixa os AAs cujo teor não corresponde às categorias acima e não aparecem com frequência suficiente para atribuir uma nova (e específica) categoria (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018).

Nesse sentido, procedemos com uma agregação das resoluções por tipo de decisões. O Gráfico 3, a seguir, reúne o percentual de cada categoria de decisão; A Tabela 2, na sequência, apresenta, além do percentual de cada tipo que chamaremos por %, o número absoluto de resoluções por tipo, que representaremos de *f*, e suas respectivas médias:

Gráfico 3 - Percentual de publicação das resoluções por tipo de decisões.



Fonte: Elaboração própria, banco de dados das resoluções (2020).

Tabela 2 - Quantidade e média de publicação das resoluções por tipo de decisões.

TIPOL_DECIS	f	%	Média
DEF	199	36,2%	12,44
FISC	69	12,5%	4,31
GEST	15	2,7%	0,94
AUTO	213	38,7%	13,31
IP	49	8,9%	3,06
99	5	0,9%	0,31
	n = 550	100%	Média global = 34,38

Fonte: Elaboração própria, banco de dados das resoluções (2020).

O Gráfico 3 e a Tabela 2 abrem espaço para muitas leituras, inclusive, “as fases da política a que essas decisões estão geralmente referidas” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2007a, p. 67), conforme discutiremos no decorrer do texto.

A maioria das resoluções reúne as decisões que auto regulam o CNAS, que incidem sobre sua gestão e definição de regras, ou seja, que tratam de temas internos ao próprio CNAS, tais como eleições, constituição de grupo de trabalho (GT) ou alterações do regimento interno (AUTO 38,7%), seguida das decisões que incidem nos momentos de planejamento e definição de critérios gerais na política de assistência social (DEF 36,2%). Destaca-se que os números de AUTO e DEF são semelhantes e majoritários. A seguir vem FISC (12,5%).

Juntado as classificações que são pensadas considerando o ciclo da política pública e a incidência na política pública (DEF, GEST e FISC) temos um número majoritário (283 resoluções). Já as classificações pensadas considerando os atores sobre os quais as decisões incidem somam 267 resoluções.

Dentro de cada uma das cinco categorias, a análise realizada com mais profundidade sobre a matéria das decisões originou diversas subcategorias (GUICHENEY; GURZA LAVALLE; VELLO, 2018). Assim, cada uma das categorias citadas também foi distribuída em subdivisões, durante o período recortado de 2003-2018. Como se pode ver na Tabela 3, a seguir, das 213 decisões do tipo AUTO a produção média (9,31) diz respeito ao subtipo AUTO-A correspondente à gestão da atividade interna do conselho.

No subtipo AUTO-A, é muito comum a existência de decisões com os temas “constitui/cria Grupo de Trabalho (GT)”, “constitui comissão”, “atualiza ou aprova alteração na composição da Comissão”, “dispõe sobre o calendário”, “elege para exercer a função”, “altera o Regimento Interno”, com maior preponderância sobre GT, comissões e alteração de prazos.

Tabela 3 - Percentual e média de publicação 2003-2018 das decisões por subcategorias de decisões.

SUBTIPOL_DECIS 2003-2018	f	%	Média
DEF-A	194	35,3%	12,13
DEF-B	0	0,0%	0,00
DEF-C	3	0,5%	0,19
DEF-D	0	0,0%	0,00
DEF-9	2	0,4%	0,13
GEST-A	2	0,4%	0,13
GEST-B	7	1,3%	0,44
GEST-C	0	0,0%	0,00
GEST-D	0	0,0%	0,00
GEST-E	0	0,0%	0,00
GEST-F	3	0,5%	0,19
GEST-9	3	0,5%	0,19
IP-A	32	5,8%	2,00
IP-B	17	3,1%	1,06
IP-C	0	0,0%	0,00
IP-9	0	0,0%	0,00
FISC-A	0	0,0%	0,00
FISC-B	67	12,2%	4,19
FISC-9	2	0,4%	0,13
AUTO-A	149	27,1%	9,31
AUTO-B	5	0,9%	0,31
AUTO-C	26	4,7%	1,63
AUTO-D	33	6,0%	2,06
	n = 550	100,0	Média global: 34,38

Fonte: Elaboração própria, banco de dados das resoluções (2020).

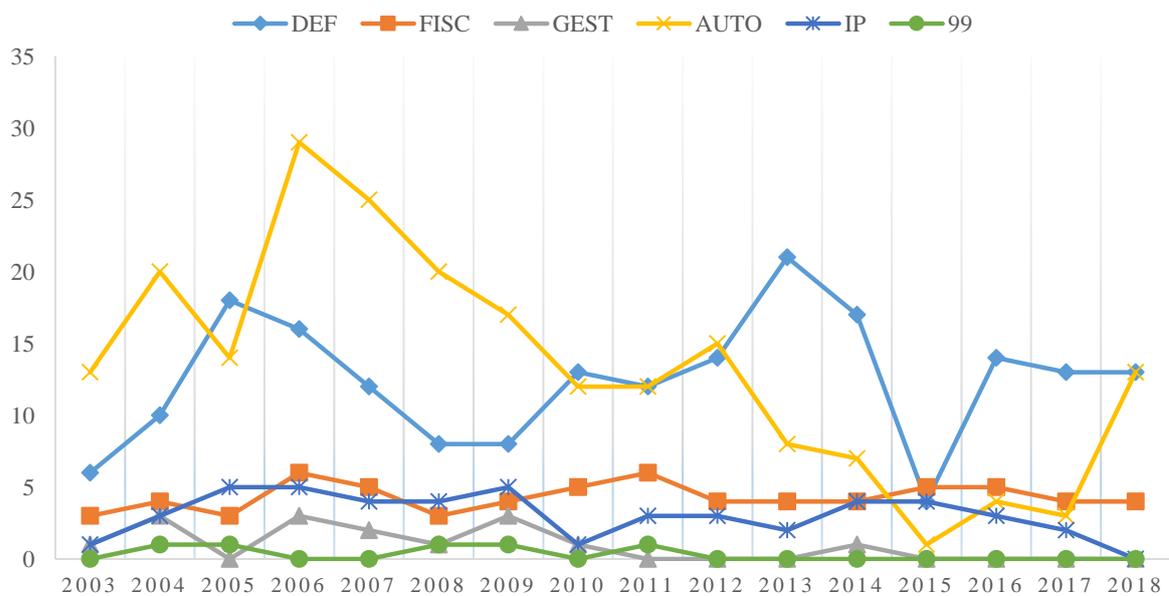
Ainda conforme a Tabela 3, das 199 decisões do tipo DEF, a produção média de decisões (12,13) se refere a regulação da política de assistência social e gestão orçamentária, ou seja, subtipo DEF-A. Nesse subtipo, vê-se que a maior parte das decisões: “dispõe sobre os critérios de análise das demonstrações contábeis”, “aprova princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”, “aprova os critérios para expansão qualificada do cofinanciamento federal e o reordenamento dos serviços socioassistenciais”, “dispões sobre recomendações aos conselhos municipais e estaduais de assistência social (CAS)”, “caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na PNAS e no SUAS”, “regulamenta entendimento acerca de usuários e trabalhadores do setor”, “altera resolução”, “aprova a proposta orçamentária do Fundo

Nacional de Assistência Social – FNAS”⁴², “indica parâmetros para elaboração da proposta orçamentária para a assistência social”, “encaminha recomendações ao Ministério”, “define critérios de partilha e elegibilidade de recursos para o exercício”, “dispõe sobre recomendação às Entidades” (nesses casos, cabe salientar maior “presença” em termos de critérios que regerão a seleção das entidades).

