


**unesp**  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**  
**Faculdade de Ciências e Letras**  
**Campus de Araraquara - SP**

EVERTON HENRIQUE FARIA

**SUBSISTEMAS POLÍTICOS: A (R)EXISTÊNCIA DA  
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO  
DO PARANÁ**



ARARAQUARA – S.P.  
2020

EVERTON HENRIQUE FARIA

# **SUBSISTEMAS POLÍTICOS: A (R)EXISTÊNCIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ**

Tese de Doutorado, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa:** Estado, Sociedade e Políticas Públicas

**Orientadora:** Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli

ARARAQUARA – S.P.  
2020

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras - Câmpus de Araraquara

Faria, Everton Henrique  
SUBSISTEMAS POLÍTICOS: A (R)EXISTÊNCIA DA  
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ /  
Everton Henrique Faria – 2020  
229 f.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais) –  
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita  
Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus  
Araraquara)

Orientador: Carla Gandini Giani Martelli

1. Assistência Social. 2. Conselhos Gestores. 3.  
Conferências. 4. Efetividade. 5. Subsistemas  
Políticos . I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo sistema automatizado  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

EVERTON HENRIQUE FARIA

# SUBSISTEMAS POLÍTICOS: A (R)EXISTÊNCIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ

Tese de Doutorado, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa:** Estado, Sociedade e Políticas Públicas

**Orientadora:** Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli

Data da defesa: 26/03/2020

## MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

---

**Presidente e Orientadora:** **Dra. Carla Gandini Giani Martelli**  
Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (UNESP)

---

**Membro Titular:** **Dra. Carla Cecília Rodrigues Almeida**  
Universidade Estadual de Maringá

---

**Membro Titular:** **Dra. Celene Tonella**  
Universidade Estadual de Maringá (UEM)

---

**Membro Titular:** **Dra. Cristiane Machado**  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

---

**Membro Titular:** **Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy**  
Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (UNESP)

**Local:** Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras

UNESP – Campus de Araraquara

Àqueles que tornam minha vida um privilégio e permitem que eu possa vivê-la com autenticidade. Que não apenas me incentivam, mas são a inspiração do meu dia a dia.

## AGRADECIMENTOS

Que não sejam apenas agradecimentos,  
Que seja felicidade, amor e razões para toda a vida!

À minha mãe que através de sua luta me ensinou que a simplicidade será sempre a melhor opção diante das dificuldades da vida. E que se orgulha constantemente de todas as minhas conquistas, me incentivando mesmo que isso me torne ausente.

Em memória do meu pai, que se estivesse por aqui vibraria de felicidade ao fim deste processo de aprendizagem, que sempre viu na Educação caminhos de prosperidade e realização pessoal.

Aos meus irmãos, pelo incentivo e companheirismo desprendido. Por sempre estarem presente quando precisei e por serem parte do que tenho de melhor.

Ao meu companheiro *Airton Júnior* que me acompanhou incansavelmente e que da maneira mais sublime nunca me deixou sentir só, cuidando, incentivando e chamando-me à razão sempre que necessário. Obrigado por toda sua dedicação, compreensão e por ter abdicado de tantos momentos, especialmente por entender o quanto esse aprimoramento é importante para mim!

À Nicole Sofia Rodrigues do Nascimento, por trazer a leveza das crianças para minha vida e acalmar meu coração diante das dificuldades.

À toda minha família, especialmente à minha sogra, cunhadas e sobrinhos. Não há razão para estar nesse mundo sem termos com quem compartilhar nossa alegria.

*Aos meus amigos e amigas:*

Bruna Caroline Martins, companheira incansável desde os tempos de adolescência. Entre tantas pessoas no mundo você com certeza me inspira a ser melhor. Obrigado por me fazer enxergar!

Ana Caroline Torrente Pereira, Felipe Fontana, Fernanda Martins Valotta e Francieli Müller, não tem como descrever a importância de cada um em minha vida. Resumo aqui minha

gratidão por todos os momentos de partilha, aprendizado e alegrias que vivemos juntos, sobretudo, pela parceria de vida.

Ana Paula Assoni, Elizeth Valderrama, Isis Ponchio, Rodrigo Pedro Casteleira que incentivaram, acompanharam e me aconselharam ao longo desses anos. Obrigado pelo carinho e amizade de sempre!

Ana Márcia Ponvequi, Carina Schuch Pimpão e Elaine Gonçalves, por me cuidarem, aconselharem e serem tão especiais todos os dias nestes últimos quatro anos. Quero deixar registrado o quanto sou grato por tudo que fizeram por mim!

Eronildo José da Silva, por estar sempre presente mesmo na ausência. Por trilhar caminhos comigo antes desconhecidos, mas que contribuíram para ser quem sou.

*À força das mulheres que me tornaram o profissional que sou:*

Profa. Dra. Ana Lúcia Rodrigues, primeira professora a me abrir as portas de um centro de pesquisa. Que oportunizou tantos aprendizados no Observatório das Metrópoles e conhecer tantos profissionais que juntos fazem desse mundo um lugar mais justo.

Profa. Dra. Carla Cecília Rodrigues Almeida, minha primeira orientadora no Processo de Iniciação Científica. Abriu as portas da academia e me ensinou que a pesquisa é resistência e luta, transformando o mundo cotidianamente.

Profa. Dra. Zuleika de Paula Bueno, que tão lindamente mostrou que ensinar engrandece e nos faz crescer. Minha eterna gratidão por ter me apresentado a licenciatura com tanta paixão!

Prof. Dra. Marivânia Conceição de Araújo, minha orientadora no mestrado. Deixo registrado minha profunda admiração por ser essa pessoa/profissional de luta.

Profa. Dra. Celene Tonella, que desde a minha formação inicial nas Ciências Sociais acreditou em mim, abriu portas na academia e profissionalmente. Pela orientação na Administração Pública e por todos os outros momentos partilhados, especialmente pelo carinho que sempre dedicou a mim. Registro aqui minha admiração e agradeço imensamente por tudo. Você me inspira sempre a buscar e fazer o melhor!

À minha orientadora neste doutorado Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli, que aceitou o desafio de apontar caminhos, compartilhar conhecimentos e me guiar diante das dificuldades. Obrigado por oportunizar tamanha experiência e por todo carinho ao longo desses anos!

A todos os professores e profissionais do Curso de Graduação e Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá.

A todos os professores e profissionais do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UNESP/FCLAR.

A todos os colegas de turma e aos demais da UNESP/FCLAR que tive a oportunidade de conhecer nesse doutoramento.

Aos professores e funcionários do Colégio Estadual Unidade Polo.

À equipe médica (enfermeiras, técnicos de enfermagem e médicos), especialmente ao Dr. Vladimir Dias Marques pelos cuidados médicos no último ano.

Aos demais amigos e pessoas que aqui não foram citados, mas que são de extrema importância em minha vida.

Agradeço, portando, a Deus que em sua plenitude permitiu que eu pudesse estar escrevendo esses agradecimentos, que se mostrou presente nas maiores provações, que me atribuiu forças no hospital para escrever meu texto de qualificação e, hoje, finalizar essa tese.

Não há razões para agradecer quando não se sabe o valor das pessoas. A mágica de viver é aprender que diferenças são valores essenciais que quando aceitos nos levam a conhecer através dos outros o melhor de nós mesmos.



“[...] Lutei contra a dominação branca e contra a dominação negra. Defendi o ideal de uma sociedade democrática e livre, na qual todas as pessoas vivem juntas em harmonia e oportunidades iguais. É um ideal para o qual espero viver e conseguir realizar. Mas, se for preciso, é um ideal para o qual estou disposto a morrer”.

***Nelson Mandela***

(Depoimento no Julgamento de Rivonia, 20 de abril de 1964).

## RESUMO

Neste trabalho foi analisado a capacidade do Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná de impactar as agendas governamentais como subsistema político na consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Estado, analisando as formas de interação entre Estado-sociedade e a articulação desempenhada pelo Conselho como subsistema político na consolidação da Política Estadual de Assistência Social como política pública mediante os projetos políticos do executivo estadual entre os anos de 2011 a 2018. O pressuposto da pesquisa está na concepção que a existência dos Conselhos Gestores e das Conferências de Políticas Públicas contribuem efetivamente para a consolidação das políticas públicas em um Estado Democrático de Direito inferindo significativamente nas agendas governamentais, além de ofertarem um repertório de interação entre Estado-sociedade como subsistemas políticos que articulam atores e instituições na apresentação de escolhas e alternativas. Parte-se da dimensão de que interesses outros, que não os coletivamente acordados nas Conferências e encaminhados pelos Conselhos Gestores, influenciam a incorporação ou não das deliberações na agenda do Poder Público do Estado. Com a utilização de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa concluiu-se que mesmo diante de vários desafios, a atuação do Conselho foi capaz de impactar as agendas governamentais na consolidação do SUAS no Estado, articulando, propondo e deliberando diferentes assuntos importantes para as políticas públicas de assistência social, assim como refreando projetos políticos que tendiam a minimizar os avanços e a reduzir novamente a assistência social a uma política setorial.

**Palavras-chave:** Assistência Social, Conselhos Gestores, Conferências, Efetividade e Subsistemas Políticos.

## ABSTRACT

It was analyzed through this work the Paraná State Social Assistance Council capacity to impact the governmental agenda as political subsystem in the consolidation of the Unified Social Assistance System (SUAS) in the State, analyzing the interaction forms between state-society and the articulation made by the Council as a political subsystem in the consolidation of the State Policy of Social Assistance as public policy through political projects from the executive state between the years of 2011 and 2018. The research assumption is in the conception that the existence of the Managers Councils and the Public Policy Conferences effectively contribute to the consolidation of public policies in a Democratic State, implying significantly in the governmental agendas, besides offering a repertoire of interaction between state-society as political subsystem that articulates actors and institutions presenting choices and alternatives. It starts from the dimension of others interests, that are not collectively agreed upon the Conferences and forwarded by the Managers Council, influencing the incorporation or not from the deliberations in the agenda of the Public State of Power. Using qualitative and quantitative techniques, we concluded that even before many challenges, the Council's performance was capable of impacting the governmental agendas in the consolidation of the SUAS in the State, through articulation, proposing and deliberating different important subjects to the public policy in which tended to minimize the advances and reduce again the social assistance to a sectoral policy.

**Key-words:** Social Assistance, Managers Counsel, Conferences, Effectiveness and Political Subsystem.

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>FIGURA 1:</b> Principais Marcos Históricos da Política Nacional de Assistência Social .....	84
<b>FIGURA 2:</b> Sistema descentralizado e participativo da Assistência Social no Paraná.....	101
<b>FIGURA 3:</b> Organograma da SEDS.....	117
<b>FIGURA 4:</b> Áreas de intervenção do Programa Família Paranaense.....	122
<b>FIGURA 5:</b> Escritórios Regionais da SEDS .....	182

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1:</b> Previsão Orçamentária para Política Estadual de Assistência Social nos PPA's de 2004 a 2019 .....	145
<b>GRÁFICO 2:</b> Previsão Orçamentária para Política Estadual de Assistência Social nos PPA's de 2004 a 2019 conforme programas finalísticos.....	145
<b>GRÁFICO 3:</b> Comparativo entre a previsão orçamentária geral da secretária de estado com o percentual destinado a política de assistência social dentro dos PPA's .....	147
<b>GRÁFICO 4:</b> Despesas estaduais com a Assistência Social no Paraná (2011/19) .....	148
<b>GRÁFICO 5:</b> Despesa com a Assistência Social durante o governo Richa .....	152
<b>GRÁFICO 6:</b> Número de participantes nas conferências municipais (2011/17) .....	201
<b>GRÁFICO 7:</b> Número de participantes nas conferências estaduais (2011/17) .....	202
<b>GRÁFICO 8:</b> Evolução das deliberações (2003/18) .....	206
<b>GRÁFICO 9:</b> Deliberações do CEAS (2003/18) conforme finalidade.....	206
<b>GRÁFICO 10:</b> Deliberações referentes a Política Estadual de Assistência Social.....	209
<b>GRÁFICO 11:</b> Deliberações do CEAS (2011/18) .....	210

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1:</b> Ações e resultados do Grupo Interinstitucional de Trabalho .....	95
<b>QUADRO 2:</b> Comparação dos programas instituídos pelo governo federal e no governo estadual com Programa Família Paranaense .....	123
<b>QUADRO 3:</b> Marcos Regulatórios da Política Estadual de Assistência Social .....	183

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 01:</b> Governadores eleitos no Paraná (1982-2018) .....	87
<b>TABELA 02:</b> Candidatos a Governador <sup>a</sup> do Paraná (1982-2018) .....	90
<b>TABELA 3:</b> Despesas previstas e executadas em Reais conforme modalidade de financiamento (2012/18) .....	151
<b>TABELA 4:</b> Despesas previstas e executadas (2012/18) .....	153
<b>TABELA 5:</b> Despesas previstas e executadas conforme Proteções Sociais do SUAS (2012/18) .....	153
<b>TABELA 6:</b> Níveis de Interação entre Estado-sociedade .....	173
<b>TABELA 7:</b> Organização administrativa de representação da Sociedade Civil no CEAS	181

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFAI	Atenção as Famílias dos Adolescentes Internados por Medida Socioeducativa
AMP	Associação dos Municípios do Paraná
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
CADSUAS	Cadastro do Sistema Único de Assistência Social
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CENSE	Centros de Socioeducação
CIB	Comissões Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referências de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
FAS	Fundação de Ação Social
FASPAR	Fundação de Ação Social do Paraná
FCLAR	Faculdade de Ciências e Letras DE Araraquara
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FETSUAS	Fóruns de Trabalhadores/as do SUAS
FOMTSUAS	Fóruns Municipais de Trabalhadores do SUAS
FONACEAS	Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social
FOREAS	Fóruns Regionais de Assistência Social
GIT	Grupo Interinstitucional de Trabalho
IASP	Instituto de Ação Social do Paraná
IPs	Instituições Participativas
IVF/PR	Vulnerabilidade das Famílias Paranaenses
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NUCLEAS	Núcleo de Assistência Social
OP	Orçamento Participativo
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família



PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPAS	Piso Paranaense de Assistência Social
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC/PR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
R\$	Reais
SECR	Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família
SEDS	Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social
SEJU	Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
SETP	Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TIC's	Tecnologias da Informação e Comunicação
UNESP	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
UFPR	Universidade Federal do Paraná

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 1 - Políticas Públicas, Subsistemas de Representação e Participação ....</b>	<b>31</b>
1.1 Breve contextualização sobre as políticas públicas.....	34
1.2 Instituições Participativas: Subsistemas de Políticas Públicas .....	42
1.3 Da experiência democrática à consolidação das Instituições Participativas como subsistemas de políticas públicas .....	48
1.4 Reflexões acerca da Institucionalidade e da Articulação para o entendimento das Instituições Participativas como subsistemas políticos .....	57
1.5 Articulação: reflexões acerca dos Conselhos Gestores e Conferências de Políticas Públicas.....	61
<b>CAPÍTULO 2 - Sistema Estadual de Assistência Social do Paraná: a construção de um projeto político coletivo .....</b>	<b>71</b>
2.1 Considerações sobre a Política Nacional de Assistência Social.....	71
2.2 Entre os limites dos projetos políticos do executivo paranaense .....	85
2.3 Assistência Social: entre a “existência” e a “resistência” .....	94
2.4 O Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná.....	106
<b>CAPÍTULO 3 - A (r)existência do Sistema Estadual de Assistência Social: entre os mais do mesmo .....</b>	<b>111</b>
3.1 Projetos políticos do executivo paranaense – o velho vestido de novo.....	113
3.1.1 Descontinuísmos.....	113
3.1.2 Assistência Social como política setorial .....	120
3.1.3 Primeiro-damismo estadual .....	127
3.2 Planejamento estratégico e a Política Estadual de Assistência Social.....	134
3.3 Planejamento estratégico da Assistência Social: vontade e circunstâncias.....	139
3.3.1 Vontades e Circunstâncias.....	139
3.3.2 Planejamento Estratégico da Assistência Social .....	142
<b>CAPÍTULO 4 - Da invisibilidade à Efetividade: (r)existência .....</b>	<b>157</b>
4.1 Efetividade das Instituições de Participação: alguns elementos presentes no debate nacional.....	162
4.2 CEAS da invisibilidade à efetividade.....	174
4.3 Da antiguidade do setor no aparelho de Estado às formas de articulação.....	176
4.3.1 Marco Regulatório.....	177

4.3.2 Espaços de atuação .....	184
4.3.2.1 Trajetórias: importância para as bases de atuação do CEAS .....	189
4.3.2.2 Articulações e conexões na consolidação de espaços de atuação na Gestão Richa	192
4.3.2.3 Estratégias.....	202
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>214</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>221</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>229</b>

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204), certamente instituía uma nova prática a ser implementada dentro da gestão pública que, por sua vez, transcendia as até então vigentes percepção e experiência de uma forma organizativa do Estado altamente centralizadora e avessa a formas alternativas, complexas e modernas de participação da sociedade civil brasileira.

Desde a edificação e promulgação da última Constituição, muito se tem discutido sobre o sistema de participação e representação política no Brasil, em especial, acerca das inéditas formas de representação por intermédio da sociedade civil, em grande parte representadas pelas Instituições Participativas, que dentre outras premissas contribuíram significativamente para pluralizar o cenário político institucional brasileiro e apresentar modelos de gestão participativa que até então não haviam sido experimentados pelas democracias constituídas.

Nos últimos anos, diversas pesquisas e estudos vêm se ocupando com múltiplos temas intentando à construção de um arcabouço teórico conceitual (uma teoria política) capaz de interpelar, apreender e compreender esse novo processo político-participativo no Brasil, buscando dimensionar, dessa forma, as diferentes faces, papéis e funções dessas instituições políticas, partidos políticos, movimentos sociais, grupos e opinião pública.

Neste sentido, se por um lado tem-se o Estado se abrindo para a participação popular por meios institucionais, existe de outro, as administrações públicas tendo que trabalhar com estas personagens que adentraram nas estruturas governamentais de forma institucionalizada para apresentarem aos gestores aquilo que a sociedade estava discutindo em suas bases, sobretudo, para estabelecerem uma articulação entre os espaços de participação e representação configurando novas formas de interação entre Estado-sociedade.

Frente a isso, as Instituições de Participação (IPs) passaram a atuar dentro do cenário político institucional como subsistemas políticos recebendo, apresentando e negociando alternativas com os diferentes atores sociopolíticos no processo de fomentação, implementação e execução de dada política pública, configurando-se em importantes personagens na interação entre Estado-sociedade.

Por outras vias, essas novas configurações denotam, de forma sucinta, a descentralização político-administrativa às quais estavam imersas as gestões públicas no Brasil a partir da Constituinte de 1988. Isso é, se antes da Constituinte as políticas públicas desenvolvidas eram papel desempenhado apenas pelos governos, a partir de então passaram a ter como prerrogativa a participação social desde o processo de elaboração até o monitoramento e avaliação das ações implementadas, estabelecendo o exercício do controle social e do accountability por vias participacionistas, o que, conseqüentemente, ocasionou em maior transparência na utilização dos recursos públicos.

De maneira geral, o poder público passou a trabalhar com as questões referentes às demandas sociais da população, às quais passaram a ser traduzidas, em grande parte, pelos atores sociopolíticos que expressariam suas vontades nas Instituições de Participação, representando, deste modo, interesses plurais e dinamizando as formas que se fazia política pública no Brasil. Descentralizando as tomadas de decisão e garantindo a participação e a representação dos diferentes sujeitos e instituições no cenário político de forma institucional com o reconhecimento demarcado pela Constituição Cidadã.

Há que se considerar que as novas relações estabelecidas dinamizaram a forma de fazer política no Brasil, além de propiciar que os projetos políticos ideológicos pudessem ser colocados nas mesas de negociação para que a sociedade, representada pelas diferentes instituições da sociedade civil, os apreciassem. Ademais, acenava para outras formas públicas de relação da sociedade com o poder, assim como ocorreu com o Poder Legislativo, que teve que se atentar às demandas sociais para fomentar seus projetos, uma vez que suas agendas restringiam-se as demandas do executivo, não daqueles que de fato deveria representar (FIGUEREDO e LIMONGI, 1999).

Nesta direção, as instituições de participação passaram a ocupar papel de destaque nas diferentes políticas públicas brasileiras. Em determinados momentos, chamando os gestores públicos a discutirem as questões sociais e a voltarem-se aos problemas específicos de uma área de política fomentando debates e estabelecendo mecanismos de proposição de ideias e formação de agenda para a existência de ações públicas para áreas desassistidas. Em outros, a apresentarem alternativas para conseguirem alcançar objetivos desenhados coletivamente pelos diferentes atores e instituições sociopolíticas no processo de consolidação de áreas de políticas públicas.

Os trabalhos desenvolvidos pelas IPs, desta forma, ora eram desenvolvidos para que as gestões públicas desenhassem agendas governamentais para efetivarem determinada área

política em políticas públicas assegurando os princípios constitucionais, como também para o fortalecimento e garantia de que os avanços em determinadas áreas de políticas públicas já implementadas não fossem minimizados pelos gestores públicos.

Neste sentido, os Conselhos e as Conferências de Políticas Públicas como Instituições Participativas, desempenham papel fundamental na articulação das políticas públicas no Brasil, pois aglomeram em um mesmo espaço atores e instituições que representam projetos políticos plurais na apresentação de alternativas para a composição das agendas governamentais e para o processo de tomadas de decisão, além de sinalizarem para diferentes formas de interação entre Estado-sociedade no processo de políticas públicas.

Por este motivo, a relação entre as instituições de participação, especialmente os Conselhos Gestores, com os poderes públicos expressam ainda mais a necessidade de estudos sobre os procedimentos, conhecimentos e ações vinculados à articulação existente entre estas instituições. Sobretudo, por elas determinarem a formação de agendas políticas que resultam ou não em ações estatais no atendimento as demandas da população diante das tomadas de decisão.

Não obstante, estabelecem formas de negociação e articulação de princípios ideológicos traduzidos em projetos políticos dentro do sistema de políticas públicas que contribuem diretamente para a composição da agenda pública de um governo, interagindo com o Estado e a Sociedade utilizando-se de mecanismos democráticos para apresentação e escolha de alternativas para os problemas públicos, sinalizando para questões amplamente discutidas por um conjunto de especialistas que compõem estes subsistemas políticos.

Diante disso, a articulação entre estas instituições políticas apresenta problemáticas a serem compreendidas ao longo do processo de representação e participação. A articulação se torna foco de discussão nesse caso, ao passo que uma das atribuições dos Conselhos é dar encaminhamento para as deliberações das propostas apresentadas nas Conferências pelos representantes do poder público e da sociedade civil e acompanhá-las até que estes façam a avaliação das ações, projetos e programas implementados e executados pelas gestões governamentais.

Isso significa que o executivo deve incorporar essas deliberações junto as projetos políticos vigentes, enquanto o legislativo deve fiscalizar se as propostas deliberadas nas Conferências e encaminhadas pelos Conselhos estão presentes nos instrumentos que envolvem o planejamento e os orçamentos das políticas setoriais, tais como: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual

(LOA) e os Planos de Ação das áreas de políticas públicas, bem como o fechamento e aprovação das contas públicas.

Ou seja, a articulação destes mecanismos é primordial para que as demandas sociais sejam atendidas ao longo de uma gestão pública, conseqüentemente, a articulação é um ponto essencial para que as políticas públicas alcancem êxito, tendo na participação social o elo principal entre o Estado e a Sociedade para o desenvolvimento de um sistema político democrático.

A articulação sistêmica, deste modo, tem nas Conferências de Políticas Públicas a consolidação de importantes espaços de negociações e articulação para apresentação de alternativas e escolhas aos gestores públicos, uma vez que seu caráter participativo é essencial para o processo democrático no fomento das políticas públicas. Outrossim, estas instâncias vêm ganhando destaque por propiciarem espaços de negociação e participação que resultam em deliberação, de caráter não vinculante, mas que apontam para processos de negociações que desencadeiam em deliberações a serem incorporadas nas agendas públicas das instituições que compõem o sistema de participação e representação brasileiro.

Ao término de cada Conferência tem-se uma avaliação de cada política em seus respectivos avanços e uma série de novas propostas ou recomendações para as gestões públicas a serem instituídas nos próximos anos. Tais proposições e recomendações expressam o conjunto de reivindicações das bases de representação existentes na sociedade expressas desde a realização das Conferências municipais e direcionam os trabalhos a serem realizados pelos Conselhos Gestores, por exemplo.

A literatura especializada nos últimos anos tem apresentado a relação entre estas instâncias de participação e representação e o poder executivo nas mais diversas temáticas. No entanto, tal bibliografia ainda carece de mais pesquisas sobre essa relação. Pesquisar os resultados destas relações e as conseqüências das mesmas é de extrema importância para se compreender e aprimorar os mecanismos democráticos existentes dentro das políticas públicas, especialmente para se entender como essas relações têm se estabelecido junto aos governos e de maneira mais ampla na sociedade.

Desta forma, torna-se fundamental realizar trabalhos que contemplem a temática da articulação entre as IPs como subsistemas de políticas públicas na perspectiva de estabelecer aproximações e reflexões da importância das formas de interação existente entre Estado-sociedade, principalmente, quando se refere aos processos de articulação existentes entre essas instituições que representam interesses sociais dentro das estruturas políticas brasileiras.

Assim como para compreender como determinadas áreas de políticas públicas vêm conseguindo (r)existir mediante projetos políticos que se distanciam dos princípios que fundamentam o Estado Democrático de Direito.

Diante disso, esta tese busca responder às seguintes questões: 1) Em que medida as deliberações que são construídas nas Conferências Estaduais de Políticas Públicas de Assistência Social e encaminhadas pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) são incluídas na agenda do Poder Público do Estado do Paraná? 2) Como as políticas públicas de assistência social (r)existiram aos projetos políticos reducionistas apresentados pela Gestão Richa (2011/18)? Em linhas gerais, busca-se responder qual a capacidade do Conselho Estadual de Assistência Social de impactar as agendas governamentais como subsistema político na consolidação do Sistema Único de Assistência Social no Estado do Paraná.