Por outro lado, “mais importante que o número de decisões médio em si, é observar se o processo decisório se mantém operante ao longo do tempo, ou seja, se há um patamar ainda que mínimo de decisões que continua sendo tomado, sem grandes interrupções” (GUICHENEY, 2019, p. 156). No intuito de compreender se os conselhos possuem algum tipo de regularidade na produção das políticas públicas do setor a que está vinculado, o principal a ser observado é o quanto a tomada de decisão pode ser considerada minimamente estável no tempo (*Ibid*).

Nessa perspectiva, para o olhar o enquadramento dos tipos de decisões tomadas pelo CNAS, ao longo de 2003-2018, adicionamos a lente do ciclo de vida que é endógeno ao conselho. Em relação ao ciclo de vida, a análise abrange até 25 anos da vida do CNAS. O Gráfico 4, abaixo, revela um panorama longitudinal no qual é possível acompanhar o tipo de decisão do CNAS ao longo do tempo e buscamos relação com o ciclo de vida do conselho.

Gráfico 4 - Decisões 2003-2018 por tipo de decisão.



Fonte: Elaboração própria, banco de dados das resoluções (2020).

⁴² “A proposta orçamentária da assistência social, elaborada inicialmente pelo Poder Executivo nos três níveis de governo, deve ser apreciada pelo respectivo conselho, que posteriormente acompanhará a sua tramitação no Legislativo” (CUNHA; LINS; SOARES, 2020, p. 138).

De acordo com o Gráfico 4, à primeira vista, a categoria marcada na cor laranja, que corresponde a fiscalização da política e atos de transparência do conselho (FISC), e a categoria IP, cor azul escuro, que abarca decisões de incidência sobre outras instâncias que envolvem participação, parecem manter um ritmo operante de decisões estável ao longo desse período de dezesseis anos, sobretudo a FISC. No tipo FISC, a incidência ocorre após a implementação da política, e as decisões do CNAS são ligadas à aprovação de relatórios de execução orçamentária e financeira do FNAS nos exercícios, à fixação de limites para que o conselho aprecie as demonstrações contábeis e financeiras devidamente auditadas e, eventualmente, ao estabelecimento de procedimentos aplicáveis às denúncias recebidas no próprio conselho.

No tipo IP, a maioria das decisões concentram a convocação, definição de regras, critérios de organização e funcionamento da Conferência Nacional de Assistência Social, inclusive, atos sobre a criação de comissões para operacionalizar a conferência. O segundo tema mais debatido diz respeito à homologação das deliberações aprovadas nessa IP. Em terceiro, estão as decisões do CNAS que orientam os conselhos municipais e estaduais de assistência social quanto à sua organização e funcionamento como instância de participação e de controle social do PBF.

Já o volume de decisões das categorias AUTO e DEF, representadas nas cores azul claro e amarela, se mostra com um padrão de distribuição muito variável em relação às demais categorias, não linear e com certa assimetria. De 2003 a 2009 apresenta o padrão AUTO/DEF. Em seguida, de 2010 a 2014, apresenta um padrão em que ambas as categorias se cruzam com muita proximidade e logo após se distanciam. Por último, de 2015 a 2018, apresenta a migração para o padrão DEF/AUTO como tipos mais presentes, ou seja, onde o CNAS mais concentra sua ação.

Ao atrelarmos esses dados ao fator endógeno do ciclo de vida do conselho, podemos compreender a “maior” incidência nas decisões de autorregulação e autogestão no período 2003 a 2009. Os achados são bastantes coerentes com o que Guicheney, Gurza Lavalle e Vello (2018, p. 11) levantam: “análises têm apontado que a capacidade de os conselhos tomarem decisões que incidem sobre a política pública exige amadurecimento e, assim, tende a elevar-se ao longo do tempo”. Os autores ainda explicam que até mesmo os conselhos universalizados e institucionalizados podem levar cerca de oito a dez anos para amadurecer (*Ibid*).

Passados quase dez anos da fase inicial do CNAS até o início do período que recortamos para análise, mesmo o conselho despendendo mais de suas energias na regulação

das atividades internas e nas decisões relacionadas ao seu funcionamento interno (AUTO), a proximidade em termos numéricos com as decisões sobre definição da política (DEF) mostra que isso não impediu que questões substantivas sobre a política pública fossem discutidas.

Como relatado no início desse capítulo, é possível dizer que estamos falando em três momentos (**2003-2009, 2010-2014 e 2015-2018**) de dimensão produtiva do conselho que ocorrem nas duas gestões federais petistas e no pós *impeachment*: 2003 a 2010 de Lula, 2011 a 2016 de Dilma, e 2016 a 2018 de Temer.

O primeiro momento foi bastante produtivo no que se refere à capacidade normativa do conselho e crucial para entendermos a maneira como os conselhos incidem na política pública. “Trata-se de um contexto politicamente favorável à multiplicação dos conselhos e, plausivelmente, à sua operação” (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 638). Todavia, iremos tomar o mesmo caminho proposto por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) e dar maior foco ao tempo de vida (endógeno) do conselho, ou seja, a temporalidade própria de operação do CNAS, dosando a proporção dos aspectos conjunturais das gestões federais no texto.

Os dados evidenciam picos das decisões do tipo DEF com incidência do CNAS em momentos mais fortes da política. As decisões DEF crescem de 2003 até 2005, período da definição da PNAS, de aprovação de metas e peças orçamentárias da PNAS, de aprovação da NOB SUAS e de princípios e diretrizes para a oferta regionalizada de serviços no âmbito do SUAS. Nesse primeiro momento, sobretudo em 2004, observa-se certa urgência na instituição do SUAS. Entre 2004 e 2005 cai AUTO, pois o esforço é aprovar a PNAS. Cabe salientar, também, a tomada de decisões eventualmente mais potentes, ligadas à normatização das equipes de trabalhadores do SUAS, com a NOB-RH/SUAS em 2006, a tipificação de benefícios e serviços assistenciais, em 2009, que tornou padrão em nível nacional os objetivos, as provisões e as formas de oferta dos serviços socioassistenciais (CNAS, 2009a).

Outra informação bastante visível é a menor proporção da categoria GEST, de gestão administrativa da política, marcada no Gráfico 4 com cor cinza, indicando que o CNAS tem um nível de incidência mais fraco na fase de implementação da política. Chama atenção, inclusive, pelos muitos vazios de decisões (sejam eles interpostos ou consecutivos), como nos anos 2005 com a PNAS e a NOB SUAS – que disciplina a operacionalização de gestão da PNAS – recém aprovadas. Esse já era um padrão esperado, pelo fato de ser um conselho nacional que integra o SUAS com demais entes federativos que, pelos seus respectivos conselhos locais de assistência social, também assumem responsabilidades na gestão do

sistema, na garantia de sua organização, na qualidade e resultados dos programas, projetos, benefícios socioassistenciais e serviços prestados pela rede (CNAS, 2012a).

No pós PNAS (2006-2007) é justamente o período que o tipo GEST mais aparece. Nesse período, as decisões do CNAS referenciam o registro e emissão de certificação para entidades, prorrogação de vigência de certidões (quando eram) emitidas pelo CNAS, arquivar/desarquivar de ofício processos de pedido de registro ou de reconsideração de registro que estavam em trâmite, autoriza a aplicação dos recursos financeiros não utilizados no exercício e recomenda aos conselhos municipais, estaduais e do Distrito Federal que comuniquem as entidades e organizações de assistência social que estejam sem inscrição ou cujas atividades tenham sido encerradas no exercício anterior. Conforme Guicheney, Gurza Lavalle e Vello (2018, p. 21):

As decisões de Gestão Administrativa apresentam potenciais limitados de incidência sobre as políticas, e são amiúde criticadas pela literatura como características de um perfil burocrático, ou mesmo cartorial dos conselhos, desviando-os daquelas que – em tese – deveriam ser suas reais funções associadas a padrões mais enfáticos de controle social.

Por sua vez, o segundo momento se inicia em 2010 e se estende até 2014. A partir do segundo momento vem um período de maturidade do conselho e da política. Esse momento tem como característica a maior tomada de decisões do tipo DEF, seguidas das decisões do tipo AUTO. Considerando o ciclo de vida do conselho, essa variação de AUTO para DEF “guarda relação estreita com a idade dos conselhos. Depois de um processo de “amadurecimento”, decisões de autorregulação continuam estáveis, mas eleva-se substancialmente a emissão de atos com outros fins” (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 640).

Aqui, o CNAS já estava com mais de quinze anos de vida. Suas resoluções trataram de instituir mecanismos para habilitação dos municípios em diferentes níveis de gestão, ampliação da regulação governamental sobre os prestadores de serviços, medidas de fortalecimento, integração e sobre a gestão federativa do SUAS conforme as competências dos entes previstas na LOAS, com a NOB/SUAS 2012 (CORTES, 2015; CNAS, 2012a), “das categorias profissionais que deveriam integrar as equipes de assistência social, [...] da caracterização de entidades de assistência social, de assessoramento e de defesa e garantia de direitos e da definição de competências exclusivas da área, entre outros temas similares” (CORTES, 2015, p. 148), da definição de critérios nacionais de inscrição de entidades ou

organizações de assistência social, assim como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos conselhos de assistência social (CNAS, 2010; *Idem*, 2014c).

Outrossim, o CNAS dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no âmbito do SUAS e institui os seguintes programas: ACESSUAS-TRABALHO - Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho, Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS – Aprimora Rede e o Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS), assim como a aprovação dos procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal e a aprovação de critérios e procedimentos para incentivar a qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados pelas entidades privadas no âmbito do SUAS (CNAS, 2012c; *Idem*, 2013e; *Idem*, 2014d).

O terceiro momento, de menor produção do conselho em termos de quantidade, se configura no período *pré-impeachment* [2015] até o ano de 2018. Nele, as decisões sobre programas e projetos diminuem de forma significativa. Podemos perceber que as gestões anteriores lançaram maiores esforços em um expressivo número de programas sociais (SANTOS; BONETTI; MATIELO, 2018). De acordo com Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020), esse período é marcado por algumas medidas nas políticas públicas e espaços participativos, assim como os cortes no financiamento (ex.: PEC dos gastos com a EC 95/2016) (ALMEIDA; VIEIRA; KASHIWAKURA, 2020). Esses fatos se reverberaram nas decisões do conselho.

Na análise Gráfico 4, vimos que a interferência na implementação e na gestão da política pública (GEST) morrem a partir de 2015. Já as decisões de fiscalização (FISC) permaneceram vivas e estáveis. Observamos que as decisões autoreguladoras (AUTO), que já estavam em declínio desde 2013, tiveram um impacto de queda muito maior no ano de 2015. As decisões referentes à definição geral da política e gestão orçamentária (DEF) também caíram, mas não com a mesma operacionalidade que as autorreguladoras. Esse tipo (DEF), que já estava em relevo desde 2013, logo se reergueu e se tornou o tipo de decisão predominante. Aqui, retornamos o diálogo com os autores Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016). O CNAS já estava com vinte anos de idade no seu ciclo de vida, com maturidade institucional. Notoriamente, esse período coincide com seus momentos mais ativos voltados para a categoria DEF, o que reforça a hipótese dos autores.

No *pós impeachment*, com o corte de gastos pelas propostas governamentais, o conselho ficou com mais pressão sobre sua capacidade de definir e controlar o financiamento, visto que muitos entes subnacionais, para receberem recursos do FNAS e executarem a PNAS em seus

campos, seguem as decisões tomadas no âmbito nacional (CUNHA; LINS; SOARES, 2020). Assim, a categoria DEF permanece alta em todo governo Temer mostrando um esforço brutal de sobrevivência. Esse fato se confirma na Resolução nº 4, de 19 de abril de 2016, observemos as considerações:

CONSIDERANDO que as dotações orçamentárias aprovadas para as ações que cofinanciam serviços continuados e apoio à gestão e operacionalização dos benefícios para a LOA-2016 apresentam-se significativamente insuficientes para a manutenção do cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, do apoio à gestão e da operacionalização dos benefícios; CONSIDERANDO que a proposta da unidade para o PLOA-2016 não incluía novas expansões ou reajustes de valores de serviços e outras atividades, restringindo o volume de recursos solicitados tão somente à manutenção dos serviços implantados e em implantação nos níveis em que se encontravam naquele momento; CONSIDERANDO que a não recomposição das dotações resultará em fechamento de unidades e cancelamento de serviços, com impacto direto no processo de inclusão e proteção social dos usuários da assistência social em situação de vulnerabilidade social e em situação de risco, por violação de direitos. RESOLVE: Art. 1º - Recomendar que o governo federal encaminhe os atos necessários à recomposição do orçamento da Lei Orçamentária Anual destinada à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e alocado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CNAS, 2016f, grifo nosso).

Na resolução acima, o CNAS recomenda que o governo federal encaminhe os atos necessários à recomposição do orçamento destinado à PNAS. É uma orientação geral para a política, uma decisão forte, entre outras, que tomou.

Ressaltam-se a Resolução nº 7, de 20 de maio de 2016, que aprova o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026), como um novo estágio de amadurecimento SUAS, e que reforça na PNAS a garantia dos direitos socioassistenciais, com gestão compartilhada, democrática, participativa e transparência pública (MDS, 2016; CNAS, 2016g). Assim como expressa um amadurecimento e força do CNAS na sua atribuição junto à aprovação e controle social da política; a Resolução nº 8, de 30 de maio de 2016, que “Aprova parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2017” (CNAS, 2016h); a Resolução nº 15, de 23 de agosto de 2016, que “Recomenda que todas as propostas de criação e implantação e/ou alteração de serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social sejam apreciados e aprovados pelos CAS em suas respectivas esferas” (*Idem*, 2016i); a Resolução nº 19, de 24 de novembro de 2016, que institui o Programa Primeira Infância no SUAS (*Idem*, 2016j); e a Resolução nº 26, de 18 de dezembro de 2018, que “Estabelece parâmetros para a criação de sistema eletrônico nacional para o processo de inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como das

ofertas dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos CAS” (*Idem*, 2018a).

Por outro lado, conforme vimos no Gráfico 4, decrescem as decisões que incidem sobre outras instâncias de participação (IP) até morrerem em 2018. O tipo IP ocupou o menor lugar no circuito decisório do pós *impeachment*. As cinco decisões tomadas na categoria IP, nesse período, fizeram referência à XI Conferência Nacional de Assistência Social, e suas deliberações publicadas pela Resolução CNAS 21/2017, das quais citamos:

Garantir a recomposição do orçamento nacional da Assistência Social para 2018, conforme Resolução do CNAS nº 12/2017 e o cofinanciamento federal de fundo a fundo regular e automático, ampliando os recursos orçamentários para os anos subsequentes [...] O Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS deve entrar com representação contra o governo federal junto ao Supremo Tribunal Federal-STF para revogar imediatamente o corte estabelecido para o orçamento da Política de Assistência Social para 2018, que desrespeita a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 12/2017 e revogar imediatamente também a Emenda Constitucional nº 95/2016 que congela o investimento público na área social [...] Garantir que o Programa Bolsa Família seja um direito constitucional de enfrentamento da pobreza e promoção de equidade, justiça social e dignidade humana, tornando-se uma política de Estado e não de governo [...] Promover agendas regionais, estaduais e nacional de encontros dos segmentos envolvidos [...] Fortalecer os conselhos de assistência social nos três níveis de governo, como instâncias deliberativas que possibilitam a participação e o controle social do SUAS, garantindo a participação e representação dos diferentes segmentos (CNAS, 2017a, p. 2-6).