O objetivo é analisar as formas de interação entre Estado-sociedade e a articulação desempenhada pelo Conselho Estadual de Assistência Social como subsistema político na consolidação da Política Estadual de Assistência Social como política pública mediante os projetos políticos do executivo entre os anos de 2011 a 2018. Utiliza-se como aporte teórico-processual a análise dos projetos políticos das gestões públicas paranaenses, especialmente as que ocuparam o executivo a partir de 2003, ano que se tornou marco para a política pública de assistência social e para a política brasileira com o início do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) no âmbito federal.

Nesta pesquisa entende-se que a existência dos Conselhos Gestores e das Conferências de Políticas Públicas contribuem efetivamente para a consolidação das políticas públicas em um Estado Democrático de Direito inferindo significativamente nas agendas governamentais, além de ofertarem um repertório de interação entre Estado-sociedade como subsistemas políticos que articulam atores e instituições na apresentação de escolhas e alternativas para um dado setor de política. Ou seja, embora esta pesquisa tenha mostrado que interesses outros, que não os coletivamente acordados nas Conferências e encaminhados pelos Conselhos Gestores, influenciam na incorporação ou não das deliberações na agenda do Poder Público do Estado do Paraná, a hipótese é a de que as IPs funcionam como importantes canais de articulação dos interesses da sociedade civil com os do governo.

O recorte temporal estabelecido tem por base a sequência de Conferências realizadas no período de 2003 a 2018, sem interrupções, seguindo a ordem cronológica de dois em dois anos, as gestões que ocuparem o Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná neste período, bem como os processos eletivos do executivo paranaense, o qual tem por base a



sequência de quatro mandatos com dois governadores de bases políticas distintas, exercendo o comando do Estado.

Cabe ressaltar que as análises primam pela Gestão Richa (2011/18), momento em que houve a consolidação do Sistema Único de Assistência Social e a implementação do Programa Família Paranaense como principal programa para as diferentes políticas que integraram o projeto político para o Desenvolvimento Social no Estado, na tentativa de minimizar a política pública de assistência social às ações desenvolvidas no âmbito deste programa e instaurando no Paraná um novo tipo de assistencialismo, denominado nesta tese de *assistencialismo sintomático*.

Evidenciar como o CEAS consolidou-se como principal articulador do Sistema Estadual de Assistência Social atuando como subsistema político para refrear os projetos políticos neoliberais implementados no governo Richa é o objetivo final deste trabalho, uma vez que parte-se do pressuposto de que para o desenvolvimento de uma democracia efetiva é preciso que as instituições políticas dialoguem entre si e que tenham a sociedade como norteadora de suas ações no processo de políticas públicas.

O processo de articulação entre Conselho e poder público, deste modo, tornou-se um campo arenoso justamente porque ele não expressa uma única via de representação e participação, pelo contrário, ele exige várias vias de acesso que determinam questões para além do simples ato de representar, afinal, os atores ali presentes não somente estabelecem uma relação de disputa entre seus membros, mas também demarcam posições dicotômicas em suas estruturas administrativas que resultam por diversas vezes em formas plurais de interação entre Governo-sociedade.

Isso pode ser percebido na medida em que nestas instituições existem atores sociopolíticos, organizações civis, a população e a própria máquina pública que podem criar mecanismos aproximativos e/ou direcionar trabalhos paralelos que nem sempre comungam dos mesmos objetivos, uma vez que os projetos políticos em questão corroboram para a construção de agendas que restringem as ações de políticas públicas a estratégias reducionistas calcadas em ideologias político-partidárias.

O cenário político paranaense apresenta características de representatividade partidária majoritária de centro-direita, cujo interesses alocam-se na preservação de políticas setoriais de caráter emergenciais e assistencialista, especificamente no caso da política de assistência social. Contudo, a partir de 2003 com o Governo Lula, a configuração da política de assistência social vislumbra um novo cenário e uma nova fase em que o Estado passa a gerir

esta política com características de políticas públicas que culminaram na implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O novo contexto político nacional reflete novos panoramas para os estados federativos que, conseqüentemente, passaram a trabalhar com um novo ordenamento jurídico e com as IPs como um dos principais mecanismos de aprimoramento ou fomento de políticas públicas. Evidentemente que desde 1994 com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) os Conselhos Gestores e as Conferências de Assistência Social estão presentes no cenário político. Todavia, é a partir de 2003 que ocorre o fortalecimento destas IPs como instituições de representação e participação. A aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) em 2005, Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) em 2006 e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais em 2009, mudaram a forma da administração pública executiva lidar com a política de assistência social e em como o poder público lidava com essa política.

Neste sentido, ao se evidenciar a rede de relações composta pelos conselheiros do CEAS e da gestão pública estadual foi possível compreender se as deliberações conferenciais encaminhadas e transformadas em normas processuais impactaram na agenda governamental mesmo com projetos políticos que se distanciavam das propostas de consolidação do SUAS em todo o território nacional.

Em linhas gerais, a ação de representar os diversos interesses existentes na sociedade, tanto nos Conselhos Gestores quanto no poder público implicaram, prioritariamente, diferentes formas de articulação entre seus representantes para garantir que os resultados dos trabalhos executados estivessem condizentes com as necessidades presentes no âmbito social.

Assim, para o alcance dos objetivos e a apresentação dos resultados da pesquisa, esta tese está organizada em quatro capítulos. O primeiro capítulo fomenta e apresenta algumas reflexões sobre a teoria das políticas públicas e insere as Instituições Participativas como subsistemas políticos de representação e participação no sistema democrático brasileiro, demonstrando a importância da articulação realizada pelo Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná para o fortalecimento das políticas públicas de assistência social na implementação e fortalecimento do sistema estadual frente a consolidação do Sistema Único de Assistência Social desde 2011.

Não obstante, a fundamentação teórica neste capítulo é erigida a partir do entendimento de que os Conselhos de Assistência Social construíram um repertório de

interação entre Estado-sociedade atuando diretamente no sistema democrático brasileiro como subsistemas políticos, nos quais os conselheiros atuam diretamente como empreendedores de políticas públicas (policy entrepreneur) estabelecendo mecanismos para produção de alternativas e escolhas no setor da política pública de assistência social.

O capítulo seguinte apresenta uma reflexão da história da Política Nacional de Assistência Social diante dos projetos políticos à frente do poder público executivo federal e mostra como a política de assistência social esteve entre os limites dos projetos políticos do executivo paranaense. Assim como as Instituições Participativas – Conselho e Conferências de Assistência Social - conseguiram aproveitar as janelas de oportunidades abertas para efetivar o Sistema Estadual de Assistência Social, mantendo-o sempre em uma linha tênue entre a “existência” e a “resistência”, no qual o CEAS tornou-se o principal mecanismo de interação entre Estado-sociedade para a promoção da Política Estadual de Assistência Social.

A discussão realizada no terceiro capítulo perpassa a reflexão de como o sistema estadual tem se apresentado no âmbito das localidades mediante a autonomia proposta pelo Sistema Único de Assistência Social aprovado em 2011. Isto tendo como perspectiva as relações de poder inerentes aos projetos políticos dentro da gestão pública estadual na partilha de poder com as instâncias deliberativas que o integram. A análise que traz como foco o Estado do Paraná, apresenta como o SUAS veio se estruturando no Estado e como este se manteve presente diante dos projetos políticos da Gestão Richa, e como, diante do princípio da autonomia administrativa, este governo estabeleceu de forma institucional seus projetos políticos dando continuidade às práticas políticas tradicionais paranaenses.

As estratégias utilizadas e os caminhos em que isso se deu é o tema do último capítulo, que traz ao debate a reflexão da importância dos subsistemas de políticas públicas para refrear as ações políticas de implementação de projetos políticos que se distanciam daqueles que foram construídos a partir da participação democrática dos diferentes segmentos sociais.

A discussão proposta traz uma reflexão sobre a efetividade das IPs como objeto de estudo, demonstrando a importância de se pensar a efetividade destas instituições considerando o debate sobre a participação e o campo prático-teórico de avaliação de políticas públicas. Na mesma direção, é realizado uma reflexão acerca da articulação como mecanismo capaz de mensurar a efetividade do Conselho Estadual de Assistência Social para a (r)existência do Sistema Estadual de Assistência Social do Paraná, demonstrando que o processo de interação existente acarreta uma cadeia sistêmica de articulação complexa por

envolver personagens, instituições, interesses e poder no cenário político institucional paranaense de forma contínua ou intermitente.

### **Notas sobre os procedimentos metodológicos**

A escolha dos procedimentos metodológicos tem como principal direcionamento o desenvolvimento do conhecimento científico, o alcance dos objetivos propostos e a exposição dos resultados das pesquisas desenvolvidas ao longo deste processo de doutoramento, sobretudo, a busca pelo aprimoramento das práticas científicas estabelecendo um intercâmbio entre a academia e a sociedade.

É certo que as escolhas de técnicas metodológicas implicam diretamente no resultado da pesquisa científica e, frente a isso, a escolha pela utilização tanto de técnicas qualitativas quanto quantitativas se deu nesta pesquisa pela importância da complementariedade das áreas científicas que compõem as Ciências Sociais.

A decisão de trabalhar com os dois tipos de metodologias se deve a importância da integração delas no processo de pesquisa, em específico, na área de Ciência Política diante dos grandes debates que permeiam as Ciências Sociais. É de grande importância compreender que ambos os métodos podem trazer dados relevantes e uma compreensão mais ampla do objeto de estudo que envolve tanto questões de qualidade quanto de quantidade dentro dos sistemas de participação.

Marvasti (2004, p.08) chama a atenção para esse processo nas pesquisas realizadas no campo das Ciências Sociais, ressaltando que as pesquisas quantitativas e qualitativas não devem ser vistas como técnicas opostas, pois elas não representam absolutos disciplinares, tão pouco morais. Pois, em seu estágio inicial a pesquisa quantitativa “envolve o uso de técnicas metodológicas que representam a experiência humana em categorias numéricas, às vezes chamada de estatística”. Deste modo, a pesquisa qualitativa “fornece descrição detalhada e análise da qualidade ou da substância da experiência humana. No entanto, há muita sobreposição entre os dois, tanto na prática quanto na teoria” (*idem* – tradução própria).

Goldenberg (2004, p.62/63), ao trabalhar a importância da integração da análise quantitativa com a qualitativa ressalta que ela permite que o “pesquisador faça um cruzamento de suas conclusões de modo a ter maior confiança que seus dados não são produto de um procedimento específico ou de alguma situação particular”. Não obstante, a autora ressalta ainda que ao se combinar metodologias diversas no estudo do mesmo fenômeno os esforços se concentram para que seja realizada descrições, explicações e compreensões do objeto de estudo mais abrangentes.

Desta forma, esta pesquisa parte da realidade empírica ou observável buscando a lógica e a coerência no estudo científico tentando seguir as etapas de pesquisas apontadas por Marvasti (2004, p.9) do início ao fim do trabalho científico. E estrutura-se dentro do conceito de pesquisa social, termo trabalhado pelo autor Paul T. Have em seu livro *Understanding Qualitative Research and Ethnomethodology* e que segundo Ragin (1994), é:

Social research, in simplest terms, involves a dialogue between ideas and evidence. Ideas help social researchers make sense of evidence, and researchers use evidence to extend, revise, and test ideas. The end result of this dialogue is a representation of social life - evidence that has been shaped and reshaped by ideas, presented along with the thinking that guided the construction of the representation (RAGIN, 1994, p.55 apud HAVE, 2004, p.02).

Para tanto, entende-se que as articulações e decisões que integram as arenas políticas dentro do cenário político institucional delimitam os espaços de atuação e estabelecem regras para o jogo político de acordo com os objetivos propostos, dimensionando as formas de interação entre Estado-sociedade expressos nos diálogos análogos entre os que representam interesses comuns em situações particulares e/ou se os resultados obtidos possuem caráter universal. Isto é, coletivo sem vínculos dialógicos de interesses específicos, permitindo aferir se houve o fortalecimento das políticas públicas de assistência social com ações universais ou se as ações restringiram essa política a medidas de atendimento de interesses específicos.

Portanto, os procedimentos metodológicos escolhidos possibilitaram o entendimento dos comportamentos dos atores políticos a partir dos seus espaços de atuação viabilizando o entendimento das redes de relações estabelecidas e das ações implementadas nestes espaços de acordo com os jogos de interesses que permearam o cenário político institucional paranaense.

O trabalho foi construído a partir de fontes de pesquisas bibliográficas como livros, teses e artigos científicos relacionados aos seguintes temas: Instituições Participativas, especificamente sobre efetividade e aquelas que utilizam, especialmente como referencial, as Conferências de Políticas Públicas e os Conselhos Gestores; Participação; Políticas Públicas e Subsistemas Políticos; e aqueles que versam sobre a política de assistência social no Brasil.

Na composição conceitual utilizou como referencial os trabalhos que versam sobre os *Subsistemas Políticos* (KINGDON, 2003; BAUMGARTNER; JONES, 1993) discutidos no âmbito nacional, dentre outros, por Capella (2006, 2015) para a compreensão da importância das IPs na articulação dos diferentes atores e instituições no processo de políticas públicas. Para a compreensão dos interesses na composição da agenda governamental utilizou-se o

conceito de *Projetos Políticos* cunhado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), pois o mesmo possibilitou colocar na mesma arena política diferentes atores e instituições que estabelecem relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas, como é o caso da política de assistência social.

Para dar movimento aos conceitos anteriores, foi inserido na reflexão o conceito de *interação entre Estado-sociedade* mobilizado por Abers, Serafim e Tatagiba (2015), em pesquisa que tratou sobre os repertórios de interação entre Estado-sociedade dentro de um Estado heterogêneo na “Era Lula”, a fim de evidenciar que ao atuar como subsistema político, o Conselho Estadual de Assistência Social além de articular diferentes atores e instituições na apresentação de alternativas e escolhas promoveu direta e indiretamente novas formas de interação entre o Estado e a sociedade.

Ademais, a literatura sobre Efetividade das Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil contribuíram para o desenvolvimento científico e o alcance dos objetivos propostos, bem como na exposição dos resultados com descrições, explicações e compreensões mais universais, conectando este estudo com as demais pesquisas que vêm sendo realizadas dentro das Ciências Sociais.

Do mesmo modo, foram utilizados materiais disponíveis nos ambientes virtuais e *in loco* do Conselho Estadual de Assistência Social, das Conferências e do Poder Público (executivo e legislativo), tais como: atas, artigos, panfletos, relatórios de Conferências, relatórios de gestão e normas jurídicas (leis que versam sobre a política de assistência social, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentaria Anual), bem como Planos de Ação do poder executivo e do respectivo Conselho.

Desta forma, os procedimentos utilizados na pesquisa representam duas etapas. A primeira é composta pela formação de um banco de dados sobre as informações das instâncias de participação e do poder público a respeito das deliberações conferências e do CEAS e as normas jurídicas adquiridas no processo de pesquisa documental levando-se em consideração a coleta global dos dados tendo como único critério o recorte temporal da pesquisa. E a outra, a sistematização das deliberações do Conselho de acordo com a organização da política pública de assistência social considerando as seguintes áreas: 1) Gestão (do SUAS) – envolvendo as deliberações de organização da política no Estado; 2) Níveis de Proteções Sociais: 2.1) Proteção Social Básica, 2.2) Proteção Social Especial, 2.2.1) Proteção Social Especial de Média Complexidade e 2.2.2) Proteção Social Especial de Alta Complexidade – conforme a organização prevista na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004); 3)

Financiamento da Política de Assistência Social; 4) Controle Social; e 5) Rotinas Administrativas.

Os procedimentos qualitativos escolhidos auxiliaram na visualização das informações obtidas ao longo do processo. Isso significa que os mesmos possibilitaram, ao final da pesquisa bibliográfica e documental, conforme exposto acima, um banco de dados que foi transformado em figuras, gráficos, quadros e tabelas, que tornaram mais dinâmico e didático a visualização dos resultados levantados durante a pesquisa. Nesta direção, para o processo de verificação de informações e composição dos dados, esses procedimentos foram definidos como primários, para a verificação imediata dos dados e, secundários, para a investigação da articulação entre as instituições e os atores sociopolíticos.

Os procedimentos primários estão diretamente ligados aos Projetos de Leis, Projetos de Leis Complementares, Projetos Decretos Legislativo, Projetos de Resolução, Indicação, Projetos de Emenda à Constituição, Proposição, Veto e Emendas Parlamentares referentes a Política Estadual de Assistência Social presentes no ordenamento jurídico paranaense, assim como as deliberações do CEAS. Já os procedimentos secundários foram utilizados para o cruzamento de informações e verificação se os documentos jurídicos possuíam algum tipo de ligação com as deliberações das instâncias de participação e representação, e em como estas apareceram nos Planos de Ação do executivo estadual para a política de assistência social, nos Relatórios Finais das Conferências Estaduais e nos Relatórios de Gestão do Conselho Estadual de Assistência Social.

Assim sendo, o processo de classificação dos dados inseriu a pesquisa qualitativa no universo da pesquisa quantitativa, uma vez que após a definição dos critérios e a limpeza dos dados tornou-se possível realizar as correlações necessárias para compreender como o Conselho Estadual de Assistência Social atuou ao longo dos anos para implementar e solidificar a Política de Assistência Social no Paraná diante dos projetos políticos que ocuparam a gestão estadual, especialmente no momento em que buscava-se a consolidação do SUAS como operador da política de assistência social.

Por fim, as análises dos dados forneceram os elementos necessários para a compreensão se há efetividade na articulação realizada pelo Conselho Estadual de Assistência Social como subsistema político na apresentação de escolhas e alternativas para a Política Estadual de Assistência Social, possibilitando averiguar a hipótese que norteiam esta tese e as formas de interação entre Estado-sociedade presente no cenário político institucional do Estado do Paraná.

## CAPÍTULO 1 - Políticas Públicas, Subsistemas de Representação e Participação

*O Objetivo não seria evitar os conflitos, mas permitir que o tencionamento leve à superação de desigualdades, à afirmação de direitos universais e à democratização das políticas públicas [...] (TONELLA, 2006, p.41).*

Considerando que as políticas públicas de Assistência Social e os respectivos processos participativos que as integram nos últimos 15 anos vêm se estabelecendo como uma das principais agendas de pesquisa (CUNHA e ZANETTI, 2016; ALMEIDA, CARLOS; SILVA, 2017), pelo seu caráter deliberativo, pela capacidade de contribuir e determinar agendas e por conseguirem contemplar a heterogeneidade existente no poder público e na sociedade civil, este capítulo apresenta algumas reflexões sobre a teoria das políticas públicas e insere as Instituições Participativas (doravante IPs) como subsistemas políticos de representação e participação no sistema democrático brasileiro.

Na mesma direção, busca-se demonstrar a importância da articulação realizada pelo Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná para o fortalecimento das políticas públicas de assistência social na implementação e fortalecimento do sistema estadual frente a consolidação do Sistema Único de Assistência Social desde 2011.

O argumento central é que a existência destas IPs contribui efetivamente para as políticas públicas interferindo de forma significativa nas agendas governamentais. Os Conselhos de Assistência Social, de caráter deliberativo, com reuniões periódicas, junto às Conferências, construíram um repertório de interação entre Estado-sociedade atuando diretamente no sistema democrático brasileiro como subsistemas políticos, nos quais os conselheiros atuam diretamente como empreendedores de políticas públicas (policy entrepreneur) estabelecendo mecanismos para produção de alternativas e escolhas no setor da política pública.

A definição teórica conceitual está calcada nas teorias que versam sobre políticas públicas, especificamente aquelas que compreendem que as políticas públicas consistem em meios que estão à disposição do Estado e são operacionalizadas por seus agentes, bem como das atividades privadas concretizadas pela sociedade civil para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2002).

A partir dessa compreensão, a construção empírica faz interface com dois modelos teóricos de políticas públicas, haja vista a capacidade que estes têm em explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas. O modelo de *Múltiplos Fluxos* (Multiple Streams Model) desenvolvido por Kingdon (2003), no qual o autor defende a ideia de que



alguns atores são influentes na definição da agenda governamental ao passo que outros exercem maior influência na definição das alternativas (decision agenda) e o modelo de *Equilíbrio Pontuado* (Punctuated Equilibrium Model), de Baumgartner e Jones (1993), que procura explicar de que forma se alternam momentos de rápida mudança e estabilidade, tomando como base dois eixos: estruturas institucionais e processo de agenda-setting (CAPELLA, 2006).

Deste modo, esta pesquisa privilegia os estudos acerca dos subsistemas de políticas públicas (policy subsystems) apresentados por Baumgartner e Jones, (1993), que consistem em espaços nos quais se estabelecem redes de relacionamento que utilizam estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses. Os **subsistemas** encontram-se entre o **macrossistema** (macro policy systems) “no qual são tomadas decisões que afetam uma política pública ou a estrutura de poder em torno dela”, e os **microssistemas** (micro policy systems), que “envolvem decisões que geralmente não despertam a atenção do público”, e o processo de tomada de decisão baseia-se “em alta complexidade técnica, envolvendo um número bastante reduzido de tomadores de decisão que procuram restringir o acesso de outros participantes” (CAPELLA, 2006, p.452).

Desta forma, nos subsistemas

as políticas são produzidas em um ambiente composto por diversas instituições e atores, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que acabam se especializando e direcionando seus esforços para alguns aspectos específicos de uma política (*idem*).

Nesta direção, por ser composto por uma série de especialistas/técnicos (acadêmicos, pesquisadores, consultores, assessores e servidores públicos), os subsistemas políticos atuam mais frequentemente na elaboração de alternativas e na proposição de soluções aos problemas que ascendem a agenda. Isto é, os mesmos trabalham na apresentação de alternativas e soluções após serem amplamente discutidos dentro das diferentes comunidades que os compõem, dedicando-se a estudos e no desenho de soluções para os diferentes problemas dentro de determinada política pública, assim como compartilhando ideias sobre determinada questão que cerceia a realidade situacional de dada sociedade.

Assim, quando há similitudes tanto na estrutura institucional definida quanto na ideia fortemente associada com a instituição e com os valores políticos da comunidade, as comunidades tornam-se mais coesas e apresentam maior poder na apresentação de alternativas e nas escolhas, assim como maior probabilidade de inferência nas agendas governamentais,

uma vez que o compartilhamento de ideias torna os subsistemas políticos espaços com maior capacidade de produzir/impactar mudanças na agenda.

Não obstante, busca-se na literatura brasileira, especificamente as das Ciências Políticas que se referem às Instituições Participativas, a compreensão da importância destas instituições para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Destaca-se o conceito de interação entre Estado-sociedade mobilizado por Abers, Serafim, Tatagiba (2015), na pesquisa sobre os repertórios de interação entre Estado-sociedade dentro de um Estado heterogêneo na “Era Lula”, para o entendimento da importância dos Conselhos Gestores na articulação de alternativas e escolhas em determinadas áreas de políticas públicas.

De acordo com as autoras,

em algumas áreas de políticas públicas, espaços participativos formalizados como conselhos e conferências tiveram papel central, enquanto em outros setores predominaram formas de interação menos formais. No governo Lula, o mote da “participação da sociedade” abriu espaço para a combinação mais criativa de diferentes práticas e rotinas, ampliando as chances de acesso e influência dos movimentos sobre o Estado, obviamente com variações setoriais importantes (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2015, p.326).

A reflexão proposta integra a perspectiva de que os espaços de negociação e articulação promovidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná estão representados nos interesses políticos expressos em projetos políticos, tanto dos setores governamentais quanto da sociedade civil.

A definição de projetos políticos utilizada é a realizada por Dagnino; Olvera e Panfichi (2006, p.28), que os compreendem como “construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas”, assim como as considerações realizadas por Gurza Lavallo, Houtzager e Castelo (2012, p.203), que apontam que a ideia de projetos políticos

introduz a historicidade e, portanto, a relevância dos fatores contextuais; simultaneamente, dilui as fronteiras artificiais entre instituições e atores políticos, de um lado, e sociedade civil, de outro, apontando para a transversalidade da política.

Assim, ao inserir as políticas públicas como resultado dos projetos políticos em disputa reforça-se a tese de que as instituições sociopolíticas são essenciais para a definição da agenda governamental e que as ações políticas resultam de suas construções históricas e determinam quais as estratégias que serão utilizadas para defenderem suas escolhas. Não obstante, demonstram que a ação política e a representação exercidas extrapolam os limites artificiais ou legais presentes no cenário político institucional e alcançam as diferentes

instituições da sociedade colocando em evidência os vieses ideológicos dos projetos que são defendidos.

### **1.1 Breve contextualização sobre as políticas públicas**

Atores como Dye (1992), Bucci (2002), Rodrigues (2011), Parada (2006), Souza (2006), Januzzi (2011) e Secchi (2012), apontam para a importância da organização do Estado a partir da definição de políticas públicas, em que a integração entre Estado, instituições e indivíduos promove o fortalecimento do sistema democrático com deliberações que resultem conjuntamente da participação de toda a sociedade.

Em uma contextualização geral, ao caracterizar as políticas públicas como “tudo que os governos decidem fazer ou deixar de fazer”, Dye (1992, p.02), evidencia o papel dos governos mediante as pluralidades existentes dentro da sociedade e a necessidade do controle das ações governamentais a partir da fomentação de políticas públicas que regulariam comportamentos, organizaria as burocracias, distribuiria benefícios, regulamentaria cobranças de impostos, descentralizando as tomadas de decisões governamentais.

Diante disso, as políticas públicas podem ser definidas, segundo Souza (2006, p. 26), como

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Isto é, a política pública consistiria em um procedimento capaz de fomentar ações governamentais por meio de programas visando a coordenação dos meios que estão à disposição do Estado e das atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2002), considerando os aspectos conjunturais em que serão implementadas.

No Brasil as políticas públicas por um longo período estiveram sob a gestão exclusiva do governo e eram implementadas conforme os interesses dos grupos que ocupavam o poder. Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, onde os preceitos de reforma do Estado adentraram a cena pública nacional e determinaram novas agendas públicas na definição do papel das gestões públicas no atendimento dos interesses da população, inaugurou-se um novo momento para as políticas públicas, as quais passaram a contar com a

participação da sociedade civil na elaboração, gestão e controle rompendo com as práticas centralizadoras exercidas até então e permitindo a descentralização das tomadas de decisão, maior transparência e prestação de contas dos recursos públicos.