Além da questão orçamentária, que estreitou pós *impeachment* presidencial, observamos, nas deliberações acima, o enfoque para a participação social e o estímulo de forças. Tais enfoques podem ser esclarecidos pelas muitas incertezas a respeito da condução da relação socioestatal no novo governo (ALMEIDA, 2017). Para Cunha, Lins e Soares (2020), um governo com um projeto político que não tenha a linha participativa pode instituir novas determinações de financiamento da política. Almeida (2017, p. 671) complementa:

Sem uma sinalização por parte do governo a respeito do papel da participação no projeto governamental, até mesmo a articulação entre conselhos e conferências e outras instituições participativas pode estar comprometida, a depender do que as diferentes áreas de políticas serão capazes de processar.

Nessa perspectiva, ratifica-se ainda mais o pensamento em conformidade com Cortes (2015), quando expecta que o CNAS continue atuando como veículo poderoso na consolidação do SUAS, e que o sistema coopere para inserção social de milhares de brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos neste trabalho uma exploração da produção decisória do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) ao longo do período de 2003-2018.

Dialogando com a literatura das IPs, em nossa análise vimos que a criação dos conselhos adquiriu uma relevância particular no setor da assistência social. E está por trás disso uma discussão de mútua constituição na sociedade, como “trama que segura o tecido” das experiências de participação.

Foi no cenário de procura [e abertura] de novos canais, para participação da sociedade civil, na gestão pública, que o CNAS é implantado. E numa conjuntura marcada pela reorganização das forças sociais o conselho foi conquistando e difundindo sua legitimidade, tem exercido nas decisões o papel formal que lhe foi atribuído inicialmente, que é basilar na organização da assistência social brasileira. Pois constatamos, a partir da análise da produção decisória, uma incidência profunda e assente que as decisões do conselho possuem no sistema e na PNAS. Foi através dos parâmetros e normativas discutidas e aprovadas pelo CNAS que o SUAS passou a oferecer seus serviços assistenciais.

Com a leitura das 550 resoluções normativas, publicadas no período 2003-2018, verificamos que a maioria reúne, além das decisões de autogestão e autorregulação do conselho (38,7%), decisões que incidem nos momentos importantes de planejamento e definição de critérios gerais da política pública de assistência social (36,2%). Iluminados pela tipologia, esses resultados de autogestão e autorregulação compreendem o padrão AUTO e a definição de critérios gerais da política pública de assistência social o padrão DEF de decisões do CNAS.

Se compararmos ao período de 1994-2001, com o estudo de Chagas, Silva, Araújo e Cuiabano (2003), em que 88% das decisões compõem resoluções regulamentadoras e inteiramente relacionadas à função cartorial do conselho, é possível observar uma mudança de padrão decisório e a amplitude dessa mudança para o nosso conhecimento sobre os conselhos e sua produção decisória.

No início do período de recortamos para análise, o CNAS estava com quase dez anos de idade no seu ciclo de vida. O que explica o resultado do conselho despender mais de suas energias nas decisões de autorregulação e autogestão. Essas decisões permaneceram estáveis até 2012, pois, conforme adquiriu maturidade institucional, o CNAS, em 2013, aos quase vinte anos de idade, se voltou para as decisões que incidem sobre os momentos de planejamento e definição de critérios gerais da política. O que confirma nossa hipótese de que

no início do ciclo haverá o padrão decisório de autorregulação e autogestão, que vai durar dez anos, depois, conforme for maturando institucionalmente, o CNAS migrará para o padrão decisório de definição geral da política. Assim, a hipótese do ciclo de vida, de explicação endógena, se sustenta para o CNAS.

No entanto, dentre os achados, há tanto padrões esperados quanto inesperados. A proximidade de percentuais, entre as decisões de gestão e que auto regulam o conselho (AUTO) e as decisões de definição da política (DEF), mostrou que mesmo o CNAS estando em processo de maturação isso não impediu que questões importantes sobre a política pública fossem discutidas e decididas. O que evidencia o esforço do CNAS, em termos de maturação institucional, na estruturação do SUAS e na política de assistência social.

Os achados também corresponderam ao diagnóstico setorial da política pública. Nos governos petistas, sobretudo no Governo Lula, a assistência social é colocada como agenda central para o desenvolvimento social, foram realizados investimentos massivos na área, criados programas sociais, além do desenho ministerial propício para a ênfase no desenvolvimento da política pública. Esse período, em particular, corresponde aos momentos de alta produção do CNAS, e também em termos numéricos.

Não obstante, o pré e pós *impeachment* presidencial marcou uma variação acentuada nos números de decisões tomadas pelo CNAS, com uma diminuição considerável. O Governo Michel Temer é caracterizado por intensas mudanças no contexto da assistência social: novo regime fiscal e cortes na execução das despesas orçamentárias, reforma ministerial, endurecimento das regras de acesso ao BPC, entre outras mudanças.

Esses fatores exógenos ao conselho (governo federal, ministério e o setor de assistência social), iluminados pela reconstrução da narrativa setorial, são aspectos que reforçam a hipótese inicial, de que os padrões de decisão do CNAS variam de acordo com pontos de inflexão no contexto externo, e que não pode ser rejeitada. Por mais que seja previsível o fato da variação de um fenômeno ter relação com o contexto que ele está inserido, partimos do entendimento que essa hipótese tem sustentação para explicar as decisões do CNAS.

Contudo, percebemos, devido às limitações de tempo, que a revisão de literatura poderia ter sido mais aprofundada, diminuindo a apropriada maturação das interpretações, visto que outras ilações importantes poderiam surgir. Entretanto, conseguimos atingir os objetivos definidos.

Da perspectiva da efetividade das IPs, conforme oportunamente informado, caminhamos até os *outputs* como nosso limite de pesquisa. E não é possível generalizar nosso

exercício analítico de padrões decisórios para todo os conselhos de nível federal. Porém, explorar os *outputs* é um caminho promissor para entender o que fazem os conselhos, e servir de inspiração para analisar outros conselhos, comparar conselhos do mesmo nível ou realizar pesquisas que envolvam outras instituições participativas. Inclusive, pode-se impulsionar a continuidade da pesquisa com a análise dos *outcomes* gerados na política pública.

REFERÊNCIAS

Referências bibliográficas

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

_____. Novas relações Estado-sociedade n governo federal brasileiro: repertórios de participação em um Estado heterogêneo. *In: Encontro Anual da Anpocs*, 35., 2011, Caxambu. **Anais eletrônicos** [...]. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2011. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs/gt-29/gt04-19>. Acesso em: 15 nov. 2019.

AGÊNCIA SENADO. **Dilma sanciona Sistema Único de Assistência Social**, Brasília, 6 jul. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/07/06/dilma-sanciona-sistema-unico-de-assistencia-social>. Acesso em: 10 jun. 2020.

ALMEIDA, C. O marco discursivo da ‘Participação Solidária’ e a nova agenda de formulação e implementação de ações solidárias no Brasil. *In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

ALMEIDA, C. C. R. Conselhos gestores e regulação: a assistência social em tempos de transição. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 8, n. 15 p. 251-269, 2009.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores sob o Crivo da Política: Balanços e Perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos Estudos sobre os Conselhos de Políticas Públicas na Última Década. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015.