Em relação ao processo histórico das políticas públicas no Brasil, Trevisan e Van Bellen (2008), ressaltam que o país na década de 1980 experimentou uma grande expansão nos assuntos sobre as políticas públicas motivada por três grandes fatores:

Em primeiro lugar, pelo deslocamento na agenda pública. Durante os anos 1970, a agenda pública se estruturou em torno de questões relativas ao modelo brasileiro de desenvolvimento, onde a discussão limitava-se aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que conduzia o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial [...]. Em segundo lugar, não obstante o fim do período autoritário, constatou-se que os obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas continuaram existindo, o que serviu para fortalecer os estudos sobre políticas [...]. Em terceiro lugar, a difusão internacional da idéia de reforma do Estado e do aparelho de Estado passou a ser o princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-90, o que provocou uma proliferação de estudos de políticas públicas [...] (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p.532 - grifos do autor).

Deste modo, a redemocratização aliada aos preceitos de reforma de Estado que ocupavam as agendas governamentais de vários países, possibilitou que as políticas públicas no Brasil fossem pensadas a partir do alargamento das estruturas do Estado com a descentralização do poder e ascensão da participação social nas tomadas de decisão, conforme expresso pela Constituinte, bem como no “abandono” de práticas assistencialista e paternalista que engessavam e limitavam a gestão pública na oferta de serviços públicos a população.

A reforma do Estado culminou nos anos 1990 no Brasil na implementação de gestões públicas pautadas nos princípios do Estado neoliberal, no qual a visão gerencialista determinaria a “redução” da participação do Estado na aplicabilidade de políticas públicas, ficando sob sua égide apenas a função de gestor, transferindo de forma institucionalizada para as instituições do terceiro setor a responsabilidade de intervenção técnica social nas localidades.

Neste sentido, Parada (2006, p.58/69) ressalta que as políticas públicas devem estar com seus caminhos bem definidos e com o objetivo político pautado de forma democrática, prevendo a participação da comunidade e dos setores privados, e que ao longo de seu processo sua qualidade incluirá orientações ou conteúdo, instrumentos ou mecanismos, definições ou modificações institucionais, e a previsão de seus resultados.

Isto é, mesmo com funções apenas gerenciais, o Estado enquanto gestor deve ter clareza em relação aos caminhos a serem percorridos para que as políticas públicas alcancem

os resultados esperados, bem como na definição/escolha, de forma transparente e com a participação da sociedade, de quais as instituições estariam aptas a realizarem o processo de intervenção técnica social nas localidades, assegurando assim os princípios democráticos do processo de políticas públicas.

Contudo, destacam-se as problematizações apontadas por Rodrigues (2011) no processo de formulação de políticas públicas. Para a autora, além do envolvimento de todos os indivíduos e instituições da sociedade, é imprescindível capacidade técnica para se diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política de uma dada sociedade, possibilitando, assim, as transformações necessárias e o alcance de resultados no processo de implementação e execução delineados numa área de políticas públicas. A capacidade técnica, portanto, evidencia a importância da eficiência dos gestores públicos para o alcance de eficácia nas políticas públicas. Ou seja,

a eficácia das políticas públicas depende do grau de eficiência da gestão – o que, por sua vez, implica não apenas a qualidade dos gestores para exercer seu ofício público, mas também um ambiente de atuação que favoreça a governança democrática e a responsabilização política (RODRIGUES, 2011, p. 24).

Desta forma, os gestores públicos devem estar preparados para o exercício de suas funções públicas e para colocar em prática mecanismos democráticos que oportunizem direitos iguais e garantam que as decisões tomadas favorecem a aprendizagem sobre todas as questões políticas que podem influenciar e acarretar consequências ao seu campo de atuação. De acordo com Dahl (1997, p.26), isso se torna possível quando o governo garante a todos os cidadãos oportunidades plenas de

1. De formular suas preferências; 2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; 3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência”.

Em suma, o processo das políticas públicas deve envolver a participação de todas as personagens políticos governamentais ou não governamentais, considerando o poder que estes possuem e o que podem fazer com ele. Especialmente, faz-se necessário observar o momento atual do Brasil no aspecto social (problemas, limitações e oportunidades), organizando as ideias e as ações a serem elaboradas e implementadas.

Diante disso, movimentos em defesa de determinadas áreas de políticas públicas sociais, como as de assistência social, educação, direitos da criança e do adolescente e saúde, construíram pautas dentro da perspectiva democrática envolvendo os vários atores

sociopolíticos na definição de uma agenda coletiva, sobretudo, reforçando a importância das instâncias de participação na elaboração de novos mecanismos de interação entre Estado-sociedade.

Assim, os ordenamentos que regulamentaram artigos específicos da Constituição Federal em relação as políticas públicas sociais, tais como as Leis Orgânicas de Saúde que regulamentam o Sistema Único de Saúde (SUS) - Leis 8.080/90 e 8.142/90; o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - Lei nº 8.069/90; Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); Lei nº 8.742/93 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9.394/96); demonstraram a importância de inovações no sistema político brasileiro, reconhecendo de forma institucional as Instituições Participativas (Conselhos Gestores e Conferências) como inovações no processo de interação entre Estado-sociedade, atribuindo a elas, além da realização do controle social, a responsabilidade de articular a participação da sociedade nas tomadas de decisão governamentais.

Frente a este cenário, o viés democrático das políticas públicas consistiria em uma das vertentes mais importantes para o processo de tomadas de decisão, pois estas resultariam das demandas presentes no contexto de uma dada sociedade e a fomentação de ações a partir destas trariam maior eficácia para as políticas públicas, sobretudo, no que se refere a capacidade das gestões públicas de gerir o aparelho estatal com governança.

Não obstante, ao implementar políticas públicas resultantes da articulação entre as diferentes instituições da sociedade, as gestões públicas estabeleceriam governos mais responsivos, uma vez que a democracia sobrepujaria as vontades individuais e aglomeraria nas estruturas governamentais as dimensões das necessidades coletivas abrindo espaço para a participação dos sujeitos nas tomadas de decisões realizadas pelos governos, independentemente de possuir opiniões contrárias. Em outras palavras, a participação dos sujeitos nos processos que envolvem os direitos de cidadania - direitos civis, políticos e sociais - perpassariam as individualidades e ganhariam dimensões coletivas.

A participação social, deste modo, entra na cena pública movimentando o Estado brasileiro na direção de novos arranjos institucionais, sobretudo, suscitando dentro da conjuntura política da última década do século XX discussões mais interativas a fim de promover inovações nos processos de tomadas de decisão, já que a nova Constituição Federal de 1988 inscreveu a participação da sociedade na gestão de políticas e programas promovidos pelo poder público, tanto pelo o exercício do controle social, quanto na proposição e/ou

definição de alternativas para as agendas governamentais em vários setores de políticas públicas.

Ao tratar sobre a participação social nos espaços políticos, Arroyo (2000, p.211), ressalta que é necessário estabelecer um sistema que extrapole as vontades individuais e se firme em princípios universalistas, em que as políticas não sejam resultados de imposições, mas de processos que considerem as vontades coletivas nos processos de deliberação e decisão, garantindo assim a qualidade da democracia.

Lambertucci (2009, p. 74), por sua vez, ressalta que “a participação social é considerada importante elemento de gestão e componente fundamental para a elaboração das políticas públicas”, e que ao se elaborar um plano de governo as propostas que o integram “são [ou devem ser] construídas a partir das demandas e necessidades da sociedade. Essas, na medida do possível, são incorporadas às políticas públicas”.

Deste modo, as personagens envolvidas nos processos de políticas públicas são fundamentais para a compreensão do sistema democrático brasileiro, bem como este vem se estabelecendo e transformando a partir das diretrizes constitucionais de descentralização administrativa e participação, em que o sistema macro (Governo) abre espaço institucional para a ação e atuação de subsistemas geridos a partir da representação e participação de diferentes instituições presentes na sociedade, que juntas estabelecem mecanismos de articulação entre governo e sociedade no processo de políticas públicas.

Os subsistemas, no caso das políticas públicas brasileiras, emergem da pluralidade presente na sociedade civil e expressa a necessidade da articulação e negociação entre as instituições para a busca de soluções para os conflitos que circundam as agendas governamentais e determinam os processos de políticas públicas. Processos que se estabeleceram a partir de ambientes conflituosos entre governos e sociedade, com forte pressão dos movimentos sociais, populares e instituições da sociedade civil, especialmente a partir da década de 1970 em que houve a necessidade de se mobilizar diferentes atores contra o regime autoritário vigente.

Este cenário indicava para a urgência do Estado brasileiro adotar mecanismos que aglomerassem as diferentes instituições no processo de formulação das políticas públicas estatais, em que as tomadas de decisões não ocorressem de cima para baixo e nem de dentro para fora. Ou seja, era preciso que os governos incorporassem nos instrumentos de gestão mecanismos capazes de promover a participação dos atores sociopolíticos nas tomadas de

decisão, por meio dos quais poderiam participar institucionalmente das decisões políticas que possibilitariam a implementação das políticas públicas a partir das demandas sociais.

Mediante as complexidades presentes no debate das políticas públicas, os subsistemas existentes na realidade brasileira ocupam espaços factuais, haja vista que as ações sociopolíticas desempenhadas de forma institucional movimentam o sistema democrático e pluralizam os sistemas de representação e participação rompendo com a lógica subjacente do modelo político centralizador presente no Brasil até o final da década de 1980, em que os agentes estatais recebiam a outorga governamental para operarem a formulação, a implementação e o controle das políticas públicas.

É justamente essas instituições de participação, como os Conselhos Gestores e as Conferências de políticas públicas, que compõem os subsistemas políticos que adensam as discussões acerca das políticas públicas, uma vez que presentes no cenário político institucional atuam para que as demandas sociopolíticas sejam incorporadas às agendas governamentais, de forma a garantir a qualidade das tomadas de decisões dos gestores públicos, um ambiente de atuação que favoreça a governança democrática e a responsabilização política.

Diante deste cenário, a participação social ampliou-se na primeira década do século XXI, ocorrendo por meio de diversos canais dentro do aparelho de Estado, porém os mais comuns são os Conselhos Gestores e as Conferências de políticas públicas que atuam nas três esferas de governo e realizam a articulação de diferentes atores sociopolíticos em torno de uma área de políticas públicas.

Avritzer e Pereira (2005, p. 4) pontuam que, nos últimos vinte anos, vários “processos de democratização, de descentralização política e econômica e de Reforma do Estado, fizeram-se acompanhar da emergência de novos atores públicos e privados na cena política”. A política pública, deste modo, tornou-se mais complexa

com a multiplicação de atores e espaços de decisão e com a ampliação dos espaços de discussão e deliberação, o que preconiza um novo agir político, ‘uma partilha renovada de decisões e poderes institucionais [...] e uma nova ação social debatida, negociada, mais próxima dos cidadãos’ (*idem*).

Deste modo, inscritos na Constituinte e regulamentos por ordenamentos jurídicos próprios, os Conselhos Gestores resultam destes novos processos de democratização e das diretrizes de descentralização e participação, aglomerando no mesmo espaço de decisão vários atores que traduzem a multiplicidade de paradigmas e interesses sociais existentes na



sociedade apresentando políticas públicas cada vez mais complexas, inaugurando no cenário político institucional novas formas de agir.

Como uma forma de subsistema, os Conselhos Gestores, funcionam como um instrumento de produção de alternativas e escolhas que podem ou não influenciar na formação de uma agenda governamental dentro de uma área de política pública, em que seus diferentes atores atuam em prol de interesses comuns ou em torno da formação de uma pauta capaz de influenciar a agenda governamental. Isto é, essas características democráticas presentes nos arranjos institucionais dos Conselhos Gestores, os tornam mais plurais ao passo que os projetos políticos se distanciam dos aspectos individuais e recebem uma conotação coletiva de acordo com a importância que recebem nas tomadas de decisão.

Baumgartner e Jones (1993), suscitam que quando um subsistema é dominado por um único interesse este se caracteriza como monopólio de políticas (policy monopoly), no qual os participantes do processo decisório compartilham as ideias sobre uma determinada questão, uma vez que todos atores envolvidos no processo de políticas públicas “têm um interesse básico em estabelecer um monopólio - monopólio sobre o entendimento político relativo à política de interesse, e um arranjo institucional que reforce tal entendimento” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p.6 *apud* CAPELLA, 2015, p.40)

Neste espectro, apesar dos conselheiros possuírem interesses específicos, os princípios da representação híbrida presentes em seus formatos institucionais, os afastam da dimensão de um monopólio de políticas pautados por estes autores, pois a composição dos Conselhos Gestores de políticas caracteriza-se pela heterogeneidade de seus representantes, bem como pela pluralidade de interesses que adensam suas pautas, uma vez que a composição destes colegiados resultam de eleições de membros da sociedade civil e escolhas políticas dos gestores públicos.

Não obstante, as suas inserções dentro do cenário de políticas públicas não ocorreram ou ocorrem em vias amistosas, estes resultam de processos históricos conflituosos de reconhecimento dos direitos fundamentais de cidadania e da necessidade de compartilhar o poder institucional com a sociedade, estabelecendo um novo jeito de se fazer gestão pública. Sobretudo, “um novo patamar de participação social nas políticas públicas, em que articulação, as consultas e a deliberação são sempre acompanhadas por avaliação, monitoramento e correção de rumos” (POCHMANN; DIAS, 2010, p.125).

As ações sociopolíticas de seus atores denotam muitas vezes a invisibilidade destes na construção de uma política pública subjacente, porém mais eficaz ao ser implementada pelo

governo, pois estas resultam da atuação incansável de muitos conselheiros que agem como empreendedores de políticas públicas (policy entrepreneur) e articulam o sistema de representação e participação para o alcance dos objetivos presentes nestes colegiados.

O que se coloca em pauta são os projetos políticos de cada instituição representada por um conjunto de atores que agem sistematicamente e de forma contínua para promover mudanças nas agendas governamentais implementando procedimentos de caráter transversal, mesmo que os interesses estejam voltados a uma área de política pública específica, como é o caso, por exemplo, da assistência social, da educação e da saúde.

É diante deste cenário que as Instituições Participativas (IPs), especialmente os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, constituem-se em fortes subsistemas no Brasil, pois reconhecidas institucionalmente após a Constituição Federal de 1988 adentraram a esfera pública e estabeleceram novas práticas para se pensar as políticas públicas, com maior participação social, dinamização das formas de representação política e soluções inovadoras para lidar com os conflitos presentes nas esferas governamentais e sociais, mobilizando diferentes segmentos em torno de questões presentes no cotidiano social, modificando consideravelmente a forma de se fazer políticas públicas em todo o território nacional.

Não se pode perder de vista que a institucionalização da participação não significou o rompimento com as práticas políticas conservadoras, mas sinalizou para mudanças que não tinham sido observadas como ações governamentais no cenário político institucional até então, as quais podem ser notadas nas formas como as políticas estruturais balizaram-se a partir de análises e deliberações conjunturais da sociedade civil, tendo como canais de interlocução as diferentes IPs (Conselhos Gestores, Conferências e Audiências Públicas) ou outros meios de diálogos institucionais como Orçamentos Participativos, sindicatos, fóruns temáticos, ouvidorias públicas e mesas de negociação, consistindo assim em verdadeiros experimentos democráticos ao longo dos anos de 1990 e que se tornaram importantes subsistemas de políticas públicas nas décadas seguintes.

Essa transição entre as inovações democráticas de participação e representação institucionais experimentadas ao longo dos anos 1990 e a consolidação destas como subsistemas de políticas públicas nos anos 2000, suscita indagações para compreender as IPs como subsistemas, sobretudo, em refletir como os atores que dão movimento ao seu campo de atuação são importantes para a consolidação das políticas públicas nas últimas décadas, uma vez que estes atuam como articuladores nos processos de negociação trabalhando de forma

efetiva para que haja mudanças nas agendas governamentais. Propostas a serem debatidas na sequência.

## **1.2 Instituições Participativas: Subsistemas de Políticas Públicas**

As políticas públicas no cenário político brasileiro remontam a recente formação do Estado, a constituição dos projetos políticos e a pluralidade de instituições que adensam os debates e embates que integram as arenas políticas e englobam diferentes personagens sociopolíticos na construção de uma agenda governamental capaz de implementar políticas públicas.

As compreensões acerca das políticas públicas, desde os primeiros anos do século XXI, especificamente ao longo do governo Lula, inserem-se no campo dos conflitos e negociações que tangenciam as estruturas estatais ao passo em que Estado e sociedade civil “interagem em um contexto de maior proximidade”, dinamizando essas estruturas e experimentando de forma criativa os padrões históricos de interação Estado-sociedade, bem como reinterpretando rotinas de comunicação e negociação de formas inovadoras (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p.326).

Ao mesmo tempo em que se abriu espaço para a descentralização administrativa após a aprovação da Constituição Federal de 1988, as gestões públicas passaram a lidar com os diferentes atores, instituições, práticas e projetos políticos em uma relação consubstanciada nas novas práticas de intermediação de conflitos e de interação entre o Estado e sociedade. Sobretudo, no reconhecimento institucional da participação social expressa na pluralidade e heterogeneidade das instituições presentes na sociedade que adentraram as estruturas estatais promovendo em alguns casos intervenções e, em outros, deliberações acerca das pautas que até então eram consideradas apenas assunto de governo.

Essa aproximação entre sociedade civil e sociedade política na busca por políticas públicas mais inclusivas e de qualidade no contexto da formação de um Estado Democrático de Direito no Brasil, pautado na descentralização do poder, na implementação de uma nova gestão pública, assim como nos princípios da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político (Título I, art. 1º a 4º CF/88), de acordo com Tatagiba (2006, p.137), propiciaram a procura por soluções, programas, projetos e ações inovadoras em todo o território nacional “impactando de forma decisiva o modus operandi das políticas públicas, e fazendo da participação um

princípio hegemônico que se afirmava acima das intencionalidades dos atores e de suas diferentes filiações político-ideológicas”.

A abertura do aparelho de Estado para a sociedade civil elencava de um lado o reconhecimento legal das instituições para um projeto de abertura democrática e, de outro, campos de tensões, conflitos e resistência dos projetos políticos autoritários que centralizavam as questões públicas em um sistema desarticulado e burocrático que afastava a sociedade civil das definições de agenda governamental. E, por conseguinte, inseria-se na arena política as lutas das instituições para a efetivação da participação social no processo de políticas públicas e nas tomadas de decisão visando dar legitimidade ao que o arcabouço jurídico institucional do Estado lhes garantia como direito.

De maneira geral, a arena política passou a ser mais disputada ao passo que atores que antes atuavam as margens do Estado integraram-se aos espaços antes dominados por poucos grupos políticos. Enquanto a abertura constitucional garantiu a participação social e novos modelos de representação, incorporadas sobremaneira pelas IPs, atores da sociedade civil tensionavam os três níveis de governo a incorporarem em suas agendas governamentais a corresponsabilidade das políticas públicas, já que a legalidade constitucional não necessariamente expressava “efetividade”, tão pouco que os políticos eleitos pelo voto popular estariam dispostos a dividirem o “poder legítimo” que as vias eleitorais lhes asseguraram.

Nesta direção, a perspectiva do conflito pode ser percebida claramente a partir da heterogeneidade do Estado e da sociedade civil (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006) no campo da ação política em prol da fomentação e implementação de políticas públicas conforme os interesses e projetos políticos que integram as dinâmicas de participação e representação das diferentes instituições sociopolíticas presente no cenário político institucional.

A heterogeneidade do Estado, neste sentido, tem a ver com os regimes democráticos que apresentam níveis significativos de diferenças e, por este motivo, torna-se necessário a compreensão de como ocorreu o processo de formação das instituições estatais em diferentes ciclos ou períodos políticos, assim como da sua organização estrutural e da necessidade de formar governos de coalizão, o que por sua vez remonta aos projetos políticos de grupos específicos que estão ou estiverem a frente do controle do Estado. Por outro lado, a heterogeneidade da Sociedade Civil “descreve a diferenciação interna existente na sociedade civil em termos de atores sociais, formas de ação coletiva, teologia da ação, construção

identitária e projetos políticos”, sobre a qual a “pluralidade política, social e cultural acompanha o desenvolvimento da América Latina” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.27).

Como instrumento de solução às tensões e aos conflitos postos, a negociação apresenta-se a partir da própria dimensão da heterogeneidade do Estado e da sociedade civil, sobre os quais a pluralidade de interesses se expressam nos projetos políticos expostos no campo das políticas públicas, haja vista que a solução dos conflitos ocorre a partir do diálogo entre os grupos e instituições na inserção ou mudança da *agenda governamental*. Em outras palavras, a forma de resolução de conflitos tende a ser superada pela negociação entre as partes que dialogam diretamente em defesa de seus objetivos. Há que se considerar que no campo da ação política este processo não ocorre de forma amena e expressa tensões pela disputa de espaços de poder e de controle dentro do Estado.

Abers, Serafim e Tatagiba (2012), demonstram que o repertório de interações presentes nas últimas décadas no Brasil durante o governo Lula apresenta-se em espaços formais e informais conforme a política pública em questão, e que a partir do momento que ativistas adentraram as estruturas estatais para comporem as bases governamentais estes formalizaram espaços de participação, não se afastando de outros espaços de negociação fomentados pelos movimentos sociais. O viés plural em que as negociações passam a ocorrer mostra que, conforme o projeto político presente no controle do Estado, novas formas de interações podem surgir, bem como a manutenção daquelas já presentes ao longo da história.

Essa reflexão acerca da dimensão da interação apresentada pelas autoras reforça a ideia de que os projetos políticos apresentam características de inovação ao mesmo tempo que mantêm as bases ideológicas daqueles que ascendem o controle do Estado. E que a negociação estabelecida pelos grupos de interesse nem sempre se darão em ambientes reconhecidos institucionalmente, mas também em espaços em que o diálogo apresenta não apenas as características mais universais dos interesses em questão como as demandas específicas destas instituições, que ora poderão estar entre os interesses governamentais e ora apenas representarem anseios de que estes interesses compunham a agenda governamental.

A ação e a representação política dos interesses em questão passam a determinar o campo de atuação para a composição da agenda governamental evidenciando as pluralidades de interesses existentes em torno de uma dada área de política pública. Sobretudo, permitem que as relações sociopolíticas se expressem tanto em ambientes formais quanto informais. Isto é, permitem construir relações que extrapolem as estruturas burocráticas, mesmo que o

objetivo das negociações sejam mudanças nessas mesmas estruturas, reforçando a ideia de que as políticas públicas são expressões dos projetos políticos que adensam o cenário político institucional.

Frente a este cenário, as Instituições Participativas expressam a interface das relações presentes na arena política, pois conseguem articular diferentes atores em um mesmo espaço, ou articular diferentes instituições na direção da fomentação de uma política pública, estabelecendo-se como um subsistema que contribui diretamente e indiretamente para as tomadas de decisão governamental.

Nesta direção, o conceito de subsistema político (policy subsystems), possibilita a compreensão de que a ação política e a representação estão intrinsecamente atreladas aos interesses dos atores envolvidos em uma determinada área de políticas públicas, haja vista que estes correspondem a mecanismos conectados ao governo que visam estabelecer processos de negociação e/ou solução para situações que se apresentam a agenda governamental. Os atores que compõem esses subsistemas estabelecem redes de relacionamento e utilizam estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses. E, conforme os processos de interações vão ocorrendo, estes podem estabelecer relações de conflito ou cooperação entre os atores e instituições envolvidos (CAPELLA; BRASIL, 2015, p.453).

Deste modo, os subsistemas não naturalizam conflitos, colocam os mesmos em evidência, e devido suas características essenciais (participação de um número reduzido de participantes; as questões não despertam a atenção do público e se processam de forma cotidiana e repetidamente) se apresentam como indicadores para a busca de soluções que, por sua vez, não são desenvolvidas necessariamente com o objetivo de resolver os problemas. Contudo, por serem compostos por especialistas, na maioria das vezes, as soluções difundem-se e espalham-se rapidamente apresentando maiores chances de chegarem à agenda governamental.

Essa pluralidade que integra o campo das políticas públicas também tensiona as estruturas estatais e mesmo que o objetivo final não seja resolver “problemas” seus atores trabalham em prol da eficiência e eficácia dos projetos políticos que representam os espaços em que as negociações ocorrem tornando-se essenciais para o alcance da efetividade dos interesses em questão.

Por outro lado, a atuação de atores nos subsistemas, conforme apontado por Kingdon (2003), é expressa pela invisibilidade dos mesmos, que devido à sua ocupação dentro das instituições acabam trabalhando na elaboração de alternativas para os problemas que ocupam

as pautas de discussão nas “comunidades de políticas” (policy communities) difundido as ideias que são geradas e postas em circulação. De acordo com ele, os atores invisíveis são os servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores, que possuem influência predominante sobre a geração das alternativas e soluções dentro do processo de políticas públicas atuando, principalmente, sobre a agenda de decisão (CAPELLA, 2006, p.32-36 *apud* Kingdon, 2003).

Evidentemente se a agenda governamental é definida a partir dos projetos políticos dos atores visíveis, tais como: os chefes de Estado, indivíduos que ocupam altos postos na burocracia governamental (ministros, secretários entre outros), atores do Poder Legislativo, grupos de interesse, participantes do processo eleitoral, mídia e opinião pública -; os atores invisíveis que ocupam os subsistemas acabam desempenhando posições estratégicas nas negociações e articulações entre o Estado-sociedade. As demandas oriundas dos projetos políticos tornam-se relevantes na medida em que estas tomam repercussão no âmbito social, se as ações dos atores visíveis estão em constante vigilância, as ações dos atores invisíveis culminam em estratégias salutares para a decisão da agenda e são desempenhadas conforme os conhecimentos especializados.

Ou seja, o conhecimento técnico daqueles que compõem os subsistemas passa a ter relevância nos processos de negociação e articulação das ações políticas que comporão as agendas, pois a viabilidade destas ações poderá ser atestada pelos especialistas que podem ou não criar cenários de tensão em torno das alternativas e soluções, já que tais alternativas e soluções estarão sendo discutidas nas comunidades que compõem os subsistemas.

Se os indivíduos operam com racionalidade limitada para lidar com a multiplicidade de questões políticas, conforme Kingdon (2003), a alternativa que os governos encontram é delegar autoridade para agentes governamentais que se encontram em subsistemas políticos para articularem seus projetos políticos com aqueles que representam outros projetos que podem ou não estar nas mesmas bases ideológicas. Enquanto os líderes governamentais (macrossistema) ocupam-se de questões proeminentes de forma serial, os subsistemas políticos articulam paralelamente interesses difusos processando informações para a fomentação de uma política pública apresentando repertórios de interações entre Estado-sociedade.