ALMEIDA, D. R.; VIEIRA, A. K.; KASHIWAKURA, G. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 71, n. 1, p. 140-170, 2020.

ALMEIDA, D. C. R. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Revista Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, p. 649-679, 2017.

ALVES, J. M.; ALMEIDA, D. M. F. Participação e controle social: a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina/PR. **O Social em Questão**, n. 30, p. 143-168, 2013.

AVELINO, D. P. **Democracia em conselhos**: análise do processo decisório em conselhos nacionais. Orientadora: Debora Diniz. 2012. 156 f. Tese (Doutorado Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Texto para discussão nº 2340. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública**, v. 14, p. 43-64, 2008.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

_____. **Experiências Nacionais de Participação**. São Paulo: Cortez Editora, 2010a.

_____. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010b.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação Brasília: IPEA, 2011.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

BARBOSA, A. C. Reflexões sobre a política de assistência social brasileira: assistencialismo, política social e cidadania. *In*: Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais, 4., 2016, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos** [...]. Belo Horizonte: Conselho Regional de Serviço Social, 2016. Disponível em: <https://www.cress-mg.org.br/hotsites/Upload/Pics/c3/c36ea562-7346-4083-86d4-7b181c19e9ff.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BENEVIDES, M. V. M. Citizenship and Democracy. **Lua Nova**, São Paulo, n. 33, p. 5-16, 1994.

BOSCARI, M.; SILVA, F. N. A trajetória da assistência social até se efetivar como política social pública. **RIES**, Caçador, v. 4, n. 1, p. 108-127, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organizado por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 56;2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

_____. **NOB-RH Anotada e Comentada**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011.

_____. **CapacitaSUAS Caderno 1 - Assistência Social**: Política de Direitos à Seguridade Social /Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e

Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1. ed. Brasília: MDS, 2013.

CARLOS, E.; SILVA, R.; ALMEIDA, C. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 26, n. 67, p. 67-90, 2018.

CARNEIRO, C. B. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: FERRAREZI, E.; SARAIVA, E. (orgs.). **Políticas públicas**. v. 2. Brasília: Enap, 2006.

CARVALHO, M. C. Assistência Social: uma política pública convocada e moldada para construir-se em “governo paralelo da pobreza”. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 46, p. 86-103, 1994.

CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

CAVALCANTI, M. A. M. G. **O Programa Bolsa Família e a pobreza em Picos-PI**: Um estudo sobre os beneficiários e a implementação do Programa no período de 2004 a 2014. Orientador: Helena Lúcia Augusto Chaves. 2017. 186 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

CHAGAS, A. N. R.; SILVA, F. A. B.; ARAÚJO, H. E.; CUIABANO, S. M. **A Política de assistência e a participação social**: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Texto para discussão nº 1005. Brasília: IPEA, 2003.

CNDAS. **Blog CNDAS**, Brasília, 2019. Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/2019/11/29/conferencia-nacional-democratica-de-assistencia-social-um-novo-marco-na-luta-popular-define-agenda-de-lutas/>. Acesso em: 2 jan. 2020.

COLIN, D. R. A. **Sistema de Gestão e Financiamento da Assistência Social**: transitando entre a filantropia e a política pública. Orientador: Nelson Rosário de Souza. 2008. 318 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

_____. Apresentação. In: COLIN, D. R. A.; CRUS, J. F.; TAPAJÓS, L. M. S.; ALBUQUERQUE, S. A. (orgs.). **20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013.

CORTES, S. V. *Policy Community* defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 17, n. 38, p. 122-154, 2015.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; SILVA, M. O. S.; RAICHELIS, R. **O sistema único de assistência social no Brasil**: Uma realidade em movimento. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

CRESWELL, J. W.; CLARK, V. L. **Pesquisa de métodos mistos**. Porto Alegre: Penso, 2007. CRONEMBERGER, I. H. G. M.; TEIXEIRA, S. M. O sistema de proteção social brasileiro, política de assistência social e a atenção à família. **Pensando fam.**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, 2015.

CRSS PR. **Márcia Lopes, assistente social paranaense, assume Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome**, Conselho Regional de Serviços Social - 11ª Região – PR, 31 mar. 2010. Disponível em: <http://www.cresspr.org.br/site/assistente-social-e-a-primeira-ministra-paranaense/>. Acesso em: 28 jun. 2020.

CUNHA, E. S. M. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). Orientador: Leonardo Avritzer. 2009. 372 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

CUNHA, E. S. M. *et al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

CUNHA, E. P.; LINS, I. L.; SOARES, M. M. Federalismo e conselhos de assistência social: uma análise a partir do financiamento. **Opinião Pública**, Campinas, v. 26, n. 1, p. 127-157, 2020.

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. **O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo**. Série Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, n. 10. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

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

_____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, 2004.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó, RS: Argos, 2007.

DRAIBE, S. M. Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *In*: IPEA. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. v. 4. Políticas Sociais e organização do trabalho. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

_____. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FALEIROS, V. P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. *In*: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação aberta, Continuada à Distância, 2000. p. 43-56.

FLEURY, S. Dilemas da coesão social. **Nueva Sociedad especial em português**, Buenos Aires, p. 4-23, 2007. Disponível em: https://peep.ebape.fgv.br/sites/peep.ebape.fgv.br/files/dilemas_coesao_social.pdf. Acesso em: 1 jul. 2019.

FRENTE Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social. **Nota sobre a convocação e realização da XII Conferência Nacional de Assistência Social em 2019**, Brasília, 26 mar. 2019a. Disponível em: <http://www.cresspr.org.br/site/wp-content/uploads/2019/04/Nota-XII-Conferencia-2019.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2020.

_____. **Nota de esclarecimento sobre a convocação da Conferência Nacional de Assistência**, Brasília, 8 mai. 2019b. Disponível em: https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/05/nota_frentenacional_conferecc82ncias.pdf. Acesso em: 2 jan. 2020.

GOHN, M. G. Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Pública. *In*: Fundação Prefeito Faria Lima. (org.). **Conselhos Municipais das Áreas Sociais**. 2. ed. São Paulo: CEPAM-Centro de Estudos e Pesquisas-Fundação Faria Lima, 2002.

GONSALVES, E. M. **Iniciação à pesquisa científica**. 2 ed. Campinas: Alínea, 2001.

GUICHENEY, H. **Provisão municipal de bem-estar social: o papel dos conselhos sobre a gestão, fiscalização e definição de políticas e serviços no plano local**. Orientador: Adrian Gurza Lavalle. 2019. 201 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

GUICHENEY, H.; GURZA LAVALLE, A.; VELLO, B. Conselhos - Padrões Decisórios, Ciclos de Vida e Resiliência em municípios de grande porte. *In*: Encontro Anual da Anpocs, 42., 2018, Caxambu. **Anais eletrônicos** [...]. Caxambu: ANPOCS, 2018. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-3/gt-31/gt24-20/11328-conselhos-padroes-decisorios-ciclos-de-vida-e-resiliencia-em-municipios-de-grande-porte/file>. Acesso em: 03 jan. 2020.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; VERA, E. (coords.). **La innovación democrática en América Latina**. Universidad Veracruzana, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2010.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, Associações e Desigualdade. *In*: ARRETCHE, M. (org.). **Trajetórias das Desigualdades: Como o Brasil Mudou nos Últimos Cinquenta Anos?**. São Paulo: Unesp/CEM, 2015.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; VELLO, B.; RODRIGUES, F. **Tipologia de decisões dos conselhos**. Centro de Estudos da Metrópole - CEM. 2018.