Desta forma, “a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda” (SOUZA, 2007, p.74), pois ao se decidir quais problemas entrarão na agenda é preciso definir como solucioná-los. Pois, a

busca pelo consenso em torno de uma política pública ocorre na atuação dos agentes governamentais nos subsistemas políticos, enquanto os atores da sociedade civil buscam definir quais as melhores alternativas para o processo de políticas públicas e em como estas serão incorporadas as agendas governamentais. Em linhas gerais, “os participantes visíveis definem a agenda e os atores invisíveis as alternativas” (*idem*).

Assim, nos subsistemas as políticas

são produzidas em um ambiente composto por diversas instituições e atores, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que acabam se especializando e direcionando seus esforços para alguns aspectos específicos de uma política (CAPELLA; BRASIL, 2015, p.452).

Essa pluralidade e heterogeneidade de atores e instituições são perceptíveis na trajetória das políticas públicas no Brasil, basta observar as experiências democráticas expressas através das instituições que adentraram as estruturas estatais nas últimas décadas. Entre elas as instituições de participação ganham destaque por se tratar de inovações democráticas que operam entre o macrossistema e os microssistemas produzindo resultados em torno das políticas públicas em maior ou menor intensidade dependendo das áreas de atuação; tais aspectos serão abordados mais adiante.

Neste sentido, elas se caracterizam como um forte subsistema para o processo de políticas públicas em diversas áreas no Brasil, contribuindo diretamente para a consolidação de diferentes políticas públicas, aglomerando em seus espaços características essenciais para a ação e representação política envolvendo atores e instituições em prol de uma área de política pública, além de historicamente constituírem repertórios de interação entre Estado-sociedade consolidando-se nas últimas décadas como espaços efetivos de negociação e articulação de projetos políticos.

Exemplo da importância das IPs para no processo de políticas públicas é o caso da área de assistência social, que desde a Constituinte de 1988 teve nas instituições da sociedade civil a base de consolidação do projeto de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) promulgado como principal operador desta política pública apenas em 2011 através da Lei nº 12.435, em média 23 anos depois da Constituinte e 18 anos da primeira Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), após forte atuação de atores nos Conselhos Gestores e Conferências de Políticas Públicas, bem como em outros espaços de participação e representação como os Coletivos e Fóruns de defesa da política de assistência social.

Ao mesmo tempo em que a década de 1990 foi marcada por projetos políticos neoliberais nas estruturas estatais, na sociedade civil criou-se uma rede de atuação



fortalecendo os subsistemas políticos, entre os quais as IPs, notadamente os Conselhos Gestores e as Conferências, que mesmo imersas em conflitos implementaram-se no cenário político institucional e fortaleceram-se na década seguinte conseguindo avanços em relação a agenda governamental.

Conforme demonstrado em trabalho recente por Gutierres (2015, p.54)<sup>1</sup>, “mesmo quando os atores da sociedade civil e Estado compartilham projetos, há disputas, contradições, constrangimentos, que impõem redefinições ao projeto compartilhado”. Tratando-se da política de assistência social a disputa presente apresenta diferentes conflitos, os projetos políticos dos ativistas confrontaram-se com projetos políticos de outros atores como, por exemplo, os do Partido dos Trabalhadores, conseguindo estabelecer estratégias de negociação para assegurar avanços no estabelecimento dos direitos de assistência social como uma política pública mediante a agenda de governo.

Enfim, a trajetória histórica das Instituições Participativas é fundamental para o estabelecimento desta pesquisa que entende os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como um dos principais subsistemas políticos brasileiros capazes de assegurar espaços de articulação e negociação entre Estado-sociedade.

### **1.3 Da experiência democrática à consolidação das Instituições Participativas como subsistemas de políticas públicas**

As transformações nas estruturas de governo têm sido uma constante nas últimas décadas. E, não obstante, na primeira década do século XXI a gestão pública ganhou novas demandas ao intensificar, no cenário político institucional, a descentralização administrativa por meio da divisão do poder com a sociedade.

O movimento proporcionado pelos atores sociopolíticos ao longo dos anos de 1970 e 1980, resultaram em mudanças substanciais nas estruturas socioestatais, tais como: a descentralização político-administrativa, a implementação da gestão democrática, o fomento de políticas públicas e de controle social em um sistema de articulação entre Estado e sociedade em um regime democrático pautado no federalismo político, conservando a autonomia dos estados federados e dos municípios, porém atribuindo a eles responsabilidades antes centradas na união.

---

<sup>1</sup> Em trabalho recente Gutierres (2015) demonstrou a importância da atuação das ativistas do movimento em defesa da política de assistência social na consolidação da política pública da assistência social, em um repertório de interação entre atuação em movimentos em prol da política e no Partido dos Trabalhadores com a constituição de estratégias para adentrarem o Estado e influenciarem o processo decisório da política em meio a disputas de projetos políticos.

Tais mudanças ganharam folego ao longo dos anos de 1990 com a implementação das Instituições Participativas (IPs), que traduziram diversos anseios e lutas de populares nas décadas anteriores, vislumbrando a possibilidade de estabelecer mecanismos institucionais de participação que de um lado, se fariam presentes nas tomadas de decisões governamentais e, de outro, poderiam resguardar os diálogos com as bases que sustentariam seus representantes nestes espaços participativos.

Organismos expressivos do processo de redemocratização, as IPs trouxeram para o campo político não apenas novas formas de participação das relações da sociedade civil com o Estado, como novas formas de participação entre os atores que já se encontravam na cena pública em busca da participação social nas tomadas de decisão governamental. “O ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da transição e, mais especificamente, da Constituinte: a participação, outrora popular, tornou-se cidadã” (LAVALLE, 2011, p. 34).

As IPs, em sentido amplo, podem ser compreendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p.45), as quais são criadas por atos normativos governamentais “que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência” (CORTES, 2011, p. 137). Pode-se entender que o objetivo principal que ampara o surgimento e o funcionamento da maioria das IPs está no princípio de “melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de terceirização” (WAMPLER, 2011, p.43).

Pires e Vaz (2010, p.15) também partilham da ideia de que o conceito de instituição participativa deva ser abrangente permitindo conceber e analisar conjuntamente os diferentes processos institucionais por meio do qual cidadãos interferem nas decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas.

Neste amplo espaço de reflexão e pesquisa o debate acerca dessas novas instituições de participação desencadeou esforços substanciais de pesquisadores em prol do entendimento de como as IPs seriam capazes de mensurar a qualidade da recém reestabelecida democracia, “tornando-se um critério para a comparação e a avaliação das democracias contemporâneas” (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2017, p.1). Segundo a literatura especializada, as IPs aprofundariam a democracia ao fazer da tomada de decisão um processo mais público e inclusivo, aumentando sua legitimidade impactando positivamente os resultados das políticas públicas ao aproximar a tomada de decisões daqueles que são por elas afetados (*idem*).

Estudos como de Avritzer (2008), Gurza Lavalle (2011), Cortes (2011), buscam elencar o formato das IPs no Brasil de acordo com as formas de participação que elas proporcionam aos cidadãos e a inferência das mesmas no cenário político institucional demonstrando a pluralidade que compõe esses espaços em todos os seus níveis de organização, seja no ato da participação em si ou da sua institucionalidade política.

Ao debater sobre as instituições participativas e o desenho institucional mediante o cenário democrático, Avritzer (2008) aponta que há no Brasil ao menos três ondas de IPs e que seus desenhos podem assim ser expressos: (i) os orçamentos participativos (OPs); (ii) os Conselhos e Conferências e demais formas de participação, como os Planos Diretores e Planos Plurianuais (PPAs); e (iii) as demais IPs, cujos os efeitos podem ser avaliados se partindo de definições conceituais e metodológicas comuns.

Quando analisados, de forma detalhada, os três tipos de arranjos participativos, pode-se diferenciá-los a partir de três variáveis: a iniciativa na proposição do desenho, a organização da sociedade civil na área em questão e a vontade política do governo em implementar a participação. Não obstante, [...] “é possível notar que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo” e as suas principais variações [...] “estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos” (AVRITZER, 2008, 46/47).

Na mesma perspectiva, Avritzer (2008) evidencia três formas pelas quais cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de decisão política. A primeira refere-se à participação de baixo para cima, a qual permite que o participante se integre e faça intervenções no formato das políticas diretamente, como é o caso dos Orçamentos Participativos. A outra forma diz respeito de como as IPs podem se constituir através de um processo de partilha do poder entre os atores estatais e atores da sociedade civil que participam simultaneamente dos processos de tomada de decisão, são exemplos desse formato de IPs os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e as Conferências de Políticas Públicas.

Por fim, o terceiro refere-se a momentos em que ocorre a ratificação pública, sendo que neste formato os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente, como acontece, por exemplo, nas Audiências Públicas, nos Planos Diretores Municipais. De forma geral, o autor pontua que os desenhos institucionais das experiências participativas podem ser do tipo de baixo para cima, de partilha de poder e de ratificação.

Em trabalho realizado sobre a presença das IPs nos municípios brasileiros, Cortes (2011), designa a existência de uma pluralidade de possíveis mecanismos ou canais institucionais que podem ser agrupados a partir de certos elementos e critérios que dão origem a quatro grandes grupos de IPs, (1) mecanismos de participação individual; (2) processos conferencistas; (3) orçamentos participativos; (4) Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos.

Os desenhos de agrupamento das IPs nos três casos acarretam critérios "diferentes" para a classificação das formas de participação, contudo, em todas as metodologias o vértice de encontro está 1º) no reconhecimento das pluralidades das IPs; e 2º) nas possibilidades investigativas que sua institucionalidade expressa para a compreensão dos arranjos políticos existentes na democracia brasileira.

Não obstante, as IPs ocupam papel de destaque no sistema democrático brasileiro, uma vez que a oportunidade criada por elas está na capacidade "de forjar novos elos entre atores diversos, como os cidadãos "comuns", os funcionários públicos, as lideranças comunitárias, os dirigentes sindicais e os prestadores de serviços" (WAMPLER (2011, p.49).

As capacidades das IPs extrapolam a potencialidade de institucionalizar novas formas de participação e representação, elas permitem que novas relações sejam criadas e fortalecidas entre os atores sociopolíticos que integram a arena política, consolidam-se como espaços que aglomeram diversos mecanismos de participação e negociação no processo de tomadas de decisão no processo de políticas públicas possibilitando debates e reflexões acerca dos mais variados temas que integram as organizações da sociedade civil e da comunidade, o que pode aprimorar o processo de tomada de decisões governamentais e aumentar consideravelmente as chances de incorporar demandas da sociedade nas agendas governamentais.

Vale ressaltar que este processo coloca em evidencia os modelos de *gestão técnica* incorporado culturalmente no Estado brasileiro, no qual as decisões são tomadas de cima para baixo, e a *gestão descentralizada* - que vem sendo incorporada as práticas de gestão pública nos três níveis de governo desde a Constituinte e é intensificada como modelo de gestão a partir dos anos 2000 com o Governo Lula -; as decisões são tomadas considerando o envolvimento dos atores sociais e as demandas existentes no âmbito da sociedade a fim de buscarem soluções coletivas para os problemas existentes.

Desta forma, os modelos de gestão democrática que consideram a participação preveem um processo de compartilhamento de informações e discussões coletivas, afastando-se dos modelos de gestão pública que preconizam a tomada de decisão por parte de uma

equipe técnica de gestores (SANTOS; GUGLIANO, 2015) reforçando a premissa que a interferência estatal, que por meio das IPs, fomenta espaços de participação para representantes da sociedade civil produzindo lideranças sociais que são focos de informação sobre bens e serviços públicos e de difusão de confiança nas instituições públicas levando a ampliação do acesso da sociedade aos bens e serviços ofertados (CORTES, 2011).

A perspectiva, nesta direção, centra-se na ideia de que por meio de processos participativos abre-se a possibilidade de uma maior inclusão da sociedade nos processos decisórios, e que o pressuposto de que os atores sociais possuem capacidade de propor soluções para demandas e problemas locais, influenciam positivamente na gestão do público (SANTOS; GUGLIANO, 2015).

Em mapeamento realizado por Avritzer (2011) sobre o debate a respeito da qualidade da democracia e a questão da efetividade, o autor ressalta a importância dos estudos realizados até então para a compreensão das IPs pós Constituição Federal de 1988. Na perspectiva de realizar uma avaliação sobre estes estudos, Avritzer os diferencia em dois tipos, no qual o primeiro tem como objetivo examinar a ampliação das formas de deliberação pública demonstrando os seus elementos deliberativos ou colocando o problema da efetividade. Neste primeiro tipo,

os estudos tiveram o papel de consolidar a literatura sobre participação e deliberação chamando a atenção para o enorme crescimento das formas de participação no Brasil nos últimos 15 anos, e sua segmentação em um conjunto bastante grande de instituições. Alguns deles caminharam na direção da comparação entre tipos de IPs, ainda que este primeiro momento tenha sido mais fortemente marcado pelos estudos de caso ou uma literatura que propôs marcos ligeiramente diferentes, tal como foi o caso da concepção de espaços de interação entre estado e sociedade (AVRITZER, 2011, p.17).

No que se refere ao segundo tipo, os estudos buscaram tratar dos problemas ou déficits deliberativos destas instituições, nos quais os trabalhos colocaram em questão o próprio argumento da forma deliberativa destas instituições ou “uma literatura que propôs marcos ligeiramente diferentes, tal como foi o caso da concepção de espaços de interação entre estado e sociedade” (*idem*).

Não obstante, o autor ressalta, ainda, que todas estas literaturas evidenciaram uma questão importante para os debates sobre efetividade através da percepção de que a participação deliberativa envolve ao menos dois momentos: 1º) de discussão e deliberação no interior de instituições como Conselhos e OPs, em geral fortemente deliberativo envolvendo atores da sociedade civil e atores estatais e; 2º) que envolve mais fortemente atores estatais, isto é, o processo de implementação destas decisões pelo estado.

Se a existência de pluralidade é um dos principais fatores para as novas formas de participação, um dos princípios para a sua efetividade no âmbito da participação “está a instauração de espaços de copresença e a coexistência de distintas temporalidades”, já que as IPs possuem a característica de se alimentar de processos não institucionais, o que acarreta por diversas vezes, em uma relação que pode ser notada, por exemplo, “na construção de contrapoderes e instâncias informais de desconfiança em relação ao próprio governo que implementa os mecanismos participativos” (CAMPOS, 2011, p.55).

No entanto, é fundamental a compreensão nos estudos das IPs, que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo e as principais variações relacionam-se ao “contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos” (AVRITZER, 2008, p.47).

O reconhecimento da pluralidade das IPs no âmbito da envergadura científica nos remonta as estruturas formais criadas pelo Estado para o exercício da participação, entretanto, mesmo com a institucionalidade da participação por meio das IPs, ainda existe um prisma de possibilidades ao se pensar a participação como uma articuladora no fomento das políticas públicas no Brasil, tendo em vista que nas últimas décadas políticas que até então estavam sendo tratadas no âmbito da setorialidade passaram a integrar a agenda de governo, especialmente do governo federal, sendo estruturadas com elementos essenciais para uma política pública com recursos orçamentários, estruturas físicas mínimas para execução da política, política de recursos humanos e planejamento das ações a serem implementadas.

A existência desse processo no âmbito da união reflete significativamente nos estados e municípios, uma vez que o pacto federativo atrela ações conjuntas dos três entes visando a construção de políticas *intergovernamentais* e *intersectoriais* em que cada membro assume responsabilidades específicas pela implementação de uma dada política. Tal medida, pode ser observada, por exemplo, no repasse de recursos financeiros da união para os estados e municípios e/ou dos estados para os municípios, os quais devem estar organizados conforme as normativas existentes para a área abrangente pela política pública, sendo requisitos mínimos a existência de Planos, Fundos e Conselhos.

A nova estrutura política-administrativa consolidou-se como uma das principais diretrizes a serem seguidas no movimento de democratização visando o rompimento com as práticas tradicionais centralizadoras que sempre limitaram o fomento de mecanismo de participação, representação e controle social que não se enquadrassem nos moldes do Estado até então vigente.

Nesse movimento a participação da sociedade civil e de populares foram fundamentais para a solidificação de espaços de participação, uma vez que ao trazerem o debate para a implementação de políticas públicas na nova perspectiva de governo que se formava a partir de 2003 com o Governo Lula, as estruturas estatais asseguraram a presença das IPs nas tomadas de decisão dos gestores públicos garantindo mecanismos legais para a solidificação de sua institucionalidade, como foi o caso da assistência social, com os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e as Conferências de Políticas Públicas e a inserção destas IPs no processo de elaboração e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Neste caso, há que se lembrar que foi na IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília que foi deliberado a construção e a deliberação do SUAS com o intuito de normatizar as atribuições de cada esfera de governo e estabelecer uma rede de atendimento para a efetivação da assistência social como política pública, materializando as diretrizes contidas na Constituição Federal e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em todos os níveis federativos, união, estados e municípios.

Por outro lado, políticas que não gozavam de segurança legal mais específicas e que eram tratadas na generalidade dos princípios e artigos constitucionais passaram a contar com maiores estruturas envolvendo a intersetorialidade de outras políticas públicas, como é o caso das Políticas para o Idoso, para Pessoas com Deficiência, de Promoção e Igualdade Racial e da Mulher, com a criação de órgãos públicos específicos responsáveis por essas áreas como as Secretarias Nacionais dotadas de orçamento e recursos humanos e, na fomentação de espaços de participação, como a criação de Conselhos Gestores de Políticas Públicas e das Conferências de Políticas Públicas, que entram em cena para adensarem a fomentação de estratégias de ação para essas populações consideradas minorias pela historicidade de abandono por parte do Estado, consolidando as leis específicas já existentes como o Estatuto do Idoso, ou promovendo espaços de articulação entre governo e sociedade para a aprovação destas, como o Estatuto da Igualdade Racial e o Estatuto da Pessoa com Deficiência<sup>2</sup>.

Outras áreas de políticas públicas, mesmo sendo instituídas legalmente anteriormente, se estruturam como tal após 2003 e deram espaços para a implementação das IPs oportunizando a participação social na fomentação de políticas, como foi o caso das políticas públicas urbanas, do esporte e lazer, de habitação e interesse social entre outras, que passaram

---

<sup>2</sup> **Estatuto do Idoso:** Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003; **Estatuto da Igualdade Racial:** Lei Federal nº 12.288, de 20 de julho de 2010; **Estatuto da Pessoa com Deficiência:** Lei Federal 13.146, de 6 de julho de 2015.

a implementar ou fortalecer as instâncias de participação (Conselhos e Conferências) nos três níveis de governos de forma contínua e sistemática.

A ampliação das IPs substancialmente resultou em vários trabalhos que podem ser ilustrados em gerações (SILVA, 2011, p.233/234), nas quais em um primeiro momento, ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, a literatura teve a preocupação em defender as IPs enquanto instrumentos para o alcance de determinados objetivos político-normativos implícitos ao processo de democratização brasileiro. Já a segunda geração emergiu em meados dos anos 2000 a partir do suporte empírico propiciado pela primeira geração. Essa geração resultou em estudos críticos sobre as experiências participativas, os quais mantiveram o enfoque das análises nos significativos descompasso existentes entre os objetivos político-normativos democratizantes que alimentavam o ideário participacionista e as suas expressões empíricas. Ou seja, mantiveram foco na compreensão dos objetivos estabelecidos no âmbito da política das próprias instituições, no seu conjunto de ideias e nas práticas utilizadas mediante o campo de atuação. A terceira fase dos estudos em vigência, muda o foco do debate das duas gerações anteriores centrados na defesa ou na crítica da própria existência das IPs, e redireciona os estudos para a análise dos processos e resultados produzidos frente aos diferentes processos de políticas públicas.

Em outras palavras, conforme Almeida (2017, p.649),

[...] é possível perceber que a exaltação presente nos estudos iniciais no que tange à sua inovação e aos potenciais democratizantes da relação Estado e sociedade vem dando lugar a análises críticas e, muitas vezes, céticas sobre o funcionamento das instituições participativas.

Deste modo, o novo momento de estudos sobre as IPs coloca o foco atual da pesquisa no cenário nacional na avaliação da efetividade da deliberação nas instituições participativas a partir de seus resultados (AVRITZER, 2011). Na última década, os estudos foram ampliados saindo dos estudos de caso locais e das dinâmicas internas das instituições participativas e passaram a conviver cada vez mais com estudos comparativos, que ampliaram o olhar para outras esferas federativas e também com estudos interessados em refinar instrumentais analíticos (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2017).

A dimensão do processo de avaliação das políticas públicas reafirma a ideia que para um Estado eficiente com gestões públicas eficazes far-se-á necessário mecanismos de monitoramento, avaliação e controle social que extrapolem o âmbito jurídico e atinja personagens em todas as dimensões da vida em coletividade, pois para o sucesso de uma



política pública a participação no processo de decisão, implementação, monitoramento e avaliação é uma das variáveis fundamentais para o alcance dos objetivos propostos.

Neste sentido, as novas relações e dinâmicas proporcionadas pelas IPs (Conselhos Gestores, Conferências, Audiências Públicas, Orçamentos Participativos) no ciclo de políticas públicas, requer após quase 30 anos, estudos que possibilitem verificar a efetividade das IPs mediante os processos desencadeados pelas diversas políticas públicas, pois ao alcançarem a meia idade “um balanço crítico do atual quadro da gestão participativa no país pode auxiliar nas reflexões sobre os caminhos a serem seguidos (PIRES, 2014, p.86)”.

Ao tratar sobre a conjuntura político-social das instituições participativas nas últimas décadas, o autor evidencia que “[...] apesar das conquistas observadas, questionamentos sobre a efetividade das instituições participativas persistem e desafios se interpõem à sua ampliação” e que tais desafios só se apresentam em “[...] função do avanço histórico alcançado pelo fenômeno, mas que atualmente impõem limites ao crescimento e continuidade do processo de democratização da gestão pública pela via da participação social” (PIRES, 2014, p.186).

Destaca, ainda, três desafios para a “crise de meia-idade”<sup>3</sup> das instituições participativas no Brasil. Primeiro, a ***cobertura insuficiente das áreas de atuação do Estado***. Mesmo com a ampla disseminação das instituições participativas, algumas áreas de atuação do Estado ainda permanecem pouco ou nada abertas às interações com atores sociais, acarretando um processo desuniforme e não articulado quando pensada a visibilidade conquistada no panorama político-administrativo. Ou seja, a disseminação e a incorporação de canais de participação ocorrem de modo desuniforme no tocante às áreas de políticas públicas.

O segundo desafio, refere-se à ***desarticulação entre as Instituições Participativas existentes***. A ausência de mecanismos ou processos de articulação entre as instâncias de participação, agravam os problemas existentes, já que na atualidade observa-se pouca ou nenhuma articulação entre Conselhos, Conferências, Ouvidorias, Audiências e Consultas Públicas. As informações produzidas em cada um desses processos raramente transbordam para os demais, o que acarreta descompassos produzindo decisões contraditórias ou precariamente informadas.

Por fim, a ***qualidade heterogênea da operação dos processos participativos*** é o terceiro desafio posto para a efetividade das IPs. A forte heterogeneidade na qualidade do

---

<sup>3</sup> O autor descreve a “crise de meia idade” como um período de estresse e autoquestionamento, a partir das conquistas e frustrações com as experiências vividas pelas IPs.

funcionamento dos processos participativos existentes e a criação de instituições participativas, em muitos casos, sem a provisão de condições básicas (administrativas, legais e financeiras) para seu bom funcionamento levam a precarização da participação e, conseqüentemente, a falta de efetividade.

Não obstante, os desafios postos são adensados considerando os *problemas relativos à inclusão e representação nas instituições participativas*, que podem ser expressos 1) nas dificuldades de acesso aos espaços de participação e às dinâmicas de representação de interesses no seu interior, as quais “não necessariamente têm acompanhado os processos de complexificação da constituição de atores sociais e das suas formas contemporâneas de mobilização e atuação”. 2) No descolamento entre as práticas atuais de mobilização e militância social e o funcionamento interno dos espaços institucionalizados de participação, que vêm sendo questionados pelas novas formas de participação proporcionadas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC’s) que são pouco utilizadas por estes espaços que recorrem frequentemente a padrões hierárquicos e burocráticos de funcionamento (PIRES, 2014, 190/191).

Mediante essas prerrogativas, a análise dos resultados produzidos pelas IPs, torna-se uma condicionante não apenas para o aprimoramento das políticas públicas, como para buscar a partir das conquistas e frustrações com as experiências vividas, um balanço crítico do atual quadro da gestão participativa no país auxiliando nas reflexões sobre os caminhos a serem seguidos. No cenário de crise política em que se encontra o Brasil, após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, há muitas dúvidas a respeito da sobrevivência ou resistência das instituições participativas, já que o cenário político nacional parece apontar para a retração das oportunidades de participação institucional (PIRES, 2014; ALMEIDA, 2017).

#### **1.4 Reflexões acerca da Institucionalidade e da Articulação para o entendimento das Instituições Participativas como subsistemas políticos**

Este cenário em que as IPs estão imersas traduz a dinâmica dos espaços políticos institucionais e os conflitos existentes no processo de participação e representação, nos quais a atenuante singular não se encontra apenas no fato das IPs estabelecerem um processo de interação entre Estado-sociedade amenizando conflitos, mas de desmobilizar exatamente esse imaginário de que as relações intrínsecas e conjecturais são harmoniosas, e evidenciar que os conflitos exprimem uma das características fundamentais das instituições participativas oriundas da onda democrática existente nos últimos 30 anos.

A interação Estado-sociedade resulta dos conflitos emergidos dentro do Estado e da sociedade civil, em que a pluralidade dos atores e de instituições ao invés de os amenizar os adensam, pois a institucionalidade em que as IPs foram introduzidas coloca diferentes projetos políticos, discutidos como pautas específicas nos coletivos, grupos, movimentos, sindicatos e partidos políticos; em uma arena política de construção coletiva, na qual o atenuante central caminhou para projetos políticos em que a força e a influência (econômica, política e social) seriam fatores relevantes para a construção de uma pauta que fosse capaz de articular a multiplicidade de interesses.

O argumento aqui defendido é de que a institucionalidade das IPs por si só não garante qualidade para o sistema democrático, sobretudo, efetividade nos processos de participação e representação, mas que os conflitos intrínsecos ao seu funcionamento apontam para este caminho na medida em que os projetos políticos representados por um conjunto de atores dinamizam a democracia e evidenciam que a interação Estado-sociedade resulta da articulação entre esses atores.