GUTIERRES, K. A. **Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado**. Orientador: Evelina Dagnino. 2015. 253 f. Tese (Doutorado

em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

_____. A construção do Sistema Único de Assistência Social no Governo Lula: interações entre Estado, partido e sociedade civil. *In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, 10., 2016, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos** [...]. Belo Horizonte: ABCP, 2016. Disponível em:

<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/construcao-sistema-unico-assistencia-social-governo-lula.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. Trajetória da assistência social como direito e o futuro incerto do Sistema Único da Assistência Social. **Perseu: História, Memória e Política**, n. 13, p. 85-107, 2017a.

_____. Mudanças em políticas públicas: diálogo entre movimentos sociais e coalizão de defesa na política nacional de assistência social. *In: Encontro Anual da Anpocs*, 41., 2017, Caxambu. **Anais eletrônicos** [...]. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2017b. Disponível em:

<https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt25-18/10838-mudancas-em-politicas-publicas-dialogo-entre-movimentos-sociais-e-coalizao-de-defesa-na-politica-nacional-de-assistencia-social/file>. Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. Estudo de trajetórias e interações socioestatais: mútua constituição entremovimento social e a política pública de assistência social. **Lua Nova**, São Paulo, v. 105, p. 81-114, 2018.

_____. **Sistema único de assistência social SUAS: caminhos de uma construção**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2019.

G1. Campello chefiou Desenvolvimento Social no primeiro mandato de Dilma, Portal G1, Coluna de política, 31 dez. 2014. Disponível em:

<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/campello-chefiou-desenvolvimento-social-no-primeiro-mandato-de-dilma.html>. Acesso em 28 jun. 2020.

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. v. 3. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

_____. **O Conselho Nacional de Assistência Social na Visão de seus Conselheiros**. Brasília: IPEA, 2012.

_____. **Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros** Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013.

JACCOUD, L. B. Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. *In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. O. (orgs.). Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado*. 1. ed. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

JACCOUD, L.; CARDOSO JR., J. C. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In: IPEA. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

JACCOUD, L.; HADJAB, P. D. E.; CHAIBUB, J. R. Assistência Social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). *In*: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise, vinte anos da Constituição Federal**. v. 1, n. 17, 2. ed. Brasília: IPEA, 2009. p. 175-250.

KASHIWAKURA, G. T. **A relação Estado-sociedade civil e seus múltiplos repertórios de interação: uma análise a partir do Conselho Nacional de Assistência Social**. Orientador: Débora Rezende de Almeida. 2017. 160 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

LEAL, G. P. A (re)construção dos direitos sociais no século XXI: Entre a progressividade, a estabilidade e o retrocesso. **RIL**, Brasília a. 53 n. 211, p. 143-166, 2016.

LEVY, A.; FELLOWS, C. O Percurso do Financiamento da Política de Assistência Social no Brasil: Uma Análise da Última Década. *In*: Encontro de Administração Pública da ANPAD, 5., 2012, Salvador. **Anais eletrônicos** [...]. Salvador: ANPAD, 2012. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_EnAPG124.pdf. Acesso em: 12 jun. 2020.

LIMA, M. C. A. M. O que pensam os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a respeito de temas centrais do cotidiano socioassistencial?. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Boletim de Análise Político-Institucional: implementação de políticas e desigualdades**. Brasília: IPEA, 2017.

LIMA, P. P. F. **Representação política e sociedade civil: um estudo sobre a representação política em conselhos nacionais**. Orientador: Marisa Von Bülow. 2014. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

LIMA, P. P. F. *et al.* **Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização**. 195 Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2014.

LONARDONI, E. *et al.* O processo de afirmação da assistência social como política social. **Revista UEL de Serviço Social**, Londrina, v. 8, n. 2, p. 1-7, 2015.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006.

MACIEL, H. H. M.; ALCHORNE, S. O Plano Decenal: parte do processo de consolidação da política de assistência social. *In*: Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Públicas, 2., 2017, Florianópolis. **Anais eletrônicos** [...]. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180127/101_00466.pdf?sequence=1&iSAllowed=y. Acesso em: 12 jun. 2020.

MARTINS, A. A. A.; CAVAGNAC, M. D. A política de assistência social e a promoção ao trabalho: uma análise do PRONATEC BSM com base em um estudo com egressos em Fortaleza-CE. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 147-154, 2016.

MDS. **Plano Decenal - SUAS Plano 10**. Texto Subsídio, Plano Decenal SUAS, Metas do Governo Federal. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2007.

_____. **II Plano Decenal da assistência social (2016/2026)**: “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2016.

MPAS. **NOB SUAS 1997**. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 1997. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas/nob_1997.pdf/download. Acesso em: 12 jun. 2020.

_____. **NOB SUAS 1998**. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 1999. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas/nob-98-em-versao-publicada.pdf/download>. Acesso em: 12 jun. 2020.

MENDOSA, D. **Gênese da política de assistência social no governo Lula**. Orientador: Maria Helena Oliva Augusto. 2012. 219 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Osmar Terra assume o Ministério da Cidadania**, Área de Imprensa/Notícias, 2 jan. 2019. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/janeiro/osmar-terra-toma-posse-como-ministro-da-cidadania>. Acesso em 28 jun. 2020.

MOVIMENTO unificado em defesa da Assistência Social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. **Informe 02/2019**, Brasília, 20 mai. 2019a. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/456912/>. Acesso em: 2 jan. 2020.

_____. **Convocação/Conferência Nacional Democrática de Assistência Social**, Brasília, mai. 2019b. Disponível em: https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/08/versao4_cndas_convocacao.pdf. Acesso em: 2 jan. 2020.

MPF/DF. **Dilma sanciona Sistema Único de Assistência Social**, Distrito Federal, 16 set. 2008. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/mpf-df-denuncia-sete-por-fraude-na-concessao-de-certificados-de-filantropia>. Acesso em: 10 jun. 2020.

NALESSO, A. P. P.; RIZZOTTI, M. L. A. Serviço social e política social no Brasil: uma relação necessária. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 278-291, 2018.

NASCIMENTO, A. R. É possível conselhos tão diferentes encontrarem aquilo que lhes é comum? Um olhar sobre a interface entre Conselhos Nacionais. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. (orgs.). **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

NATALINO, M. A. C. Percepções de burocracias locais sobre o Sistema Único de Assistência Social. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Boletim de Análise Político-Institucional: implementação de políticas e desigualdades**. Brasília: IPEA, 2017.

OLIVEIRA, F. O governo FHC e as políticas sociais. **Jornal da ABONG**, São Paulo, n. 10, p. 3-5, 1995.

PEREIRA, A. K.; ALENCASTRO, L.; RIBAS, N. D. **Conselhos Gestores: Uma Bibliografia Anotada**. Projeto Arranjos Participativos Locais. Coordenação: Profa Rebecca Abers. Brasília: Instituto de Ciência Política, UnB, 2007.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas - Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PERES, T. H. A. Comunidade Solidária: A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 109-126, 2005.

PINHEIRO, M. M. B. **O CNAS: Entre o Interesse público e privado**. Orientador: Maria Carmelita Yazbek. 2008. 131 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, R.; LOPEZ, F. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. *In*: **Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

PÓLIS; INESC. **Relatório da pesquisa Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios**. São Paulo: Instituto Pólis, 2011.

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

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. _____. **Caminhos da construção democrática**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

RANGEL, A. M. H. A perspectiva do controle social pela via dos conselhos. *In*: GARCIA, J.; LANDIM, L.; DAHMER, T. (orgs). **Sociedade & Políticas: novos debates entre ONGs e universidades**. São Paulo: Revan, 2004.