Deste modo, o fio condutor é a articulação exercida a partir da compreensão de que os conflitos agem como polos condutores no processo de políticas públicas. Isto é, a institucionalidade da participação, materializada a partir da representação da sociedade civil na indicação de atores para participarem de instituições participativas como ocorre na composição dos Conselhos Gestores, não interrompe as pautas reivindicativas presentes ao longo das décadas de 1970/80, mas as coloca em novas bases em que os conflitos entre Estado-sociedade exigem novos repertórios de interação para efetivá-las, uma vez que a institucionalidade pode simbolizar a aquisição de um direito, contudo, não exprime o atendimento das demandas oriundas das ruas.

A ideia de que a institucionalidade da participação social apontaria para a solução dos conflitos não ultrapassou o imaginário simbólico democrático. A institucionalidade culminou em outros conflitos como, por exemplo, a definição dos novos espaços de atuação dos movimentos sociais ou da junção do público e do privado dentro dos modelos participacionistas que surgiram ao longo dos anos de 1990.

Por outro lado, a institucionalidade corrobora para a afirmação de que as IPs possibilitaram a concretização da participação popular como ferramenta da democracia, tornando-se uma alternativa aos governos para a descentralização do poder, como também a engrenagem para colocar as IPs como subsistemas na consolidação das políticas públicas dentro da política nacional. Para além do atendimento das diretrizes constitucionais, as IPs

movimentaram-se rumo a consolidação de espaços de participação e representação a partir da institucionalização.

Além do aparato jurisdicional, a institucionalização engloba a capacidade de ação e inferência de uma dada instituição na arena política, considerando a relevância e o reconhecimento destas no processo de representação dos interesses múltiplos advindos da sociedade civil e do próprio governo, bem como no alcance dos fins socialmente estabelecidos, conforme defendido por Putnam (1993), uma vez que a instituição participativa dirige-se para um cenário de maior estabilidade no campo da ação, com regras delimitadas e atores definidos, escolhidos pelas organizações ao qual representam.

Nesta direção, em trabalho recente Martelli; Tonella; Jardim e Romão (2018, p.266) mostram a importância da institucionalização para o alcance dos objetivos em uma dada política pública, defendendo que quanto mais institucionalizado for o setor de política, maior chance terá de conquistar seus objetivos. Ao analisarem as Conferências de Políticas Públicas na área da assistência social, meio ambiente e política para mulheres, os autores mostram que cada um dos setores apresenta especificidades no que tange às variáveis consideradas (marcos legais, arranjos institucionais, recursos, relação entre os entes federados e comunidade de política) e que as especificidades destes setores “os colocam em diferentes níveis naquilo que diz respeito à institucionalidade e à comunidade de política” no avanço das políticas públicas.

Deste modo, se na administração pública a importância da institucionalidade está no reconhecimento legal e na capacidade organizativa de uma instituição, aqui coloca-se a ênfase no reconhecimento das IPs pelos três poderes existentes (executivo, legislativo e judiciário) no cenário político como instituições que podem corroborar para articularem interesses e apresentarem alternativas para as políticas públicas nacionais.

O objetivo aqui não é discutir modelos e desenhos institucionais das IPs, trabalho já realizado em grande medida por Avritzer (2008), mas é demonstrar que a institucionalidade é essencial para a compreensão das IPs como subsistemas políticos, pois “as formas para institucionalizar a participação civil são diversas e os desenhos institucionais não são necessariamente excludentes” (MAIA, 2010, p.168) e precisam ser analisados caso a caso de acordo com os objetivos propostos.

O cerne da discussão é que a institucionalidade das IPs deve ser pensada na sua relação com a sustentabilidade, ou seja, como algo que se mantém no tempo e que aponta para a consolidação de um projeto político que supere a lógica eleitoral, sem perder de vista a necessidade do diálogo com os projetos de governo, principalmente na definição de

estratégias políticas e institucionais para a implementação de políticas públicas, configurando-se como um elemento essencial para a definição das IPs como subsistemas políticos. A institucionalidade das IPs em seu escopo aponta, ainda, para questões como a importância histórica das pautas defendidas, o desenho das instituições, as finalidades de atuação dentro de uma dada política, as estratégias a serem utilizadas, o planejamento, o monitoramento e a avaliação dos objetivos e metas traçadas, bem como o financiamento que possibilitarão o trabalho de seus membros.

Por fim, entende-se que a institucionalidade das IPs possui caráter híbrido à medida que aglutina questões jurisdicionais e de reconhecimento cultural e social, e consiste em um dos pilares de sustentação para que as IPs possam ser estudadas sob a ótica dos subsistemas que integram as políticas públicas.

Ao se institucionalizarem a partir de decretos e/ou leis de criação as IPs caminham em direção da construção de uma identidade de representação de interesses e de promoção da participação popular nas tomadas de decisões objetivando articular as demandas específicas em benefício da construção de uma agenda coletiva, sobretudo, na necessidade de um diálogo multidimensional entre as IPs, as IPs e a sociedade civil e, conseqüentemente, entre as IPs e o governo.

É fundamental que se compreenda que o conceito de diálogo utilizado aqui não traduz o seu sentido literário de interação entre dois ou mais indivíduos, ele aproxima-se mais da ideia de que a interação estabelecida resulta da articulação de projetos políticos ideológicos que tanto pode produzir consensos quanto conflitos.

O conceito de articulação pode ser comparado a medula espinhal, que transmite os impulsos do sistema nervoso central e dá sustentação para todos os sentidos neurológicos do corpo humano, que quando inexistente leva o corpo a produção de múltiplas deficiências, rompimento ou a estagnação. Deste modo, a articulação é fundamental para o processo de interação e negociação no sistema político democrático, uma vez que ela garante que os processos de participação e representação não sejam unilaterais dinamizando e garantindo que os debates e embates se estabeleçam nos processos de decisão pluralizando as agendas governamentais afastando-se de regimes autocráticos e autoritários. Em outras palavras, ela concebe a força de motricidade dos subsistemas políticos, pois a interação Estado-sociedade desempenhada a partir da atuação das IPs produz resultados multifacetados que precisam de análises específicas para a compreensão dos repertórios de interação.

Precisamente a falta de articulação entre as instituições que compõem o sistema democrático brasileiro resulta em governos ineficientes e em políticas públicas de pouca efetividade. Contudo, como pensar essa desarticulação entre as instituições participativas? Qual a capacidade efetiva destas instituições de propor alterações na agenda governamental?

Diante disso, defende-se que a ausência de articulação entre as IPs fragmenta a participação e prejudica a capacidade destas de incluírem pautas de forma direta e sistemática nas agendas governamentais, porém isso não significa substancialmente que estas não possuem efetividade. O fato delas estarem presentes no cenário político institucional já sinaliza para a existência de maior ou menor grau de efetividade, uma vez que diante de múltiplos projetos políticos oriundos de outras instituições, as IPs proporcionam, de um lado, a contenção do desmonte de uma política pública refreando ações governamentais que podem desmobilizar os avanços conquistados nos últimos anos e, de outro, mobilizam diferentes atores para a defesa de direitos.

Assim, na tentativa de responder ao primeiro questionamento, o tópico a seguir trará uma reflexão acerca da articulação entre duas importantes instituições de participação - os Conselhos Gestores e as Conferências de Políticas Públicas – no fomento de políticas públicas. O segundo questionamento será tratado nos próximos capítulos.

### **1.5 Articulação: reflexões acerca dos Conselhos Gestores e Conferências de Políticas Públicas**

No tocante às relações estabelecida entre as IPs é relevante colocar em debate a forte relação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e das Conferências de Políticas Públicas para o fomento de deliberações que sistematizem mecanismos participacionistas interligados capazes de influenciarem as tomadas de decisão na esfera pública considerando não apenas o poder executivo como o poder legislativo.

O processo organizativo e processual em que os Conselhos e as Conferências estão envolvidos denotam a importância da articulação entre as instituições participativas frente as tomadas de decisão que requerem o fortalecimento da participação para conseguirem implementar assuntos a serem discutidos nas agendas governamentais, uma vez que, conforme afirma Milani (2008, p.559), “não haveria nada mais desgastante para a participação do cidadão e das organizações da sociedade civil do que uma série de discussões sem a posterior implementação das decisões”.

A pluralidade e a capacidade de aglutinar personagens distintos em seus espaços evidenciam a complexidade das relações existentes, não apenas de forma endógena – configuração organizativa, processual e causal; como também de forma exógena – por estarem atreladas as estruturas públicas que, por sua vez, se tornam complexas pela heterogeneidade institucional e administrativa que as compõe e, ainda, por serem compostas por instituições presentes na sociedade civil cujos interesses são difusos e que se complexificam quando colocados em diálogo e negociação tendo como referência o coletivo.

O campo de atuação política é arenoso, escorregadio e, sobretudo, meticuloso, pois a miscigenação de personagens que representam interesses de suas bases exige que estes estejam sempre focados em todos os aspectos e pormenores daquilo que estão fazendo, com o intuito de não cometer erros e de se chegar a um resultado satisfatório diante dos diálogos e negociações estabelecidas. Ou seja, o campo de atuação exige esforços dos personagens para resolver os seus interesses, que por muitas vezes se encontram em lados opostos, em um sistema em que as demandas se constituem na maioria das vezes como contraditórias, movendo-se em direção de um acordo. Acordos que para serem formados necessitam de concessões para que novas alternativas sejam pactuadas de forma a oferecer maiores benefícios mútuos aos interessados (FREITAS, 1994).

Outro aspecto a ser considerado, é que as instituições participativas são peculiares em relação ao seu formato, função, desenho institucional características dos participantes e dos resultados almejados (HOUTZAGER, GURZA LAVALLE, ACHARYA, 2004), e por isso mesmo, pluralizam o campo de atuação política e tornam estes espaços mais disputados no que tange aos interesses em pauta e, de certo modo, abrem as administrações governamentais centralizadoras para a incorporação de novas práticas de gestão que incluem a participação social.

Segundo Petinelli (2015), o pacto federativo que propiciou o compartilhamento e a transferência de competências entre os membros federativos, o mercado e a sociedade civil, aliados à proliferação de interfaces de participação social, trouxe implicações para o processo de políticas, pois as instituições participativas alargaram o leque de atores envolvidos direta e indiretamente nesse processo, pluralizando os espaços e os tornando mais democrático e inclusivo.

A ampliação da participação em densidade e diversidade tornou o processo de políticas mais disputado e mais conflitivo em diversas áreas, aumentando, conseqüentemente, os custos de coordenação e de tomada de decisão para os atores estatais (PETINELLI, 2015, p.643).

As tomadas de decisões, o controle social, a *accountability* e a transparência pública que vêm tomando parte das agendas governamentais nas últimas décadas, elencam as IPs como organizações articuladoras entre a sociedade e o poder público visando o cumprimento da função social do Estado de atendimento dos interesses públicos e das demandas coletivas.

Ao pensar as IPs como mecanismos de articulação, a dimensão para a essa definição conceitual está na capacidade que elas possuem de interligar instituições distintas em um mesmo espaço e de catalisarem forças políticas de diferentes magnitudes dentro da sociedade. Por outro lado, tornam-se o ponto de contato do poder público com a sociedade por vias institucionais desenvolvendo ações que aprimoram as políticas públicas (PIRES; VAZ, 2011; PIRES, 2014; WAMPLER, 2011), fortalecendo pela participação e representação o controle social (TATAGIBA, 2005; LÜCHMANN, 2009), no qual a participação é tratada como uma ferramenta da democracia (CARLOS; ZORZAL, 2017).

Configurando-se como subsistemas políticos, estas para conseguirem realizar as articulações necessitam da atuação de especialistas que tornam esses espaços em verdadeiras comunidades políticas compostas por atores cada vez mais especializados em realizarem articulações para a defesa de propostas em curso, a implementação de ações, assim como em definirem estratégias para a geração das alternativas visando impactos sobre a agenda de decisão.

Destarte, pensar em um sistema articulado não é tão fácil quando se trata de unir governo e sociedade em um mesmo espaço de atuação, principalmente quando esses espaços são controlados por políticos arraigados na tradição paternalista e patrimonialista. Pensar estes espaços simultaneamente como produtores e receptores de demandas sociais significa estabelecer uma cadeia de causa e causalidade entre as relações instituídas dentro destes ambientes e arenas constitucionais de poder. Deste modo, os sistemas hierarquizados de poder são oriundos da organização administrativa – Federal, Estadual e Municipal – e existem tanto nos órgãos governamentais quanto na sociedade civil.

Se a articulação pressupõe a interligação de instituições e personagens difusos em espaços complexos, a falta da mesma acarreta problemáticas que cerceiam o aperfeiçoamento da gestão democrática e levam a descompassos de ações que fragmentam o alcance dos objetivos que integram a pauta política esvaziando, por diversas vezes, o repertório das lutas travadas nas bases sociais e expressas pela participação social via instituições participativas.

De um lado, há historicamente quase 180 anos de um poder público que prioriza agendas que aglutinam interesses do mercado, dando ênfase para as políticas de



desenvolvimento econômico distanciando-se das bases de reivindicações sociais presentes nas instituições da sociedade civil. Em que o poder executivo lacera a pauta do poder legislativo, com acordos que se distanciam de interesses da comunidade e se aproximam de interesses privados.

Por outro lado, nas últimas décadas têm ocorrido tentativas de incorporação de novas práticas de formulação de agendas governamentais, em que a sociedade adentra nesse processo, principalmente por meio das IPs, e passa a ocupar posições de destaque na fomentação de agendas governamentais mesmo que as decisões tomadas não apresentem caráter vinculante (PROGREBINSCHI, SANTOS, 2011) junto ao executivo e legislativo.

Em ambos os pontos o que pode ser percebido é que o planejamento estratégico das políticas públicas ainda encontra maior atuação do macrossistema, especificamente do poder executivo. No entanto, a participação da sociedade via IPs é considerado um ponto essencial na fomentação de políticas públicas por várias razões: 1º) por consistirem em espaços de articulação possibilitando a negociação de alternativas acerca de uma dada política participando direta ou indiretamente nas tomadas de decisão; 2º) por se estabelecerem em espaços de controle social e de transparência oportunizando a todos a visibilidade dos projetos políticos em pauta nas administrações públicas e, por fim, 3º) por aglomerarem diferentes atores invisíveis que atuam em prol da defesa de projetos políticos plurais que distanciam as políticas públicas advindas de pautas uníssonas.

De forma geral, as IPs podem não operar o processo de elaboração das políticas públicas no Brasil, todavia, contribuíram e continuam contribuindo com a administração pública na definição de novas formas de fomentar políticas públicas ao longo dos últimos 30 anos, pluralizando a arena política uma vez que a ação sociopolítica de seus atores mobilizaram projetos políticos específicos em prol de um projeto coletivo nas décadas de 1990, que aqui resumo, em um *projeto cuja finalidade geral era implementar os direitos Constitucionais de 1988 por meio de políticas públicas*, e de promoverem nestas últimas décadas novos repertórios de interação entre Estado-sociedade.

A articulação entre o poder executivo e legislativo é uma constante dentro da administração pública tornando contemporâneos os debates que compõem as agendas de pesquisas e que já foram demonstrados pela literatura especializada<sup>4</sup> sobre as relações entre esses poderes públicos e a determinação de uma agenda pública que integram um mesmo

---

<sup>4</sup> Para uma discussão mais aprimorada das relações entre Legislativo e Executivo e da conduta dos partidos nessa importante arena ver a obra de Figueiredo e Limongi (1999) - *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*.

sistema e que interagem de forma direta, podendo experimentar tanto o conflito quanto a cooperação dependendo da ocasião (DINIZ, 2005). Isto é, enquanto após algumas décadas da implementação das IPs discute-se que é preciso avaliar as relações e os impactos destas instituições no cenário político institucional visando apontar sua efetividade, verifica-se que, concomitantemente a isso, tem-se buscado estabelecer também uma agenda de pesquisa acerca da avaliação das relações entre os poderes públicos, especificamente entre o executivo e o legislativo no fomento de políticas públicas, que em alguns momentos ocorre de forma mais amistosa e, em outros, imersos a conflitos.

Em ambos os ambientes a articulação aparece como um denominador essencial para a compreensão das relações estabelecidas entre todos os envolvidos, isso pode ser compreendido a partir da percepção de que as experiências democráticas não estão apenas no surgimento das instituições participativas, encontram-se também na forma de organização do Estado – nas instituições da administração pública direta e indireta -; em outras instituições políticas, a saber os partidos políticos, bem como em instituições sociopolíticas como os sindicatos e movimentos sociais. Trata-se de estabelecer mecanismos de avaliação e monitoramento de todas as estruturas que compõem as políticas públicas a fim de compreendê-las a partir das relações sociopolíticas estabelecidas e das variáveis intrínsecas ao regime democrático.

E neste vértice das relações estatais, antes dominadas pelas interações entre o executivo e legislativo, que se incorporam as instituições participativas como mecanismo de articulação no processo de tomada de decisão e fomento de políticas públicas. Adentram ao cenário político com experiências múltiplas de participação social envolvendo experiências como as do Orçamento Participativo, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Conferências de Políticas Públicas e as Audiências Públicas, se disseminando por todo o território nacional, com características distintas umas das outras (AVRITZER, 2008), com finalidades que visam impactar as agendas governamentais num cenário político com exigências cada vez mais complexas para ser governado.

Mediante isso, no campo da teoria democrática as várias concepções de participação política enfatizam diferentes aspectos referentes ao envolvimento dos cidadãos com a política, bem como da relação entre Estado- sociedade, no qual a participação política efetivada por instituições tem possibilitado processos diferenciados de mobilização social relacionados ao ato de governar, em que a ação é coordenada pelo Estado (CUNHA; ZANETTI, 2016, p.03), fomentado diferentes subsistemas políticos que operam como comunidades políticas com

atores especializados que articulam-se entre si e com outras instituições com o intuito de estabelecerem procedimentos, normas ou simplesmente colocarem questões específicas para serem debatidas permitindo, desta forma, pareceres técnicos e a apresentação de alternativas, aos interessados, entre eles as esferas governamentais.

Não obstante, essas “novas instituições participativas” (AVRITZER, 2008; PIRES; VAZ, 2010), criadas a partir da Constituição de 1988 e inseridas institucionalmente no cenário político, vão além dos mecanismos de participação direta, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, elas denotam um processo de inovação democrática (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010), que resultam em processos participativos, deliberativos, normativos e representativos, nos quais as demandas sociais e os resultados propiciadas por elas impactam no processo de descentralização de poder, de controle social e na articulação institucional entre Estado-sociedade.

Nos últimos anos algumas questões vêm adensando o debate sobre a presença das IPs dentro do cenário político institucional (AVRITZER, 2008; GURZA LAVALLE, 2011; PIRES, 2011, 2014) e uma delas que chama a atenção está justamente na dimensão da desarticulação entre as IPs (PIRES, 2014). Conforme já exposto, a ausência de mecanismos ou processos de articulação entre as instâncias agrava os problemas que cerceiam a funcionalidade e a efetividade das IPs resultando em descompassos produzindo decisões contraditórias ou precariamente informadas, tangenciando o campo de ação política em uma dada política pública. Ou seja, a ausência de procedimentos de ação conjunta entre as instituições que atuam em favor de uma política pública produz resultados que nem sempre são os esperados, pois as pautas presentes quando não articuladas comprometem significativamente os objetivos traçados pelos atores sociopolíticos que compõem a arena política.

Como exemplos de IPs e de mecanismos fundamentais no processo de participação social, os Conselhos Gestores e as Conferências de políticas públicas possuem intrínseca relação no fomento de matérias junto ao poder público e inserem-se em sistemas de políticas públicas que os reconhecem como mecanismos fundamentais para o exercício da descentralização administrativa governamental, do controle social e da participação e representação popular nas tomadas de decisão. A articulação entre essas IPs em determinadas áreas torna-se assim inerente ao conteúdo das políticas públicas e, por este motivo, apresentam especificidades que precisam ser analisadas não em sua generalidade, mas de acordo com a realidade em que estão inseridos.

Considerando que a política pública de assistência social é a área de política tratada nessa tese, o contexto apresentado acima é uma condicionante no desenvolvimento dela. A partir da institucionalização dos Conselhos e das Conferências de Políticas Públicas de Assistência Social, os espaços de embates e debates antes estabelecidos fora das estruturas estatais passam a ter um espaço institucional para o processo negociação e de intermediação das demandas sociais.

Como exemplo dessas relações pode-se citar o movimento na realização em torno da I Conferência Nacional de Assistência Social em julho de 1995 que avaliou a situação e propôs diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema descentralizado e participativo da área rompendo com as práticas assistencialistas que até então vigoravam. A ampliação da participação social e do controle social também estavam na pauta desta Conferência, e o intuito era que estes se estendessem a todos os entes federados. Sendo que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) ficou responsável pela elaboração de

[...] recomendações e orientações unificadas para o processo de encaminhamento da criação e implantação dos Conselhos nos estados, Distrito Federal e municípios, garantindo a ampliação de suas representações na composição do Conselho Nacional e para que todos os municípios realizem suas conferências, destinadas à instalação dos Conselhos e a criação dos Fundos (BRAGA, 2016. p.10).

Verifica-se que ao convocar a I Conferência, o CNAS promoveu de forma institucional espaços de diálogos e negociações das diferentes frentes sociopolíticas que buscavam naquele período estabelecer a política de assistência social como direito constitucional promovendo a articulação dos atores e determinando procedimentos a serem adotados pelas gestões públicas nos três níveis de governo ampliando os espaços de participação e representação que, na sequência, possibilitaram novos repertórios de interação entre Estado-sociedade.

Como resultado das discussões chegou-se ao consenso de que a assistência social precisava se

[...] qualificar para romper com o seu caráter de benemerência e virar cidadã, eliminando a interdição aos direitos sociais para a grande maioria da população e se conscientizar de que é possível uma política pública de Assistência Social. Também, houve um reconhecimento de que a maioria dos cidadãos está muito longe desse debate e de um efetivo processo de comunicação e articulação com os movimentos sociais e a Sociedade Civil organizada (RELATÓRIO FINAL,1995, p.7)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/conferencias-nacionais/i-conferencia-nacional/i-conferencia-nacional>. Acesso em: 10 maio 2019.

Os resultados desta Conferência puderam ser sentidos nas Conferências realizadas posteriormente até os anos finais do século XX, dando aporte para a discussão do SUAS ainda no início do século XXI, especificamente na IV Conferência Nacional de Assistência Social que trouxe como tema "*Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos*", a qual deliberou a construção de uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a implementação de um sistema único descentralizado, regionalizado e hierarquizado, com base no território, de forma a ser debatido amplamente com os gestores e conselheiros do Distrito Federal, estaduais e municipais, antes de ser aprovado pelo CNAS (BRAGA, 2016, p.68).

A relação de articulação entre o CNAS e a I Conferência Nacional pode ser observada primeiramente desde a realização da conferência que gerou resultados importantes para a estruturação da política de assistência social, possibilitando discussões acerca da aprovação da primeira Norma Operacional Básica de Assistência Social; da criação de novos Conselhos estaduais e municipais; com avanços na discussão da Seguridade Social para além da regulamentação do Benefício de Prestação Continuada (BPC); no repasse de recursos financeiros via fundo a fundo após serem deliberados pelos respectivos Conselhos afastando-se de financiamentos restritos como os realizados pelo Programa Comunidade Solidária e as Subvenções Sociais.

Segundo, a partir das mudanças nas pautas de ação dos atores sociopolíticos envolvidos, que passaram a ser determinadas pelo fomento e/ou efetivação das propostas que compuseram o relatório final estabelecendo novos espaços de disputas, negociações e interações, prevendo a multiplicação desses espaços em todo o território nacional implantando/implementando as deliberações expressas naquele momento. Por conseguinte, mediante este trabalho de articulação ampliou-se consideravelmente as arenas políticas e o número de pessoas no processo de representação e deliberação de propostas. O resultado é expresso nos anos seguintes com a cobertura de 100% dos estados federativos com Conselhos de Assistência Social e da realização de Conferências estaduais, tal como a presença de Conselhos em 93% dos municípios até 2013 (ESTADIC, 2013).

Por fim, o tensionamento dos diferentes segmentos representados no conselho nacional e ampliados pelas Conferências estabeleceram essas IPs como espaços efetivos de disputas e conflitos, haja vista que desde a LOAS (1993) atores sociopolíticos lutaram para romper com os limites estruturais, políticos e burocráticos para a aprovação da Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011 que constituiu a Assistência Social como política pública após quase

18 anos de embate e debate entre governo e sociedade, tendo os Conselhos e as Conferências como articuladoras. Em destaque, esse movimento gerou conflitos tanto no âmbito interno quanto externo do CNAS devido a quantidade de questões que permeavam o tema e a quantidade de atores que estavam inseridos nos processos de tomada de decisão (FARIA, 2013).

É necessário considerar que a articulação entre essas IPs não ocorre apenas a cada dois anos - de maneira fragmentada -, momento de realização das Conferências de assistência social, pois as deliberações conferenciais resultam em pautas a serem discutidas e negociadas em toda a política de assistência social de forma contínua. De outro modo, a articulação é uma constante dentro desta política, uma vez que o ciclo conferencial se inicia com o Conselho e, conseqüentemente o alimenta, com deliberações mais amplas permitindo intersecções entre diferentes áreas políticas públicas.

Um dos pontos de sustentação que está sendo trabalhado nesta tese, entende que a existência de Conselhos e de Conferências, nos moldes da política de assistência social, inferem de forma significativa nas agendas governamentais, não necessariamente mudando-as ou inserindo alternativas, mas restando decisões que possam levar à periferização ou supressão completa de uma dada política. Além disso, promovem espaços constantes de diálogos e discussões entre diferentes segmentos sociais, nos quais os conselheiros trabalham como empreendedores de políticas públicas (policy entrepreneur), enquanto as Conferências corroboram para a união de diferentes atores para a escolha e avaliação de alternativas, traduzidas, posteriormente, em deliberações.

Se a institucionalidade não garante necessariamente efetividade na amplitude das IPs, no caso das políticas públicas de assistência social verifica-se que é justamente a institucionalidade destas que vem assegurando a essa política continuidade no cenário político institucional em muitos estados - tema que será abordado em profundidade no próximo capítulo -; uma vez que os conflitos inerentes ao seu funcionamento colocam em evidência diferentes projetos políticos representados por atores plurais em um sistema de articulação sistêmica em que a interação Estado-sociedade ocorre entre as instituições e seus atores visíveis e invisíveis concretizando os Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Assistência Social em consistentes subsistemas políticos.

Enquanto o macrossistema trabalha em agendas mais amplas e de “relevância” pública, de acordo com seus projetos políticos ideológicos, os subsistemas ocupam-se em articular os diferentes projetos políticos com o intuito de apresentar alternativas a agenda

governamental para implementar/ampliar os serviços, programas e projetos, por exemplo, e/ou para garantir a manutenção de recursos básicos (financeiros, humanos e materiais) para que as políticas não sejam desmobilizadas.

Assim, entende-se que a existência dos Conselhos de Assistência Social pluraliza as arenas políticas, e que ao se inserirem no cenário político institucional dinamizam as agendas governamentais, em alguns momentos apresentando alternativas e, em outros, defendendo a assistência social como política pública contra projetos políticos ideológicos que as desvalorizam como direito do cidadão, reduzindo-a novamente ao status de política “assistencialista”.

## **CAPÍTULO 2 - Sistema Estadual de Assistência Social do Paraná: a construção de um projeto político coletivo**

*A luta continua e na verdade sua grande tendência ainda é lutar para que o reconhecimento do direito seja a medida da negociação e da liberação no campo dessa política [...] (YASBEK, 2004, p.27).*

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é resultado de intensos processos de negociação e articulação de diferentes atores sociopolíticos concretizando a luta de defesa da Assistência Social como política pública demonstrando que os repertórios de interação Estado-sociedade apresentados a partir de 1993 deram resultados para a sociedade brasileira, principalmente no que se refere a participação social nas arenas políticas institucionais.

A luta estabelecida emerge diante de uma conjuntura política controversa que de um lado utiliza-se do discurso da necessidade de concretizar o Brasil como um Estado democrático, descentralizado e participativo e, de outro, com projetos políticos que conduzem as práticas governamentais inspirados nos ideais do liberalismo econômico e político em que os direitos de dignidade humana são tratados no âmbito da responsabilização do indivíduo cerceando o desenvolvimento social através de políticas públicas sociais.

Deste modo, este capítulo encontra-se organizado da seguinte forma: em um primeiro momento é realizada uma reflexão da história da Política Nacional de Assistência Social diante dos projetos políticos à frente do poder executivo federal; posteriormente abre-se o diálogo mostrando como a política de Assistência Social esteve entre os limites dos projetos políticos do executivo paranaense, sobremaneira como estes projetos políticos influíram na consolidação do Sistema Estadual de Assistência Social e em como as instâncias de participação conseguiram aproveitar as janelas de oportunidades abertas para efetivar tal sistema, mantendo-o sempre em uma linha tênue entre a “existência” e a “resistência”.

Por fim, é demonstrado a importância da efetivação da lei de criação do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) do Paraná como estratégia adotada pelo Grupo Interinstitucional de Trabalho (GIT) para a continuidade das ações na arena política, mostrando como o CEAS tornou-se o principal mecanismo de interação entre Estado-sociedade para a promoção da Política Estadual de Assistência Social.

### ***2.1 Considerações sobre a Política Nacional de Assistência Social***

Oriunda da luta das bases sociais reconhecida na promulgação da Constituição Federal (1988) e na aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (1993), a assistência social é



definida como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Traz em sua historicidade a importância de se estabelecer uma rede de proteção capaz de interpelar as diferentes vulnerabilidades e riscos sociais presentes na cena pública brasileira.

Tem como um dos principais marcos a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, e a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos anos seguintes com foco na estruturação de um sistema público estatal para a política de assistência social. Concretizou-se como política pública no ano de 2011 com a aprovação da Lei nº 12.435, após intensas negociações entre os diferentes atores que compunham o cenário político institucional. Firmou-se, sobretudo, pela forte organização daqueles que desde a primeira versão desta lei orgânica trabalharam na mobilização de profissionais, organizações da sociedade civil e usuários para consolidarem um sistema único para a assistência social no Brasil.

E isto foi feito de tal forma que o sistema fosse capaz de articular todos os entes federados em um processo integrado de cooperação e complementaridade intergovernamental com *Instâncias Democráticas* (Conselhos de Assistência Social e Conferências de Políticas Públicas); *Fundos Financeiros* – a partir do cofinanciamento de serviços, programas e projetos -; e Planejamento Sistemático com a elaboração de *Planos* pautados em diagnósticos e estudos sobre as diferentes realidades socioterritoriais, por meio dos quais o monitoramento e a avaliação funcionariam como subsídio para ação técnica dos profissionais que o compunha.

A efetivação do SUAS apresenta-se em um contexto de proximidade das bases político-ideológicas que ocuparam o cenário nacional desde os anos de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente. As mudanças que ocorreram a partir dos anos de 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, culminaram com o alerta da política de assistência social, haja vista que os projetos políticos daqueles que assumiram direcionaram-se para a redução de investimentos em políticas sociais e na retomada de um assistencialismo sintomático no qual a participação e a ação estatal na resolutividade dos diferentes problemas sociais ocorrem de forma centralizadora, fragmentada e verticalizada, afastando-se de princípios essenciais da democracia representativa.

Entende-se aqui por assistencialismo sintomático a ideia de que mediante um sistema estabelecido dentro de estruturas socioestatais, como é o caso da assistência social, com uma rede de serviços, programas, projetos e benefícios dotada de recursos financeiros e humanos, equipamentos e infraestrutura, em que a população reconhece as ações políticas estatais,

sobretudo, em nível local, o governo atua em prol do reducionismo a longo prazo. Esse reducionismo significa fragmentar a transferência de recursos diminuindo, conseqüentemente, a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios com a justificativa de que o Estado não pode arcar com tais responsabilidades, seja por questões financeiras e/ou pelo entendimento de que o governo deve atuar na regulamentação das políticas públicas e não especificamente na oferta destas.

Isto é, ocorre a desmobilização da rede de atendimento montada em que as bases são cerceadas por ações políticas que atribuem ao cidadão a responsabilidade por seus cuidados pessoais, enquanto oferta-se pelo Estado medidas sociais baseadas em um sistema de trocas, o qual operacionaliza-se pela centralização de poder e distribuição de favores entre governantes desconsiderando, por exemplo, deliberações conferenciais e conselhistas pautadas nos interesses coletivos da sociedade.

O objetivo final é trabalhar com políticas emergenciais cerceando direitos de forma progressiva até que eles não sejam mais vinculados como responsabilidade do Estado, primeiro reduzindo de forma progressiva para depois extinguir, criando um imaginário social de que a extinção do mesmo não está no interesse governamental, mas na ineficácia das estruturas estatais.

Assim sendo, o assistencialismo sintomático refere-se a práticas em que os governantes utilizam-se da estrutura estatal para reduzir as políticas públicas de forma gradativa empregando medidas reducionistas articulando o sistema político nacional como mero coadjuvante no atendimento das necessidades sociais, cedendo espaço a projetos políticos ideológicos cujos interesses específicos são promover a dissolução dos direitos fundamentais de cidadania e estabelecer cenários em que o indivíduo tem sua cidadania cerceada por interesses específicos que se afastam daqueles presentes na vida em coletividade.

A fragmentação dos direitos de assistência social iniciou-se antes mesmo de completar 30 anos, especificamente a menos de 5 anos de seu reconhecimento enquanto política pública pelo Estado. É fato que seu avanço efetivo por vias institucionais ocorreu após fortes debates e a consolidação de estratégias das organizações sociais para adentrarem a arena política em um momento em que os projetos políticos do executivo federal se tornavam amistosos às pautas dos movimentos em defesa da Assistência Social enquanto política estatal. Contudo, conforme demonstrado por Gutierrez (2015), não acenavam para cenários de reciprocidade política pelo executivo tão pouco pelo legislativo, uma vez que os conflitos existentes representavam-se precipuamente pelos projetos políticos que buscavam se estabelecer diante

da entrada do Partido dos Trabalhadores (PT) no comando nacional, necessitando de estratégias políticas da(o)s líderes dos movimentos de defesa da política assistência social para assegurar essa pasta enquanto política prioritária nos planos de governo.

Deste modo, o que se observa é que a política de assistência social enquanto projeto político que visa assegurar direitos fundamentais de cidadania, consolidou-se institucionalmente como política pública diante de um repertório de interações entre governo e organizações da sociedade civil, iniciados nos anos de 1930 e intensificados a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Para fins desta tese a cronologia desta política é considerada a partir dos projetos políticos partidários que estiveram vigentes e determinaram abertamente o processo de desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, especialmente no que se refere a tardia regulamentação da Assistência Social com um sistema de políticas públicas descentralizado e intergovernamental. Considera-se a existência de cinco períodos cruciais (Figura 1) envoltos a projetos políticos partidários em sua grande maioria centralizadores, liberais ou neoliberais, com políticas restritivas de teor assistencialista, e dependente de outras políticas públicas governamentais que encararam a Assistência Social como política periférica voltada a marginalização das camadas populares.

No primeiro período iniciado ainda na década de 1930 no governo de Getúlio Vargas, tem-se a formação das primeiras organizações sociais que dariam movimento a política de Assistência Social nas décadas seguintes. No ano de 1938 foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) com o objetivo de centralizar e organizar as obras assistenciais públicas e privadas utilizando-se de mecanismo de clientelismo político e de manipulação de verbas e subvenções públicas. Foi extinto após a aprovação da LOAS em 1993 e substituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Em 1942, a então primeira-dama Darcy Vargas fundou a Legião Brasileira de Assistência (LBA), organização de caráter público com forte presença do “damismo”, cuja finalidade era prover as necessidades das famílias enquanto seus “chefes” haviam sido mobilizados para a segunda guerra. Apenas em 1977 em meio à ditadura militar que se tem a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, que baseava as ações da política de Assistência Social na centralidade e exclusividade da ação federal, reconhecendo a importância do Estado para a promoção da dignidade humana, porém ainda mantendo as atividades estatais sob a responsabilidade da LBA e das organizações não-governamentais que

passaram a compor o terceiro setor e a angariar recursos públicos para a realização de atendimentos ao público mais vulnerável.

Como divisor na política de assistência social, a Constituição Federal de 1988 suscitou um novo momento para a promoção dos direitos vinculados a essa área, uma vez que a definição estabelecida em seus art. 194, 203 e 204 possibilitou a projeção da política de assistência como uma política pública, sinalizando para instrumentos jurídicos e novas instituições de participação social, como a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que em seu cerne estabelece como mecanismo de participação e representação sociopolítica no exercício do controle social o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Não obstante, entre 1988 a 1993 ocorreu o momento de transição em que as aprovações dos ordenamentos jurídicos reconheceram a importância da política de assistência social como um direito fundamental do cidadão a ser garantido pelo poder público em um sistema de gestão pública descentralizado e intergovernamental.

De forma geral, a promulgação da Constituição reconheceu a assistência social como dever de Estado no campo da seguridade social afastando-a do caráter de política isolada e complementar à Previdência Social. No entanto, no ano de 1989 foi instituído o Ministério do Bem Estar Social que fortalecia o modelo centralizador da LBA, não atendendo aos princípios da constituição.

Na sequência, o que verifica-se na literatura especializada - Couto (2012), Raichelis (2010; 2012), Sposati (2006; 2002), Yazbek (2004; 2012) -; é que ao longo da década de 1990 houve poucos avanços na implementação de um sistema de políticas públicas de assistência social, que encontrou dificuldades ao se deparar com os projetos políticos neoliberais presentes no cenário político institucional. Ao ser encarada como política periférica no macrossistema, os subsistemas trabalharam de forma assídua para a definição de uma agenda e de alternativas ao cenário construído desde a Era Vargas, criando arenas políticas de resistência e de luta para que os ordenamentos políticos aprovados fossem inseridos dentro das agendas governamentais.

Sposati (2007, p. 436) afirma que após

séculos de práticas sociais fragmentadas individualizadas tuteladoras que foram sendo designadas como de assistência social geram grande confusão no senso comum entre práticas assistencialistas e a proposição da política pública de assistência social presente na CF-88. Por decorrência, as práticas, públicas ou privadas, que têm sido apresentadas como de assistência social não coincidem com as referências a uma política de direitos de cidadania.

Com avanços institucionais significativos nos ordenamentos jurídicos tem-se nos primeiros anos de mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso a extinção da LBA realizada através da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995 e a criação da Secretaria Nacional de Assistência Social. Outrossim, verifica-se neste período a forte atuação dos movimentos em defesa da assistência social dentro da arena política utilizando o CNAS, que substituiu o CNSS, como um local de articulação e interação entre Estado-sociedade.

Entre as principais deliberações do CNAS estão as novas diretrizes para o funcionamento da política nacional e para as organizações presentes no terceiro setor, bem como a realização de forma ininterrupta (2 em 2 anos) das Conferências Nacionais de Assistência Social, que deliberaram, por exemplo, a elaboração da primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da primeira Norma Operacional Básica de Assistência Social (NOB) de descentralização construídas em parceria com estados e municípios sendo referendadas em reunião ampliada do CNAS. As NOB's foram revisadas sempre após as conferências nacionais, fortalecendo significativamente o campo de atuação do CNAS dentro das arenas políticas, senão para definir alternativas ao menos para consolidar mecanismos plurais de discussão e formação de resistência aos projetos políticos vigentes.

Em outras palavras, as Conferências transformaram-se em espaços de participação e representação das demandas coletivas existentes na sociedade, uma vez que os seus participantes puderam se inserir no processo de tomada de decisão em níveis locais/regionais, deliberando sobre as demandas e necessidades existentes e orientando o poder público em seu atendimento por meio de um conjunto de deliberações contidas no documento final aprovado pela plenária. E isto porque as Conferências proporcionaram espaços de diálogos e negociação com todos os representantes presentes para a discussão das pautas e interesses em torno das políticas públicas com a perspectiva de incorporá-las as agendas governamentais.

Assim, pode-se dizer que as Conferências servem como canal de expressão e atendimento das demandas sociais, garantindo, por meio dos processos deliberativos, ações políticas mais efetivas, já que esses espaços consolidam, dentro das políticas públicas, 1º) processos decisórios no que tange ao levantamento de demandas; 2º) consolidam as prioridades entre as demandas para serem incorporadas às agendas governamentais apresentando alternativas e, ao mesmo tempo, 3º) servem como espaços de avaliação e monitoramento das ações governamentais<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Para uma discussão apurada ver os trabalhos de Petinelli (2015), Faria, Silva e Lins (2012), Pogrebinschi e Santos (2011), Lopez e Pires (2010).

Ao longo dos anos 1990, o *locus* da discussão deslocou-se para a efetivação da assistência social como direito, tendo em vista que a institucionalidade jurídica pouco caminhou na direção da implementação desta política como política pública. O foco principal centrou-se nos profissionais e nas organizações vinculadas a esta política, os quais implementaram pautas que defendiam o estabelecimento de espaços de atuação, organização das estruturas estatais para receberem os profissionais de assistência (concurso público) e os possíveis usuários da política (equipamentos públicos) (FARIA, 2014).

Não obstante, as ações governamentais mantiveram-se fragmentadas e voltadas a programas e projetos, cujo objetivo era o exercício da Assistência Social ainda com vieses assistencialistas. O programa mais importante do governo Fernando Henrique Cardoso foi o Comunidade Solidária (1995-2002), pensado a partir da promoção da cidadania e do desenvolvimento local, por meio da capacitação de pessoas e da organização das comunidades, gerenciado pela primeira dama do Brasil e substituído pelo Programa Fome Zero em 2003.

Ao avaliar a situação da política de assistência social desde a LOAS no início dos anos 2000, Carmelita Yazbek (2004) mostra que se passaram 10 anos construindo um projeto para esta área no país, e que na conjuntura daquele momento assistia-se ao projeto emperrado e que aos poucos foi sendo substituído por uma visão conservadora sobre a assistência social, sobre as famílias pobres, culpando-as pela sua pobreza, mostrando que a política clientelista ainda se apresentava forte e entrelaçada à filantropia resultando em um olhar focalista em encarar a política como área restrita aos mais vulneráveis.

Para tanto, a autora ressaltou a importância de uma agenda de discussão para a construção de mecanismos públicos e democráticos de regulação e de controle social por meio da implementação de um sistema unificado de assistência social, a serem discutidos na IV Conferência Nacional de Assistência Social, um importante canal de diálogo e articulação dentro da política.

De acordo com a autora,

na árdua e lenta trajetória rumo à sua efetivação como política de direitos, permanece na Assistência Social brasileira uma imensa fratura entre o anúncio do direito e sua efetiva possibilidade de reverter o caráter cumulativo dos riscos e possibilidades que permeiam a vida de seus usuários (YASBEK, 2004, p. 26).

Com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para presidente abre-se uma janela de oportunidades para os defensores da política de assistência social, pois muitos dos atores que lutaram em defesa desta política contribuíram para a elaboração do plano de governo e

acabaram por ingressar nas arenas políticas consolidadas dentro do executivo nacional, como técnicos especialistas e que visavam a concretização das pautas amadurecidas até então.

De imediato duas ações foram incorporadas pelo novo projeto político de governo que o afastava dos demais que estiveram no centro das tomadas de decisão estatal no que tange à assistência social. A primeira refere-se à ruptura com a cultura do primeiro-damismo à frente da área, colocando no gerenciamento da pasta um gestor ligado à área e aos movimentos de defesa da política, o que em síntese não significa uma homogeneização de projetos políticos, mas o aproveitamento da janela de oportunidades aberta naquele momento. Segunda, a assistência social desvinculou-se de outras áreas de políticas públicas setoriais como a Previdência Social e a Habitação, sendo provida de recursos financeiros e humanos, estrutura física e do fortalecimento do controle social, contribuindo significativamente para a institucionalização desta política como direito de cidadania.

Nesta direção, em 2003 foi aprovada a Lei nº 10.683, que trouxe em seu art. 31, inciso VII a transformação da Secretaria de Estado de Assistência Social em Ministério da Assistência Social, primeiro momento na história do Brasil em que a Assistência Social é reconhecida como política prioritária pelo governo federal. Em torno de um ano depois essa lei é alterada pela Lei nº 10.869/2004, que em seu art. 3º, inciso I, transforma o Ministério da Assistência Social em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, juntado em um mesmo ministério três áreas de políticas públicas consideradas essenciais para o projeto político na gestão – a Assistência Social; a Distribuição de Renda e Cidadania; e a Segurança Alimentar e Nutricional -, todas com suas respectivas secretarias que deveriam trabalhar de forma intersetorial em um regime de complementariedade de ações.

Cabe ressaltar que a junção das políticas em um mesmo ministério atendeu ao projeto político do Partido dos Trabalhadores que tinha como bandeira principal a erradicação da fome e não necessariamente um projeto político voltado para as políticas públicas de assistência social. Todavia, como mostrado acima, a janela de oportunidades aberta propiciou um cenário de efetivação das pautas das lutas que estavam sendo travadas até então, articulando os diferentes atores dentro dos subsistemas políticos direcionados à pasta, como o CNAS e as Conferências.

No mesmo ano em que a Assistência Social passou a integrar o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foi aprovado no CNAS, após deliberação conferencial, a nova Política Nacional de Assistência Social, que determinou diretrizes para a criação do sistema único como um mecanismo organizativo e de promoção social em níveis

de proteção, responsabilizando União, Estados e Municípios no atendimento das demandas sociais daqueles que se encontram em vulnerabilidade e risco social.

Os anos que se seguiram após a aprovação da PNAS (2004) resultaram em novos ordenamentos jurídicos construídos conjuntamente entre os técnicos da secretaria nacional e conselheiros, reordenando as diretrizes nacionais e atendendo pautas reivindicatórias antigas, tais como: a aprovação pelo CNAS da nova Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) em 2005, e da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) em 2006, que regulamentaram os serviços, programas, projetos e a política de recursos humanos.

No ano de 2009, o CNAS também aprovou o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social visando a universalização da distribuição de renda e a expansão de serviços socioassistenciais; bem como a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais que possibilitou a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial realizados por toda rede de atendimento governamental e não governamental.

Por fim, ainda no mês de novembro de 2009, logo após a aprovação da Tipificação pelo CNAS, foi aprovada a descentralização do processo de certificação das entidades beneficentes no país, ficando apenas sob a responsabilidade do Conselho aquelas que atendem a regulamentação proposta pela Tipificação. Ou seja, a Lei nº12.101/2009 alterou a LOAS e regulamentou a certificação das entidades beneficentes de assistência social estabelecendo os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, direcionando para cada ministério a responsabilidade de certificação de acordo com a área do serviço prestado pela instituição.

Ao longo de 8 anos, o CNAS assumiu papel de protagonista, pois foi reconhecido efetivamente como órgão deliberativo e articulou todos os setores da política em prol de estratégias consistentes de interação entre os projetos políticos governamentais e os presentes na sociedade civil, consolidando-se como um subsistema político, com diferentes empreendedores de políticas trabalhando assiduamente para negociar alternativas que atendessem os diferentes interesses, com ênfase nos pareceres dos especialistas presentes. Sobretudo, aproveitando a janelas de oportunidades abertas pelo novo governo.

Há que se ressaltar que muitas das deliberações das conferências trabalhadas e traduzidas em resoluções pelo CNAS alcançaram efetividade em nível nacional, mesmo enfrentando problemáticas cruciais como o comportamento cultural vigente na compreensão



da política de assistência social como mercadoria de troca pelos governantes, a falta de infraestrutura e o esvaziamento político conceitual da necessidade de estabelecê-la como direito universal do cidadão rompendo com o pragmatismo construído no imaginário popular de que a assistência social é uma “política de e para pobres”.

Desta forma, como resultado final teve-se a aprovação da Lei nº 12.435/2011, que alterou a LOAS instituindo e consolidando o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como sistema de políticas públicas, reconhecendo toda organização da política de assistência advinda da PNAS (2004) dando ênfase na qualidade das práticas de atendimento. Esta lei regulamentou as normas e orientações estabelecidas e já introjetadas dentro dos equipamentos socioassistenciais como os Centro de Referências de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e toda a rede socioassistencial não governamental.

Com a Lei do SUAS aprovada, em 2012 a NOB/SUAS foi revisada. E os anos seguintes foram importantes para a expansão das políticas públicas em todos os níveis de governo, especialmente para construir uma nova rotina de gestão pública nos municípios com o fortalecimento dos conselhos municipais, a regulamentação dos fundos municipais e a implementação dos planos como instrumento de gestão para a continuidade dos serviços, programas e projetos estabelecendo como elo de articulação dentro da política a cultura do planejamento das ações em curto, médio e longo prazo, em consonância com os Planos Decenais de Assistência Social em nível estadual e federal.

Como resultado dessas ações buscou-se o fortalecimento da política nos municípios na tentativa de romper com as diferentes formas clientelistas ainda utilizadas pelas gestões locais em relação a política de assistência social como, por exemplo, a distribuição de cestas básicas, pagamento em espécie sem atender e considerar o parecer dos técnicos do serviço social e a legislação.

Em outros termos, o fortalecimento dos instrumentos básicos do SUAS (Conselhos, Planos e Fundos) visava o estabelecimento de práticas políticas gerenciais no âmbito da política de assistência social em nível local, a fim de ampliar os serviços, programas, projetos, benefícios considerando as normativas e colocando os profissionais do SUAS, especialmente os assistentes sociais, como referência no atendimento de qualidade pautado na universalização e garantia de direitos. Isso, a longo prazo, consolidaria a Assistência Social como uma política prioritária e a tiraria da emergencialidade, fazendo com que o SUAS

deixasse de ser uma projeção de projeto político de determinado governo e o tornasse efetivamente também uma política pública de Estado em todo o território nacional.

Do mesmo modo, os subsistemas de política (Conselhos e Conferências) trabalhavam nesta direção e para o fortalecimento da importância do reconhecimento dos entes federados (Estados e Municípios) da valorização dos profissionais do SUAS, da gestão e do financiamento na sua efetivação, problematizando as condições de trabalho e da seguridade de orçamento público para a sua continuidade como política pública, tendo em vista que apenas instituir os instrumentos básicos do SUAS não seria suficiente para a garantia de seu funcionamento em âmbito local.

A janela de oportunidades aberta em 2003 fechou-se no ano de 2016 com o impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff. Apesar de seu vice-presidente assumir o cargo, os projetos políticos tenderam a distanciar-se das ações políticas que foram sendo implementadas ao longo dos quatorze anos do governo PT.

O que se assistiu em um primeiro momento foi o desmantelamento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que foi integrado a um superministério que o aglomerou junto as políticas agrárias (Medida Provisória 726/2016) e deu origem a Lei nº 13.341/2016 instituindo o Ministério de Desenvolvimento Social<sup>7</sup>. Outros fatores relevantes, foram que ao longo do governo Temer houve a volta do assistencialismo utilizando-se do principal Programa do PT, Bolsa Família, para desenvolver a política de assistência social.

Ou seja, criou-se a falsa impressão de investimento no Programa Bolsa Família aumentando o valor do repasse financeiro ao mesmo tempo que se retirou beneficiários e restringiu o acesso de mais famílias ao programa. Para além dessa ação, verificou-se a transferência de recursos atrasados (2014-2016) aos estados e municípios, contudo, diminuindo consideravelmente os recursos orçamentários para a manutenção de serviços e programas de caráter contínuo no atendimento da população em nível local, culminando em caminhos de desmantelamento das políticas públicas estatais, uma vez que os municípios dependem de forma considerável do repasse fundo a fundo realizado pelos governos para a manutenção e funcionamento dos equipamentos, como os CRAS e o CREAS.

---

<sup>7</sup> Em linhas gerais, é importante ressaltar que a versão desta Medida Provisória não foi aprovada na íntegra pelo legislativo nacional, e que o movimento em prol da Assistência Social conseguiu que o Ministério mantivesse sua estrutura básica, sofrendo apenas alterações de nomenclatura. A pasta do Desenvolvimento Agrário incorporada anteriormente ao Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário foi transformada em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República do Brasil em 27 de maio de 2016 pelo decreto nº 8.780, tendo sua estrutura regimental definida pelo decreto nº 8.786 de 14 de junho de 2016.