REZENDE, C. S. **Regime de políticas públicas no Brasil: o processo decisório para a adoção do Programa Bolsa Família**. Orientador: João Carlos Amoroso Botelho. 2016. 94 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LÚCIO, P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTANA, A. F. **A influência de stakeholders no processo deliberativo de políticas públicas: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social**. Orientador: Diego Mota Vieira. 2018. 113 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SANTANA, E. P.; SILVA, J. A. S.; SILVA, V. S. Histórico da política de assistência social: uma construção lenta e desafiante, do âmbito das benesses ao campo dos direitos sociais. *In: Jornada Internacional de Políticas Públicas*, 6., 2013, Maranhão. **Anais eletrônicos** [...]. Maranhão Universidade Federal do Maranhão, 2013. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo8-direitosepoliticaspUBLICAS/pdf/historicodapoliticadeassistenciasocial.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SANTOS, A. F. V.; BONETTI, O. P.; MATIELO, E. O desmonte da assistência social brasileira no governo Temer. *In: Convención Internacional de Salud*, 3., 2018, Havana. **Anais eletrônicos** [...]. Havana: Cuba-Salud, 2018. Disponível em: <http://www.convencionsalud2018.sld.cu/index.php/convencionsalud/2018/paper/viewFile/1609/1215>. Acesso em: 12 jun. 2020.

SANTOS, A. H. **A efetividade das decisões do Conselho Nacional de Saúde: mecanismos e agenda governamental**. Orientadora: Lizandra Serafim. 2018. 174 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

SCHEVISBISKI, R. S. Os Conselhos Gestores e a lógica da institucionalização da participação política na esfera pública brasileira. *In: Seminário de Pesquisa em Ciências Humanas*, 7., 2008, Londrina. **Anais eletrônicos** [...]. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2008. Disponível em: http://www.uel.br/eventos/sepech/sepech08/anais_capa.htm. Acesso em: 2 jul. 2020

SERAFIM, L. **Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)**. Orientadora: Luciana Ferreira Tatagiba. 2013. 222 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SERAU JUNIOR, M. A. Catalogação dos direitos fundamentais no direito internacional. **Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**, UNLP, a. 12, n. 45, p. 153-166, 2015.

SILVA, M. A. Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos 2016 e 2018. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 135, p. 213-230, 2019.

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 156-179, 2006.

_____. 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, R. T. F. *et al.* Políticas sociais no Brasil: Do Neoliberalismo ao governo Temer. *In: Jornada Internacional de Políticas Públicas*, 8., 2017, São Luís. **Anais eletrônicos** [...]. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo3/politicassociaisnobrasildoneoliberalismoaogovernotemer.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

SOUZA, C. H. L. A que vieram as Conferências Nacionais? uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. *In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013.

SPOSATI, A. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social, Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SPOSATI, A. *et al.* **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SZWAKO, J. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. *In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. (orgs.). Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, 2005.

_____. O Papel do COMAS na Política de Assistência Social em São Paulo. *In: ARREGUI, C. C. et al. Assistência Social: Controle Social e Política Pública*. Série Observatório dos Direitos do Cidadão, n. 30. São Paulo: Instituto Pólis, 2007.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. O Papel do CMH na Política de Habitação em São Paulo. *In: CYMBALISTA, R. et al. Habitação: Controle Social e Política Pública*. Série Observatório dos Direitos do Cidadão, n. 31. São Paulo: Instituto Pólis, 2007a.

_____. O Papel do CMDCA na Política de Criança e Adolescente em São Paulo. *In: SANTOS, A.; TATAGIBA, L. Criança e Adolescente: Controle Social e Política Pública*. Série Observatório dos Direitos do Cidadão, n. 28. São Paulo: Instituto Pólis, 2007b.

_____. O Papel do CMS na Política de Saúde em São Paulo. *In: KAYANO, J.; TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Saúde: Controle Social e Política Pública*. Série Observatório dos Direitos do Cidadão, n. 29. São Paulo: Instituto Pólis, 2007c.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. (orgs.). Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

TELLES, V. S. Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos. **Pólis**, São Paulo, n. 14, p. 43-54, 1994.

TESSAROLO, E. M.; KROHLING, A. A passagem do Programa Comunidade Solidária para o Programa Bolsa Família: continuidades e rupturas. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 16, p. 74-92, 2011.

THOMPSON, D. F. Deliberative democratic theory and empirical political science. **Annual Review of Political Science**, n. 11, p. 497-520, 2008.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

VIANNA, M. L. T. W. As armas secretas que abateram a seguridade social. *In*: LESBAUPIN, I. (org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 2000.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG/CNAS**, São Paulo, p. 15-24, 1995a.

_____. A assistência social no contexto da Medida Provisória n. 813. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 47, p. 151-153, 1995b.

_____. Estado e políticas sociais. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, 2008.

_____. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, 2012.

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

Referências documentais e legais

BRASIL. **Lei nº 1.889, de 13 de junho de 1953**. Dispõe sobre os objetivos do ensino do serviço social, sua estruturação e ainda as prerrogativas dos portadores de diplomas de Assistentes Sociais e Agentes Sociais. Brasília: Presidência da República, 1953. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1889.htm. Acesso em: 1 jul. 2019.

_____. **Lei Orgânica da Previdência Social nº 3.807, de 26 de agosto de 1960**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília: Presidência da República, 1960. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13807.htm. Acesso em: 1 jul. 2019.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.**

Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 1 jul. 2019.

_____. **Medida Provisória nº 813, de 1 de janeiro de 1995.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1995a. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/813.htm. Acesso em: 04 jul. 2020.

_____. **Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995.** Dispõe sobre o programa comunidade solidária e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1995b. <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=1366&ano=1995&ato=ae2ETVU1EeJpWTc5d>. Acesso em: 04 jul. 2020.

_____. **Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004.** Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm. Acesso em: 13 jan. 2020.

_____. **Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5074-11-maio-2004-532247-norma-pe.html>. Acesso em: 13 jan. 2020.

_____. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004c. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/pnas.pdf. Acesso em: 13 jan. 2020.

_____. **Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm. Acesso em: 12 jan. 2020.

_____. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília: Presidência da República, 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm. Acesso em: 12 jan. 2020.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição 287/2016.** Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016a. Disponível

em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>. Acesso em: 14 jun. 2020.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição 241/2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em: 14 jun. 2020.

_____. **Decreto nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília: Presidência da República, 2016c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8949.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

_____. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Diário Oficial da União, 2019. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350/do1e-2019-04-11-decreto-n-9-759-de-11-de-abril-de-2019-71137335. Acesso em: 07 mar. 2020.