Finalizada a gestão Temer, a atual gestão de Jair Bolsonaro já sinaliza para diminuição dos investimentos em políticas públicas sociais contingenciando orçamentos e estabelecendo medidas de desconstrução da política de assistência social, direcionando suas ações conforme os interesses da iniciativa privada.

Entre as ações do primeiro ano do governo Bolsonaro, está a revogação da Lei nº 13.341/2016, que promoveu a reforma ministerial do Temer. O Decreto nº 9.674/2019 conglomerou importantes políticas públicas que tinham ministérios específicos a um único ministério chamado de Ministério da Cidadania, a saber os ministérios do Desenvolvimento Social, da Cultura e do Esporte, colocando as secretarias de Assistência Social, Renda e Cidadania e Segurança Alimentar em uma mesma repartição denominada Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, condensando diferentes políticas sociais intersetoriais e específicas na “formulação e coordenação de políticas, programas e ações voltados à renda de cidadania, assistência social, inclusão social e produtiva nos âmbitos rural e urbano, promoção do desenvolvimento humano e cuidados e prevenção às drogas”<sup>8</sup>.

O atual presidente também tem utilizado das estratégias do anterior aumentando o valor financeiro do Programa Bolsa Família, mas retirando famílias e restringindo acesso de novos beneficiários. Outra medida que se torna um ataque direto às lutas dos atores da política de assistência social, refere-se às alterações propostas pelo mesmo no Benefício de Prestação Continuada (BPC) rejeitadas pelo legislativo nacional no novo sistema de Previdência Social.

Deste modo, nos últimos três anos é possível verificar que o cenário político nacional executivo foi tomado por modelos de projetos políticos que adotaram medidas que se distanciam das do projeto anterior, ao passo que o que verifica-se é um assistencialismo sintomático no tratamento realizado a população no que tange as políticas públicas de cunho social, onde há de forma proeminente ações de fragmentação das políticas públicas sociais construídas e institucionalizadas com ações governamentais restritivas e envoltas ao interesses de grupos ligados ao capital financeiro.

Por se tratar de um novo projeto político ou ao menos de um novo grupo no comando do país, ainda se faz necessário aguardar como as arenas políticas se estabelecerão, sobretudo, como os subsistemas das políticas de assistência social desenharão suas pautas em meio ao que vem sendo definido dentro das estruturas políticas nacionais após as eleições de 2018 e, consideravelmente, dentro dos estados federados.

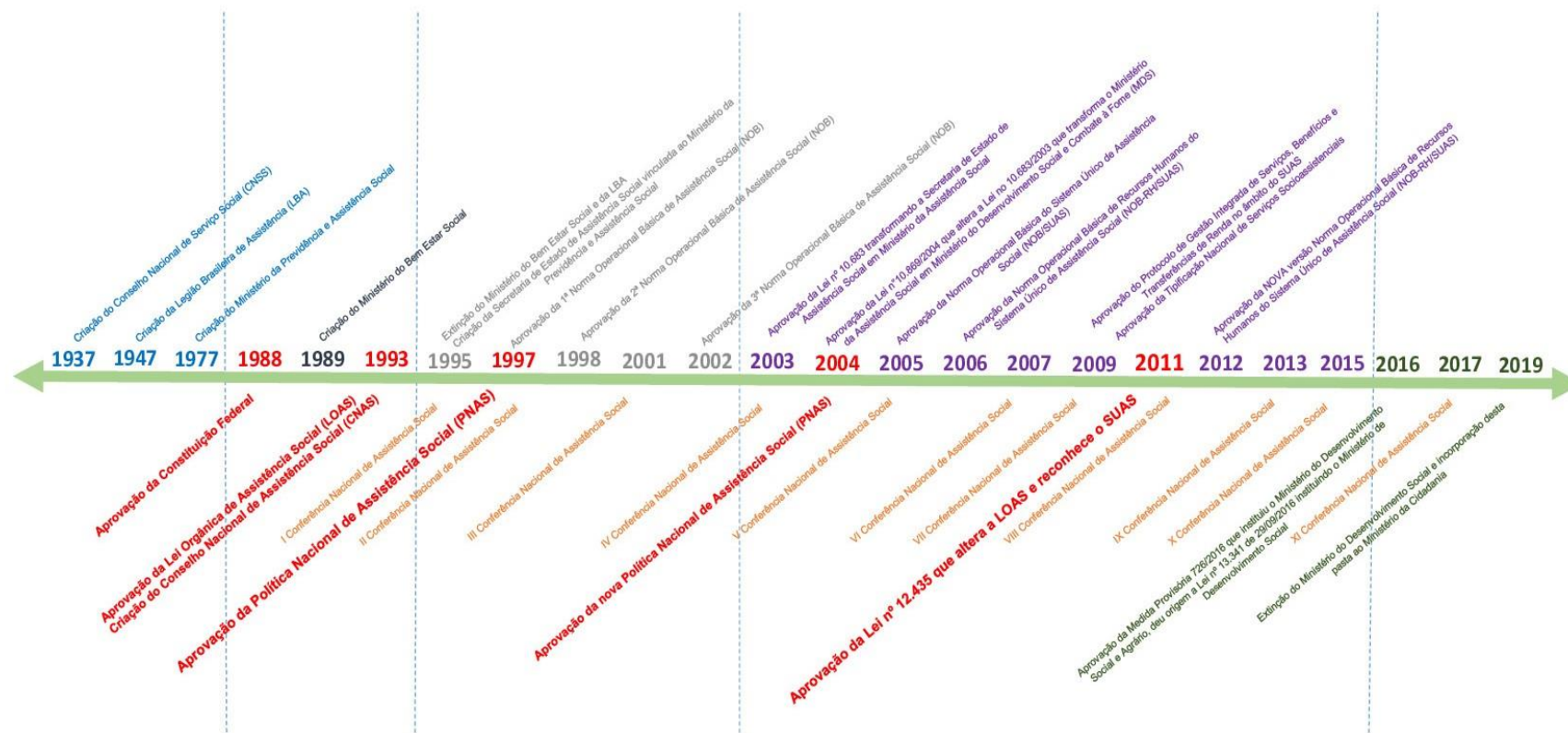
---

<sup>8</sup> Disponível: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 04 maio 2019.

Importante salientar que a institucionalidade consolidada pelo CNAS garantiu desde 1995, por exemplo, a realização de onze Conferências nacionais que resultaram em 02 Políticas Nacionais de Assistência Social, 04 Normas Operacionais Básicas, 01 Norma Operacional de Recursos Humanos, Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, entre outros. E que ao completar 25 anos de LOAS, o cenário político se modificou bastante e muitas das inquietações levantadas ao longo de dois séculos foram pensadas e reformuladas entre 2003-2016.

De fato, diante do cenário atual, o que não deixará de fazer parte da assistência social é a luta imersa nesta política. Outrora para garantir que a mesma seja reconhecida como política pública de caráter universal de direitos sociais, e agora para que a mesma não seja cerceada enquanto política estatal, estabelecendo novamente um cenário em que as desigualdades sociais são tratadas no âmbito da individualização e não na responsabilização das funções sociais inerentes ao Estado (YASBEK, 2004).

**FIGURA 1:** Principais Marcos Históricos da Política Nacional de Assistência Social



Fonte: elaboração própria.

## 2.2 Entre os limites dos projetos políticos do executivo paranaense

A descentralização político-administrativa culminou em novas formas de gestão pública em todo o território nacional, especialmente no que se refere ao princípio da autonomia administrativa e no estabelecimento das prioridades a serem constituídas em nível local pensando na intersectorialidade governamental com instrumentos políticos capazes de estabelecer sistemas de políticas públicas tendo o aparelho estatal como protagonista no atendimento das demandas sociais.

Em virtude das necessidades sinalizadas pela Constituição, a década de 1990 tornou-se um grande laboratório para as experiências administrativas no âmbito público, estabelecendo uma Reforma de Estado em 1995, na qual o Estado partiu do pressuposto de que a sociedade, expressa no terceiro setor, deveria ocupar um papel de destaque na execução das políticas públicas, reafirmando as circunstâncias presentes no cenário das políticas públicas sociais, em especial na área de assistência social, que já vinham sendo desenhadas desde o período getulista.

O cerne da discussão naquele momento estava na estruturação de sistemas de políticas públicas em todas as áreas de políticas, sobretudo, no reconhecimento das obrigações estatais de ser o principal promotor de ações políticas capazes de reconhecer e garantir os direitos fundamentais preconizados em 1988 extrapolando assim o plano legal e alcançando o real.

Todavia, o que se assistiu ao longo de toda a última década do século XX foi o cerceamento dos direitos sociais, o deslocamento das pautas de ações dos movimentos sociais que adeririam “discursos” de resistência, bem como a transferência de responsabilidades estatais para as organizações da sociedade civil, sob o entendimento de que o Estado poderia atuar como regulador e financiador das políticas e não necessariamente no processo de intervenção e execução das ações estabelecidas.

A dimensão pensada neste momento pelos grupos políticos no poder reiterava a premissa de que o Estado dentro dos princípios liberais deveria ater-se as questões econômicas e que os direitos sociais sinalizariam para privilégios que promoveriam limites ao desenvolvimento econômico, causariam, desta forma, uma série de problemas, entre os quais a desregulação da economia e a flexibilização da legislação do trabalho, enquanto o objetivo deveria ser a diminuição dos gastos públicos, a privatização das empresas estatais e a abertura do mercado aos investimentos transnacionais.

Os projetos políticos expressos na Reforma de Estado em 1995 no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB),

enquadrado na perspectiva política como partido de centro defensor do liberalismo econômico e social, também tiveram reciprocidade nos projetos políticos daqueles que estavam a frente do governo estadual no Paraná, que tinha como representante eleito democraticamente Jaime Lerner (1995-2002) que em um seu primeiro mandato esteve filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT) de centro-esquerda e, no segundo, ao Partido da Frente Liberal (PFL), atualmente Democratas (DEM), partido de centro-direita cuja a ideologia política é o conservadorismo-liberal.

Em linhas gerais, desde o fim da ditadura militar até o final dos anos de 2018, os projetos políticos instituídos no Paraná estão concentrados em três grupos políticos especificamente, representados pelos partidos de centro como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), hoje respondendo pelo nome de Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que esteve à frente do executivo estadual por um período de 20 anos, sendo 12 destes sob o comando de Roberto Requião; 08 anos representado por Jaime Lerner – 04 anos como PDT e mais 04 anos como PFL, conforme já descrito anteriormente; e mais 08 anos de governo psdebista (PSDB) tendo como representante Carlos Alberto Richa, filho do ex-governador José Richa (1983-1986), dissidente do então PMDB e um dos fundadores do PSDB.

Entre os vice-governadores que compuseram a chapa nas eleições apenas dois deles não eram da mesma base partidária no momento do pleito eleitoral, Emília de Sales Belinati, filiada ao Partido Socialista Brasileiro (PSB) no primeiro mandato e filiando-se posteriormente ao PFL como Lerner, e Maria Aparecida Borghetti, vice-governadora de Beto Richa, filiada até 2016 ao Partido Republicano da Ordem Social (PROS), deixando-o quando perdeu o comando do partido no Estado, filiando-se assim ao Partido Progressista (PP), assumindo o governo na continuidade do mandato por 08 meses em 2018.

Diante disso, a conjuntura política paranaense demonstra a forte relação dos projetos políticos de centro-direita no Estado, bem como a pouca representatividade das pautas dos projetos políticos vinculados aos partidos de esquerda, mesmo estes estando entre os maiores partidos do Paraná, como é o caso do Partido dos Trabalhadores (PT).

**TABELA 01:** Governadores eleitos no Paraná (1982-2018)

GOVERNADOR <sup>a</sup>	PARTIDO	PERÍODO		CONDIÇÃO
José Richa	MDB	15.03.1983	09.05.1986	1º Mandato
João Campos		09.05.1986	15.03.1987	Vice assume o Mandato
Álvaro Dias		15.03.1987	15.03.1991	1º Mandato
Roberto Requião		5.03.1991	02.04.1994	1º Mandato
Mário Pereira		02.04.1994	01.01.1995	Vice assume o Mandato
Jaime Lerner	PDT	01.01.1995	01.01.1999	1º Mandato
	PFL	01.01.1999	01.01.2003	2º Mandato
Roberto Requião	MDB	01.01.2003	31.12.2006	2º Mandato
		01.01.2007	01.04.2010	3º Mandato
Orlando Pessuti		01.04.2010	01.01.2011	Vice assume o Mandato
Beto Richa	PSDB	01.01.2011	31.12.2014	1º Mandato
		01.01.2015	06.04.2018	2º Mandato
Cida Borghetti	PP	06.04.2018	31.12.2018	Vice assume o Mandato
Ratinho Júnior	PSD	01.01.2019	Atual	1º Mandato

**Fonte:** Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

**Organização:** o autor.

O cenário político institucional paranaense se assemelha ao Estado de Santa Catarina, que teve em seu comando apenas partidos de centro-direita, e distancia-se, de certa forma, do Estado do Rio Grande do Sul, único estado da região sul do país a ser comandado por projetos políticos de esquerda com Olívio Dutra (1999-2003) e Tarso Genro (2011-2015) ambos do PT. Assim como no Rio Grande do Sul, com o governo de Alceu Collares (1991-1995), o primeiro mandato de Jaime Lerner (1995-1998) também estava calcado em um partido de denominação política de centro-esquerda, o PDT. Contudo, a perspectiva de ação política de Lerner voltou-se a uma gestão cujo o ponto de vista político-ideológico concentrava-se na efetivação de um estado mínimo afastando-se veementemente dos direitos afetos às políticas sociais, o que se evidenciou através das políticas neoliberais adotadas ao longo de seus dois mandatos, mais claramente empregadas em seu plano de governo ao se tornar filiado ao PFL, com a privatização de empresas estatais e o cerceamento dos direitos sociais, atendendo de forma direta e pragmática aos interesses dos organismos financeiros internacionais como, por exemplo, do Banco Mundial.

Segundo Lima (2006, p.120/121), o “discurso de remodelação das funções do Estado atingem seu momento mais forte com a ascensão do ex-prefeito de Curitiba, Jaime Lerner, ao governo do Estado”, uma vez que este governo criou inúmeras entidades não governamentais para cuidar de assuntos antes de responsabilidade de secretarias estaduais, diminuindo drasticamente a capacidade de investimento governamental, e repassando a função de fomento a empresas terceirizadas, numa clara guinada para o Estado mínimo.



Ainda, de acordo com o autor,

é importante lembrar que o neoliberalismo, como um conjunto de ideias, foi adotado no discurso de alguns governadores como Álvaro Dias, ao defender a privatização e a racionalização do serviço público; Mário Pereira<sup>9</sup>, ao propor um retorno à política de atração de multinacionais através de incentivos fiscais, onerando dessa forma os cofres públicos e de Jaime Lerner, que certamente representa a aplicação mais efetiva dessa política com privatizações, incentivos fiscais e um ataque frontal ao funcionalismo público (idem).

Fator importante para se pensar a política paranaense neste período é o processo dos pleitos eleitorais ocorridos desde 1982, visto que as eleições para governador mostram que houve segundo turno apenas em três momentos dos 10 processos eleitorais existentes, todos disputados e vencidos por Roberto Requião<sup>10</sup>. Verifica-se a forte predominância de três núcleos familiares centrais no Paraná, bem como a presença de outros dois do interior do Estado<sup>11</sup>.

No primeiro caso refere-se às famílias Richa, Dias e Requião, que juntas mantiveram o poder executivo estatal por cerca de 28 anos, mantendo representantes em todos os pleitos eleitorais, tanto no âmbito local com candidatos nas eleições municipais para as principais cidades do Estado quanto em nível estadual e federal para cargos no legislativo. No segundo, observa-se que na eleição em que Lerner<sup>12</sup> foi eleito não há a presença da família Richa, visto que Lerner assim como José Richa são considerados herdeiros políticos de Ney Braga. Entretanto, verifica-se aliados políticos da região de Londrina, na figura da candidata a vice-governadora Emília de Sales Belinati, de onde também provém as bases políticas desta família.

Tem que se considerar também a família Barros na região de Maringá, que contribuiu significativamente para a reeleição de Beto Richa em primeiro turno com a indicação de Cida Borghetti como vice-governadora, uma vez que seu cônjuge Ricardo Barros, então deputado

---

<sup>9</sup> Mário Pereira vice-governador ingressou no PMDB ainda nos anos de 1970 assumindo o governo do Estado em 02 de abril de 1994, quando o então governador Roberto Requião licenciou-se para concorrer a uma vaga ao Senado Federal.

<sup>10</sup> Em 1990 Roberto Requião vence o segundo turno com 55,77% dos votos válidos (1.877.282), em 2002 com 55,20% (2.681.811) e, por fim, em 2006 dá continuidade ao governo com 50,10% (2.668.611) dos votos.

<sup>11</sup> O intuito aqui não é realizar uma análise aprofundada acerca do tema, apenas mostrar de forma geral a importância dos núcleos familiares no executivo estadual. Para análises mais aprofundadas acerca do tema ver PERISSINOTTO, Renato Monseff; CODATO, Adriano; BRAGA, Sérgio Soares & FUKS, Mário (orgs.). 2007. Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná. Curitiba: UFPR.

<sup>12</sup> Jaime Lerner provinha de um pleito eleitoral em 1986 como candidato a vice-governador perdendo para o então eleito Álvaro dias. Lerner, assim como José Richa, é considerado “herdeiro” de Ney Braga, uma das mais importantes lideranças políticas do Paraná da segunda metade do século XX (OLIVEIRA, 2007). Ainda, nas eleições de 2002 Lerner se afastou temporariamente do governo do Estado para trabalhar na campanha de Beto Richa filho de José Richa.

federal, esteve como ministro das cidades e da saúde, constituindo-se como uma das principais lideranças políticas regional e paranaense.

Com relação aos partidos de esquerda e centro-esquerda, o PT torna-se o partido de maior referência. O partido teve participação em oito processos eleitorais com candidatos próprios a governador, sendo que nos outros dois apoiou candidatos de outros partidos. Em 1998 o partido coligou-se ao PMDB, tendo como candidato Roberto Requião, já em 2010 a aliança partidária foi realizada com o PDT de Osmar Dias que também recebia o apoio do PMDB<sup>13</sup>.

O PT sempre conseguiu estar entre os maiores partidos no Paraná designando seu apoio em segundo turno sempre ao candidato Roberto Requião. Entretanto, o partido não conseguiu solidificar um nome forte para concorrer às eleições no Estado ao longo do tempo, tendo representantes diferentes em todas elas, afastando-se da trajetória política dos principais candidatos. Nas eleições de 2006 o candidato pelo partido foi Flávio Arns, psdebista que deixou o PSDB em 2001 filiando-se ao PT no mesmo ano, partido ao qual representou até 2009 quando retorna à sua base tucana. A volta de Arns ao PSDB e sua candidatura a vice-governador fortalecem a chapa de Beto Richa em 2010, terceiro colocado em 2002, saindo vitorioso das eleições em primeiro turno.

Tais aspectos ressaltam a ideia da ausência de continuidade de um nome petista para a construção de um projeto político capaz de consolidar os projetos construídos pelo PT em nível nacional no Paraná, uma vez que mesmo com expressão estadual o partido não conseguiu consagrar a médio e longo prazo um nome capaz de adentrar o universo das elites políticas paranaenses.

Não houve um trabalho em torno de nomes como do Padre Roque Zimmermann, petista desde 1987, que alcançou expressiva votação (16,36%) em 2002 ficando em quarto lugar nas eleições, o que não ocorreu em 2006 com a indicação de Arns que apesar do terceiro lugar obteve apenas 9,35% dos votos válidos, bem como da ativista política petista Gleisi Hoffmann, que em 2014 obteve 14,87% dos votos ficando em terceiro lugar no pleito, cedendo lugar a um dos fundadores do partido, Dr. Rosinha em 2018, lançado em chapa única ficando em terceiro lugar (9,66%) novamente.

A conjuntura política paranaense expressa a fragilidade dos projetos políticos voltados as demandas das camadas populares e a hegemonia existente no executivo estadual em relação ao continuísmo de grupos familiares na trajetória política do Estado, o que demonstra

---

<sup>13</sup> O governo de Roberto Requião é considerado por muitos como governo de centro-esquerda (OLIVEIRA, 2007) com projetos políticos que se aproximam dos projetos políticos nível nacional.

o afastamento do executivo estatal de pautas coletivas e a sua proximidade com interesses privados.

De forma geral, o Paraná é composto por elites políticas no executivo e no legislativo advindas das grandes oligarquias familiares presentes no cenário político institucional em todo o território, salvaguardando o controle estatal na alternância de poder por grupos familiares e, conseqüentemente, no controle da agenda pública pelo executivo. Pois, as famílias tradicionais mantêm estruturas políticas dentro da Assembleia Legislativa Estadual como garantia de manutenção do *status quo* e da garantia da governabilidade do representante eleito para o executivo, envolvendo uma rede política conectada aos interesses de diferentes personagens, tais como “empresários e cargos políticos no aparelho de Estado em diferentes poderes, no executivo, legislativo e no judiciário e em outros espaços de poder”, cujo o objetivo são “operações de mútuo benefício e ações político-financeiras articuladas na informalidade”, conforme demonstrado por Oliveira (2007, p.150).

A tabela a seguir demonstra os candidatos que concorreram as eleições para governador no Paraná entre 1982 e 2018, os partidos dos candidatos, as coligações e os resultados dos pleitos eleitorais, reforçando as discussões que estão sendo realizadas e apresentando um panorama geral dos ideais político-partidários que deram sustentação aos projetos políticos do poder executivo.

**TABELA 02:** Candidatos a Governador<sup>a</sup> do Paraná (1982-2018)

ANO	CANDIDATOS	PARTIDO	COLIGAÇÃO	VOTAÇÃO	%
1982	José Richa	PMDB	-	1.715.842	59,26%
	Saul Raiz	PDS	-	1.130.475	39,05%
	Vilela de Magalhães	PTB	-	30.202	1,04%
	Edésio Passos	PT	-	12.048	0,42%
	Edson Sá	PDT	-	6.679	0,23%
1986	Álvaro Dias	PMDB	PMDB, PCdoB e PCB	2.347.795	70,69%
	Alencar Furtado	PMB	PMB, PDT, PFL e PJ	797.292	24,01%
	Emanuel José Appel	PT	-	51.187	1,54%
	Alberto Garcez	PSC	-	49.545	1,49%
	Banerjo Branco	PH	-	35.245	1,06%
	Carlos Alberto Pereira	PDC	-	21.460	0,65%
	Teolino Paixão	PMC	-	18.570	0,56%
1990	José Carlos Martinez	PRN	PRN, PFL, PDS, PDC e PSC	1.129.191	36,00%
	Roberto Requião	PMDB	PMDB, PMN e PTdoB	1.073.926	34,24%
	José Richa	PSDB	PSDB, PCB e PCdoB	677.714	21,61%
	Henrique Pizzolato	PT	PT e PSB	192.264	6,13%
	Jussara Toledo	PDT	PDT, PTB e PST	37.998	1,22%
	Tasso Gouveia	PSD	-	25.810	0,80%

1994	Jaime Lerner	PDT	PDT, PTB, PS-DB, PFL e PV	2.070.970	54,85%
	Álvaro Dias	PP	PP, PMDB, PPR e PMN	1.455.648	38,55%
	Jorge Samek	PT	PT, PCdoB, PSB, PPS e PSTU	159.221	4,22%
	Rosemeri Kredens	PRN	-	37.437	0,99%
	Jaime Kreuzsch	PRONA	-	20.222	0,54%
	Antônio Cardoso	PL	-	17.522	0,46%
	Orlando Kulkamp	PSD	-	14.809	0,39%
1998	Jaime Lerner	PFL	PFL, PTB, PPB, PL, PST, PSDB, PSC, PRN, PPS, PSB, PSD, PTdoB, PRP, PSDC, PTN e PSL	2.031.290	52,21%
	Roberto Requião	PMDB	PMDB, PDT, PT, PCdoB, PV, PAN, PRTB, PMN, PSN e PCB	1.786.149	45,91%
	Jamil Nakad	PRONA	-	51.218	1,32%
	Julio de Jesus	PSTU	-	21.756	0,56%
2002	Álvaro Dias	PDT	PDT, PTB, PTN, PPB, PRP e PTdoB	1.616.047	31,40%
	Roberto Requião	PMDB	-	1.347.353	26,17%
	Beto Richa	PSDB	PSDB, PFL, PSL e PAN	888.837	17,27%
	Padre Roque Zimmermann	PT	PT, PHS, PCB, PCdoB e PL	842.399	16,36%
	Rubens Bueno	PPS	PPS e PV	362.464	7,04%
	Severino Nunes	PSB	PSB e PGT	47.903	0,93%
	Giovani Gionedis	PSC	PSC e PST	26.567	0,51%
	Professor Figueiredo	PSTU	-	5.517	0,10%
	Cirus Itiberê	PSD	-	3.351	0,06%
	Jamil Nakad	PRTB	-	2.869	0,05%
	José Gladston Bispo	PRONA	-	1.814	0,03%
	Abraão Júnior	PTC	-	1.495	0,02%
2006	Roberto Requião	PMDB	PMDB e PSC	2.321.217	42,81
	Osmar Dias	PDT	PDT, PP, PSDB, PTB, PSB, PTC, PTN, PMN, PRONA e PTdoB	2.093.161	38,6
	Flávio Arns	PT	PT, PL, PCdoB, PRB, PHS e PAN	506.825	9,35
	Rubens Bueno	PPS	PPS e PFL	437.689	8,07
	Melo Viana	PV	-	30.501	0,56
	Luis Felipe Bergmann	PSOL	PSOL, PSTU e PCB	14.914	0,28
	Ana Lúcia Pires	PRTB	-	9.993	0,18
	Luiz Adão da Cunha e Silva	PSDC	-	3.023	0,06
	Jorge Aurélio Martins	PRP	-	2.400	0,04
	Antônio Forte	PSL	-	2.119	0,04
	Ivo Leandro Souza	PCO	-	781	0,01
2010	Beto Richa	PSDB	PSDB, DEM, PSB, PP, PPS, PTB, PMN, PHS, PTC, PSDC, PTN, PSL, PRB e PR	3.039.774	52,44%
	Osmar Dias	PDT	PDT, PMDB, PT, PSC, PRP, PCdoB e PTdoB	2.645.341	45,63%
	Paulo Salamuni	PV	-	81.576	1,41%
	Luiz Felipe Bergmann	PSOL	-	18.826	0,32%
	Avanilson	PSTU	-	4.041	0,06%

	Amadeu Felipe	PCB	-	3.366	0,07%
	Robinson de Paula	PRTB	-	2.188	0,06%
2014	Beto Richa	PSDB	PSDB, PROS, PSD, PSB, DEM, PPS, PSC, PR, SD, PSL, PSDC, PMN, PHS, PEN, PP, PTdoB e PTB	3.301.322	55,67%
	Roberto Requião	PMDB	PMDB, PV e PPL	1.634.316	27,56%
	Gleisi Hoffmann	PT	PT, PDT, PCdoB, PTN e PRB	881.857	14,87%
	Ogier Buchi	PRP	-	50.446	0,85%
	Bernardo Pilotto	PSOL	-	35.327	0,60%
	Tulio Bandeira	PTC	-	13.700	0,23%
	Gionísio Marinho	PRTB	-	7.303	0,12%
	Rodrigo Tomazini	PSTU	-	5.726	0,10%
2018	Ratinho Júnior	PSD	PSD, PSC, PRB, PR, PPS, PV, PHS, AVANT E e PODE	3.210.712	59,99%
	Cida Borghetti	PP	PP, PSDB, PSB, PTB, DEM, PROS, PMN e PMB	831.361	15,53%
	João Arruda	MDB	MDB, PDT, SD e PCdoB	705.976	13,19%
	Dr. Rosinha	PT	-	463.494	8,66%
	Professor Piva	PSOL	PSOL e PCB	58.533	1,09%
	Jorge Bernardi	REDE	REDE, PPL e DC	53.566	1%
	Geonísio Marinho	PRTB	-	18.021	0,34%
	Ivan Bernardo	PSTU	-	6.256	0,12%
	Priscila Ebara	PCO	-	4.103	0,08%
Ogier Buchi	PSL	PSL, PATRI e PTC	0	0%	

**Fonte:** Tribunal Superior Eleitoral; Casa Civil do Paraná, 2019.

**Organização:** o autor.

Neste sentido, a conjuntura política estadual nas décadas de 1980/90 assemelha-se à política nacional com forte retração das políticas sociais e ampliação das políticas neoliberais aproximando-se consideravelmente dos projetos políticos executados em nível nacional, com restrição aos direitos advindos da constituinte, estabelecendo uma via de mão dupla na qual as políticas de desenvolvimento social seguem em sentido contrário às políticas de desenvolvimento econômico.