CNAS. **Resolução nº 108, de 09 de outubro de 1995**. Aprova o Regulamento da I Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 1995. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-1995/cnas-1995-108-09-10-1995.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 201, de 26 de novembro 1997**. Aprova o Regulamento da II Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 1997. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-1997/CNAS%201997%20-%20201%20-%2026.11.1997.doc/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 157, de 28 de outubro 2003**. Aprova o Regulamento da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2003. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2003/CNAS%202003%20-%20157%20-%2028.10.2003.doc/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Relatório de Gestão CNAS 2004**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/relatorios-do-cnas/relatorio-cnas-2004_modificado.doc/download. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2004/CNAS%202004%20-%20145%20-%2015.10.2004.doc/download>. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 190, de 10 de novembro de 2005.** Aprova o Regulamento da V Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005a. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2005/CNAS%202005%20-%20190%20-%2010.11.2005.doc/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.** Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2005/CNAS%202005%20-%20130%20-%2015.07.2005.doc/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006.** Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%20269%20-%2013.12.2006.doc/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 208, de 4 de dezembro de 2007.** Aprova o Regulamento da VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2007/legislacao/resolucoes/arquivos-2007/cnas-2007-208-04-12-2007-aprova-o-regulamento-da-vi-conferencia-nacional.doc>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 210, de 22 de novembro de 2007.** Aprova as Metas Nacionais do Plano Decenal de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2007/legislacao/resolucoes/arquivos-2007/cnas-2007-210-22-11-2007-aprova-as-metas-nacionais-do-plano-decenal-de-assistencia-social.doc>. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Ao Senhor Patrus Ananias de Sousa,** Conselho Nacional de Assistência Social, 11 abr. 2017c. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/reuniao-ampliada-do-cnas-1/?searchterm=Patrus%20ananias>. Acesso em: 28 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 53, de 31 de julho de 2008.** Aprova o novo Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/2008/cnas-2008-053-31-07-2008.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 106, de 12 de novembro de 2009.** Aprova o Regulamento da VII Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/cnas-2009-106-12-11-2009.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/cnas-2009-109-11-11-2009.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 18 de junho de 2009.** Aprova o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/cnas-2009-001-18-06-2009.pdf/download>. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010.** Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2010/cnas-2010-016-05-05-2010b.pdf/download>. Acesso em: 1 jan. 2020.

_____. **Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/regimento-interno-do-cnas/cnas-2011-regimento-interno-do-cnas.pdf/download>. Acesso em: 1 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 31, de 09 de novembro de 2011.** Aprova o Regulamento da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2011/cnas-2011-031-09-11-2011.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 6, de 09 de fevereiro de 2011.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011c. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/regimento-interno-do-cnas>. Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. **NOB SUAS 2012.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012a. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 12 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 25, de 20 de agosto de 2012.** Altera o art. 32 da Resolução CNAS nº 6/2011 que aprovou o Regimento Interno do CNAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2012/cnas-2012-025-20-08-2012.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 18, de 24 de maio de 2012.** Institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS-TRABALHO. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012c. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2012/cnas-2012-018-24-05-2012c-consolidada.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 35, de 29 de novembro de 2013.** Aprova o Regulamento da IX Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/cnas-2013-035-29-11-2013.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Boletim Tematico1_CNAS_Política.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/comissoes-tematicas/comissao-de-politica/boletim-tematico1_cnas_politica.pdf/view?searchterm=boletim. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 35, de 29 de novembro de 2013.** Dá nova redação ao § 3º, renumera os §§ 3º e 4º e inclui o § 6º no art. 4º da Resolução nº 6, de 9 de fevereiro de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que aprova o Regimento Interno do CNAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013c. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/cnas-2013-029-29-10-2013.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 21, de 22 de agosto de 2013.** Altera o art. 9º do Regimento Interno do CNAS, aprovado pela Resolução CNAS nº 6/2011. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013d. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/cnas-2013-021-22-08-2013.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 8, de 18 de abril de 2013.** Dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013e. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/cnas-2013-008-18-04-2013.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Reimpressão 2014. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014a. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 6, de 20 de março de 2014.** Altera o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social para incluir a Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/cnas-2014-006-20-03-2014.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 15, de 15 de maio de 2014.** Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014c. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/cnas-2014-014-15-05-2014.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 4, de 11 de fevereiro de 2014.** Institui o Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS – Aprimora Rede e aprova os

critérios e procedimentos para incentivar a qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados pelas entidades privadas no âmbito do SUAS.

Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014d. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/cnas-2014-004-11-02-2014.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 13, de 26 de novembro de 2015.** Aprova o Regulamento da X Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2015/cnas-2015-013-26-11-2015.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Conferências Nacionais de Assistência Social:** Dados sobre as Conferências e suas Deliberações. Brasília: CNAS, 2016a. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/acervo-cnas_deliberacoes-das-conferencias-nacionais_09-09-2016.pdf/download. Acesso em: 02 jan. 2020.

_____. **Nota Pública do CNAS em Defesa da Política de Assistência Social,** Brasília, 19 de maio de 2016b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas/manifestos-do-cnas/nota-publica-do-cnas-em-defesa-do-suas-1.pdf/download>. Acesso em: 10 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 12, de 8 de agosto de 2016.** Composição das Comissões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Gestão 2016/2018. Brasília: Diário Oficial da União, 2016c. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2016/08-08-2016-resolucao-cnas-12-composicao-das-comissoes-do-cnas-gestao-2016-a-2018.pdf/download>. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 22, de 14 de dezembro de 2016.** Posiciona-se contrário à Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 287, de 2016, e requisita ao Congresso Nacional a supressão da alteração do art. 203 da Constituição Federal de 1988. Brasília: Diário Oficial da União, 2016d. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2016/cnas-2016-022-14-12-2016.pdf/download>. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 13, de 19 de agosto de 2016.** Instituir o Grupo de Trabalho para discussão da Proposta de Emenda Constitucional 241 de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2016e. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2016/cnas-2016-013-19-08-2016.pdf/download>. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 4, de 19 de abril de 2016.** Dispõe sobre a recomendação de que o governo federal encaminhe os atos necessários à recomposição do orçamento da Lei Orçamentária Anual destinada à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016f. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-4-de-19-de-abril-de-2016/>. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 7, de 20 de maio de 2016.** Aprova o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2016g.

Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2016/resolucao-cnas-n-7-3.pdf/download>. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 8, de 30 de maio de 2016.** Dispõe sobre a aprovação dos parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2017. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2016h. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2016/resolucao-cnas-n-8.pdf/download>. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 15, de 23 de agosto de 2016.** Recomenda que todas as propostas de criação e implantação e/ou alteração de serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social sejam apreciados e aprovados pelos Conselhos de Assistência Social em suas respectivas esferas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2016i. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2016/cnas-2016-015-23-08-2016.pdf/download>. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 19, de 24 de novembro de 2016.** Institui o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. (Consolidada). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2016j. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2016/cnas-2016-019-24-11-2016b.pdf/download>. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 9, de 19 de julho de 2017.** Aprova o Regulamento da XI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2017. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2017/cnas-2017-009-19-07-2017.pdf/download>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Resolução nº 21, de 18 de dezembro de 2017.** Publica as deliberações da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2017a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2017/cnas-2017-021-18-12-2017b.pdf/download>. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 25, de 7 de novembro de 2018.** Dispõe sobre a notificação dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada ainda não inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal até o final de 2018 para que efetuem suas inscrições em 2019. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2018. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2018/cnas-2018-025-07-11-2018.pdf/download>. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 26, de 18 de dezembro de 2018.** Estabelece parâmetros para a criação de sistema eletrônico nacional para o processo de inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como das ofertas dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos conselhos de assistência social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2018a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2018/cnas-2018-026-18-12-2018.pdf/download>. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 15, de 25 de abril de 2019.** Revoga as resoluções CNAS de nº 12, 13 e 14, de 18 de abril de 2019, publicadas no Diário Oficial da União de 25 de abril de 2019. Brasília: Ministério da Cidadania, 2019a. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2019/cnas-2019-015-25-04-2019.pdf/download>. Acesso em: 2 jan. 2020.

_____. **Nota do CNAS em defesa do BPC**, Brasília, 08 de maio de 2019b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas/manifestos-do-cnas/nota-publica-do-cnas-em-defesa-do-suas-1.pdf/download>. Acesso em: 10 jun. 2020.

_____. **Resolução nº 21, de 15 de julho de 2019**. Altera o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social, aprovado pela Resolução CNAS nº 6, de 9 de fevereiro de 2011. Brasília: Ministério da Cidadania, 2019c. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2019/cnas-2019-021-15-07-2019.pdf/download>. Acesso em: 2 jan. 2020.