O governo Álvaro Dias (1987/90) promoveu uma reforma administrativa e o enxugamento dos gastos no Estado, demitindo funcionários fantasmas e estabelecendo medidas contra corrupção. No âmbito dos direitos sociais seus maiores feitos estão na criação de duas universidades estaduais públicas no oeste e centro-oeste do Paraná. No que tange ao primeiro mandato de Roberto Requião (1991/94), ele concentrou maiores esforços para a superação de problemas na área de infraestrutura estabelecendo programas de recuperação de estradas e suporte aos produtores rurais. Na sequência, Jaime Lerner (1995/02) estabeleceu

programas políticos pautados na privatização de empresas estatais, terceirização de rodovias e fortes investimentos na industrialização como o todo.

A retomada de Requião ao governo (2003/10) propiciou a ampliação das políticas sociais e a implementação de programas para atendimento da população mais vulnerável como, por exemplo, os programas Leite das Crianças e os de Tarifas Sociais de Água e Luz, Território da Cidadania (de integração de serviços municipais, estaduais e federais levados às comunidades carentes) e Universidade sem Fronteiras (de atuação de universitários e docentes em ações sociais).

O governo Richa (2011/16), por sua vez, refreou a tendência de investimentos em políticas sociais de seu antecessor e estabeleceu ações políticas de cunho neoliberal investindo suntuosamente em programas de desenvolvimento, assim como o realizado por Dias e Lerner. Na área social criou dois programas, o Família Paranaense e o Mãe Paranaense, ambos articulados entre diferentes secretarias estaduais. Ainda, na área de políticas sociais, protagonizou um dos maiores confrontos com o funcionalismo público, em frente ao prédio da Assembleia Legislativa, no Centro Cívico, durante uma das mobilizações do movimento grevista no ano de 2015.

Diante das manifestações no dia 29 de abril contra seu projeto de lei que alterava o custeio do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores estaduais entre outras medidas, o poder executivo autorizou a Polícia Militar usar a força para conter os manifestantes. Com bombas de gás e de efeito moral, bala de borracha, cães, cassetetes e spray de pimenta, os policiais e mais de 20 mil servidores públicos, em sua grande maioria professores, entraram em confronto deixando saldo de mais de 200 feridos entre manifestantes e policiais. O episódio no Estado ficou conhecido como o “Massacre de 29 de abril” ou “Batalha do Centro Cívico” e teve grande repercussão nacional, mobilizando a opinião pública e diversas instituições de direitos humanos.

A atual gestão eleita de Carlos Massa **Ratinho Júnior** (2019/22) já sinaliza para poucas mudanças em relação às medidas tomadas pelo governo anterior. Em seu primeiro ano de governo observa-se a tendência da redução do aparelho estatal e a forte proximidade de seu projeto político com o que vem sendo aplicado no plano nacional, entre as principais leis aprovadas estão a que estabelece a Reforma Administrativa no aparelho do Estado e a regulamentação da Reforma da Previdência estadual.

Os projetos políticos existentes no Paraná permitem verificar em grande parte a falta de proximidade das ações políticas com os movimentos de defesa da política de assistência

social presentes no cenário político, sendo esta área marginalizada e ignorada enquanto política pública mantendo-a, ainda, conforme afirmava Marlova Jovchelovith, presidente do CNAS em 1997, como uma ação “paternalista e clientelista do poder público, com um caráter de “benesse”, transformando o usuário na condição de “assistido”, “favorecido” e nunca como cidadão, usuário de serviço a quem tem direito” (JOVCHELOVICH, 1997, p.51).

Neste sentido, a Assistência Social,

pela sua relação tradicional ao âmbito da iniciativa privada e filantrópica, ou à tecnocracia burocrática pública, há muito por identificar, resignificar e modificar para que alcance novo paradigma de gestão, removendo os persistentes “bagulhos conservadores” presentes ainda nos aparatos de gestão pública da União, dos estados e dos municípios (SPOSATI, 2007, p.444).

Assim como ocorreu em diferentes regiões do país, os subsistemas de políticas públicas instituídos sobre os pressupostos da participação e representação social, tornaram-se instrumentos para a construção da política pública no estado buscando romper com práticas arcaicas e alcançar novas perspectivas de gestão, sobretudo, a partir da criação do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) em 1996.

### **2.3 Assistência Social: entre a “existência” e a “resistência”**

A necessidade contínua de reorganização da assistência social em uma “perspectiva de política pública de direitos significou, como ainda significa o enfrentamento de constantes desafios instalados, ou pela conjuntura nacional ou pelas próprias características inerentes a esta política pública” (IPEA, 2010, p.216) em todo o território nacional. A mudança do paradigma político da assistência social se fortalece através das lutas pela transição das ações práticas para a condição de política pública, consolidando esta política como responsabilidade estatal “distinta de sua histórica configuração enquanto prática eventual e subsidiária da sociedade, em geral, de iniciativa doutrinário-religiosa” (SPOSATI, 2007, p.437).

No Paraná, a luta pela efetividade da política de assistência social como política pública ocorre desde 1994 após a aprovação da LOAS, com a criação do Grupo Interinstitucional de Trabalho (GIT) composto de forma paritária entre governo e sociedade civil, cujo o objetivo era discutir e deliberar sobre o processo de implementação da LOAS no Estado, “socializando as informações no âmbito estadual, articulando suas ações às iniciativas regionais, coordenando os Fóruns Municipais e Regionais de Assistência Social” (PARANÁ, 1997, p.60).

O GIT expressou um novo modelo de interação entre Estado-sociedade e simbolizou a união de diferentes atores que atuavam em distintas arenas em uma única arena política, com um fim específico de discutir diretrizes para a implementação da LOAS. Os representantes da sociedade civil atrelavam-se a rede socioassistencial que realizavam ações sociais na época e as entidades de representação de classe e de trabalhadores.

A saber, ocuparam representação na GIT a Confederação Nacional dos Bispos no Brasil/ Ação Social do PARANÁ; a Central Única dos Trabalhadores (CUT); Conselho Regional de Serviço Social – 11ª Região (CRESS); Associação dos Municípios do Paraná (AMP) e o Fórum Popular de Assistência Social de Curitiba.

As principais ações e resultados do GIT, entre 1994 e 1996, podem ser observadas na tabela a seguir, sobretudo, a importância deste grupo de trabalho para a organização da Política Estadual de Assistência Social enquanto política de direito salvaguardada pelo Estado.

**QUADRO 1:** Ações e resultados do Grupo Interinstitucional de Trabalho (GIT)

ANO	AÇÃO	RESULTADO
1994	Instituição do Fórum Popular de Assistência Social em Curitiba	Participação de 270 entidades que acionaram a sociedade civil para a discussão e implementação da LOAS em Curitiba.
	Realização do I Encontro Estadual de Assistência Social	Participação de 220 técnicos e trabalhadores sociais de diferentes regiões do Estado.
	Realização de 12 Encontros Microrregionais	Organização de 12 Fóruns Microrregionais no intuito de interiorizar a LOAS.
	Elaboração da 1ª Coletânea de Textos de Apoio para subsidiar a compreensão da LOAS	Distribuição do Material para os Fóruns Microrregionais.
	Realização do I Encontro Estadual de Assistência Social	Criação do Fórum Estadual de Assistência Social.
	Oficinas de Trabalho da LOAS com técnicos da Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social	Preparou técnicos para refletir sobre os novos rumos da política de Assistência Social
	Participação no debate sobre a LOAS em caráter nacional	Constituição do Fórum Nacional de Secretarias de Assistência Social (FONSEAS)
1995	Realização de 2 Assembleias Gerais do Fórum Estadual de Assistência Social	Participação de 350 representantes dos municípios em cada Assembleia.
	Realização de 12 Conferências Regionais de Assistência Social	Participação de cerca 200 pessoas em cada evento, envolvendo aproximadamente 2.400 representantes de organizações governamentais e não-governamentais
	Realização da I Conferência Estadual de Assistência Social do Paraná	Participação de 500 representantes do estaduais e municipais.



	Encaminhamento à Assembleia Legislativa do Projeto de Lei de Criação do Conselho e do Fundo de Assistência Social	Aprovação do projeto de lei em 12 de Abril de 1996 (Lei nº. 4735/1996)
1996	Realização de 03 Assembleias Gerais do Fórum Estadual de Assistência Social	Participação aproximada de 450 representantes dos municípios em cada Assembleia totalizando 1250 pessoas envolvidas.
	Capacitação do Técnicos dos Escritórios Regionais e Fóruns Microrregionais para a elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social	Participação de 120 pessoas e o envolvimento de 100% dos municípios do Estado, tendo como resultado final a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social por 355 municípios, representando um percentual de 93%.
	Implantação do Conselho Estadual e do Fundo Municipal de Assistência Social	Conselho empossado.
	I Seminário de Capacitação de Conselheiros e Fóruns Microrregionais de Assistência Social	Participação de 400 pessoas dos municípios paranaense.
	Encontros Macrorregionais para acompanhamento e avaliação da LOAS	Realização de 12 encontros microrregionais abrangendo 150 participantes em cada evento antes dos encontros macrorregionais, que por sua vez obteve a participação de 742 participantes.
	Assessoria Técnica aos Municípios	Implantação de Benefício de Prestação Continuada (BPC)
	Realização de 03 Encontros regionais para avaliação do BPC	Envolveu as áreas de Ponta Grossa, Londrina e Maringá, envolveu em média 300 participantes em cada evento.

**Fonte:** PARANÁ, 1997, p.60-63.

**Organização:** o autor.

O trabalho realizado pelo GIT colocou-o como o primeiro subsistema político de Assistência Social no Paraná por vias institucionais, uma vez que os representantes designados a participar representavam o poder público, os órgãos de defesa de direitos, o Ministério Público, as instituições executoras das ações sociais, como a Fundação Legião Brasileira de Assistência, a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência, e o macrossistema através da Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social e a Prefeitura Municipal de Curitiba.

A equipe de especialistas contava ainda com a força dos movimentos de defesa pela assistência social, como o Fórum Popular e o Conselho Regional de Assistência Social que atuaram como *policy entrepreneur* no processo de articulação e negociação entre governo e sociedade, resultando em outros subsistemas de interação Estado-sociedade que ocupariam as

arenas políticas no Estado, tais como: os Fóruns de Assistência Social, as Conferências de Políticas Públicas e o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS).

Este último considerado o principal subsistema político na área de Assistência Social, pois o mesmo consolidou-se a partir de 1996 como órgão deliberativo permanente do Sistema Estadual de Assistência Social. Ou seja, foi implementado como instância máxima da Política Estadual de Assistência social deliberando sobre os planos e orçamento estadual de assistência social, e as ações contidas nos Planos Plurianuais, bem como fiscalizando, monitorando e avaliando as ações do poder público e das organizações da sociedade civil na área.

A rede de participação social do Paraná na área de assistência social organizou-se a partir destes três mecanismos centrais (Fóruns, Conferências e Conselhos) de participação e representação de forma descentralizada, chegando em todas as localidades do Estado com a participação de toda a rede socioassistencial da esfera pública governamental e não governamental.

De fato, a implementação do GIT como mecanismos de articulação resultou em avanços significativos para a política, contudo, as arenas políticas estabelecidas pautavam-se em projetos políticos centralizados no desenvolvimento econômico e nos interesses de grupos específicos do Estado. O momento em que o GIT foi criado pode ser considerado um dos raros momentos em que se abriu uma janela de oportunidades para a política de assistência social do Estado, resultando em alternativas sistematizadas que se consolidaram em outros subsistemas políticos que passaram a exercer o papel antes desenvolvido pelo grupo. Sobretudo, conseguiu realizar uma mobilização estadual capaz de inserir nas cidades interioranas a discussão do projeto de levar a assistência social à população como um direito constituído.

De outro modo, o GIT estabeleceu uma rotina participacionista descentralizada para a política de assistência social no Estado, alcançando diferentes atores sociopolíticos mobilizando-os a discutir um Sistema Estadual de Assistência Social, o qual teve seus primeiros moldes no reconhecimento das Conferências e do Conselho como instâncias de deliberação da política.

A estratégia de ação adotada foi a elaboração e o fortalecimento de uma rede de políticas a partir dos Fóruns Estadual, Microrregionais e Municipais de Assistência Social, buscando a interiorização/regionalização, saindo do âmbito da Capital e da Região Metropolitana, bem como trabalhando de forma menos burocrática possível para não

dificultar o entendimento do seu papel e a compreensão de sua ação (PARANÁ, 1997).

Assim,

os Fóruns se constituem em espaço debates na **elaboração de propostas das políticas, ações e programas** a partir das demandas dos movimentos sociais; em instância de **articulação da pressão política nas negociações** com os Poderes Executivo e Legislativo; em espaço privilegiado de formação de lideranças e de avaliação da prática e compromisso dos conselheiros (PARANÁ, 1997, p.68 – *grifos do autor*).

A configuração dos Fóruns simbolizou naquele momento a resistência às pautas neoliberais que se estendiam por toda a América Latina e que foram adotadas pelos governos brasileiros desde a redemocratização. Da mesma maneira, estes simbolizaram a chamada da sociedade civil para ampliar a agenda de debates da área ressaltando a importância do Estado em assumir suas responsabilidades de não apenas ser regulador das execuções de intervenção das ações sociais interpostas pelas organizações da sociedade civil – comumente chamada como instituições terceiro setor -, mas responsável em promover medidas capazes de assegurar as ações como direito dos cidadãos.

Isto é, os Fóruns não resistiram apenas às pautas neoliberais, mas despertaram discussões sobre a necessidade de a assistência social ser tratada como política pública, tendo no Estado o responsável principal para o sucesso das alternativas que eram apresentadas aos governos.

Desta forma, o movimento promovido parece ter ocorrido em sentido inverso, tendo em vista que normalmente a resistência é algo posterior a existência, já que a maioria das lutas de resistência estabelece pautas para algo já consolidado institucionalmente, tanto em relação à questão jurídica quanto à efetividade daquilo que lhe foi garantido. No caso da política de assistência social, o reconhecimento ocorreu em um momento em que os projetos políticos nacionais cerceavam as políticas sociais e expandiam-se rumo as diretrizes determinadas pelas *safety nets* (redes de proteção social) apoiadas pelos diferentes organismos multilaterais, tal como o Banco Mundial, que chamava em larga escala as organizações da sociedade civil a assumirem o compromisso de promoverem programas e intervenções voltadas aos mais pobres, restringindo a agenda estatal à mediadora de direitos. Enfim, o que estava presente na agenda governamental não era a efetividade de direitos, mas estratégias focalizadas nos pobres, dado a ausência de recursos humanos e financeiros para a implementação de ações capazes de promoverem as mudanças sociais necessárias.

Com a aprovação da LOAS no governo de Itamar Franco, ao final dezembro de 1993, ressignificou-se a existência da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado.

Abriu-se a oportunidade para os movimentos em defesa da assistência social lutarem para refrear os princípios neoliberais que ditavam as agendas governamentais e fadavam as estruturas estatais a continuar tratando a assistência social como uma política “de e para pobres”, reafirmando as práticas estatais reducionistas existentes, utilizando como discurso político a necessidade de uma reforma administrativa do Estado para o alcance do desenvolvimento econômico.

De acordo com Nogueira (2004, p.41), o processo de Reforma do Estado dos anos 1990 suscitava na administração pública a realização de um trabalho “em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato”, o que reafirmava uma agenda governamental em que as políticas sociais não eram prioritárias e assumiam características seletivas e compensatórias.

Neste sentido, a existência cede lugar a resistência para a consolidação de uma agenda política capaz de articular os diferentes interesses e assegurar à política de Assistência Social os meios para o seu reconhecimento como direito a ser assegurado a todos. E para isso era salutar conseguir se manter na arena política e oferecer escolhas e alternativas aos governos, sobretudo, para alcançar os objetivos principais da agenda, como romper com as restrições de financiamento social e realização de reformas na proteção social. Manter-se no cenário político institucional simbolizava ter como mecanismo a articulação com o poder público Executivo e Legislativo, e avaliar quais os caminhos a serem seguidos para consolidação da assistência social como política pública.

O foco centrava-se na “possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e serviços de ampliação de seu protagonismo” (YASBEK, 2004, p.13), onde a política de Assistência Social passaria do status de uma política emergencial para ser definida como uma “política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS” (MESTRINER, 2001, p.206), instância utilizada como recurso institucional para negociações com os governos.

Considerando a realidade do Estado do Paraná, no mesmo período em que a janela de oportunidades abriu-se no âmbito federal, esta também abriu-se no Estado ainda no primeiro mandato do governo de Roberto Requião, que possibilitou a formação de uma agenda de implementação da LOAS, bem como de articulação entre os diferentes atores imersos na luta de defesa da assistência social como política estatal. Todavia, a criação do GIT no último ano

deste governo (1991/94) estabeleceu a descentralização das discussões presentes nas pautas para o interior fortalecendo o processo de institucionalização da política no Estado.

Tal processo foi demarcado por dois anos de trabalho intenso até a aprovação da lei que dispõe sobre o funcionamento do Sistema Estadual de Assistência Social com a instituição da Conferência Estadual de Assistência Social, do Fundo Estadual de Assistência Social e da criação do Conselho Estadual de Assistência Social como órgão deliberativo do Estado.

A política de assistência social no governo Lerner era uma das quatro grandes áreas da recém-criada Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família (SECR)<sup>14</sup>, a qual centralizava suas ações na "assistência à criança", sendo que o eixo central da política de assistência social estava no atendimento da população carente em parceria com a comunidade. Sendo que o primeiro "damismo" prolongou-se em seus dois mandatos tendo como secretária da pasta sua esposa Fani Lerner.

Neste sentido, de acordo com Alves (2002, p. 257/258) o objetivo da SECR "era estabelecer uma política de assistência social mais humana e dinâmica, facilitando o acesso da população carente do Estado, aos benefícios sociais básicos". Para tanto a SECR atuou em quatro grandes áreas, sendo elas:

O DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO incentiva a organização e o desenvolvimento das comunidades para o exercício da cidadania;

**A ASSISTÊNCIA SOCIAL articula ações públicas e da comunidade para garantir as necessidades básicas da população carente de nosso Estado;**

O APOIO ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS, desenvolve ações para enfrentar a pobreza e assegurar a todos o acesso à renda;

A INTEGRAÇÃO SOCIAL DO IDOSO E DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA promove medidas que favorecem a igualdade e participação plena dos idosos, dos portadores de deficiência e suas famílias na efetivação de sua cidadania. (ALVES, 2002, p. 258 apud SECR, Curitiba: Governo do Paraná, 1995 – grifos do autor).

Como visto, a partir do governo Lerner, as políticas sociais estagnaram-se fortemente e a atuação dos empreendedores de políticas públicas concentrou-se na articulação dos movimentos com foco na resistência para assegurar os ganhos obtidos até então e estabelecer ações estratégicas para retirar as algemas das políticas sociais, muitas delas centradas nas deliberações conferenciais e na atuação do Conselho, assim como ocorria em nível nacional.

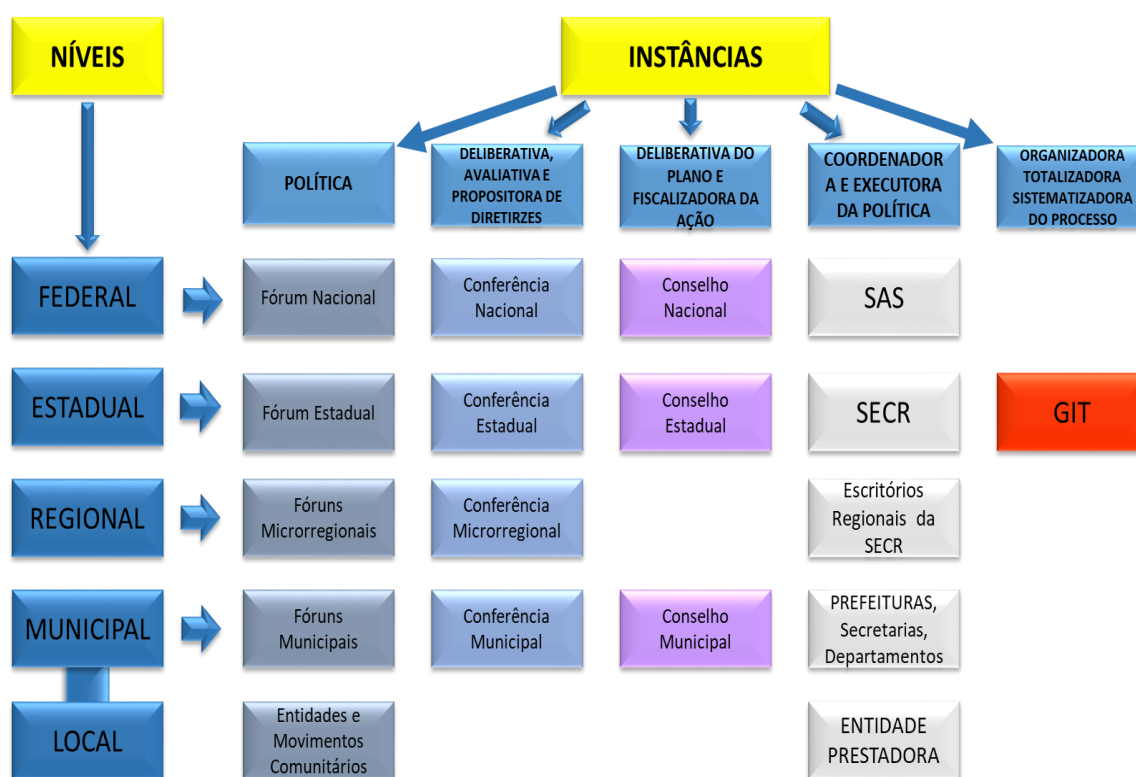
---

<sup>14</sup> O Decreto nº 959/95 alterou a denominação da Fundação de Ação Social do Paraná (FASPAR), transformando-a em Instituto de Ação Social do Paraná (IASP), mudando também o seu vínculo, desta vez para a recém-criada Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família (SECR). Instituída em 1º de janeiro de 1995 pela Lei nº 11.066/95 e regulamentada pelo do Decreto nº 1099/95 (ALVES, 2002).

A janela de oportunidades aberta perdurou até a fomentação do plano de governo de Lerner apresentado em 1996, em que ele delimitou a área de atuação do governo na política de assistência social ao estágio regulador, com programas estaduais ajustados na agenda neoliberal, com escassez de recursos humanos e financeiros para a promoção das políticas. No entanto, manteve-se o espaço institucional reconhecido e regulamentado pelo Estado para fomentar diálogos, negociações, debates e embates em um sistema de interação entre Estado-sociedade, em que o CEAS se firmava na representação intergovernamental de atendimento das demandas apresentadas nas bases, que por sua vez eram expressas pelos trabalhos realizados pelos Fóruns de Assistência Social.

Resumidamente, o modus operandi da organização do Sistema Estadual de Assistência Social até meados dos anos 2000 pautava-se na descentralização e na participação social, no qual o macrosistema gerava resultados a partir da existência do GIT e das outras instâncias de caráter político, como os Fóruns de Assistência Social, e de instâncias deliberativas como as Conferências e os Conselhos, conforme demonstrado na figura 2.

**FIGURA 2:** Sistema descentralizado e participativo da Assistência Social no Paraná



**Fonte:** Paraná (2007, p. 67) – reorganizado pelo autor.

Com as eleições de 2002, um “novo” formato de governo apresentava-se ao Estado e junto dele abria-se outra janela de oportunidades, mais ampla e consistente para a assistência social, uma vez que a eleição no cenário nacional promovia a ascensão de um projeto político que até então nunca havia estado à frente do poder executivo. Em consonância com o governo federal, a nova gestão Requião estabeleceu uma agenda política correlata a agenda federal no que se refere à política de assistência social, contudo, mantendo-a como uma área articulada a outras políticas setoriais. Fato que pode ser verificado através da Lei nº 13.986 aprovada em 30 de dezembro de 2002 nos últimos dias de governo por Lerner e mantida até 2011.

Na definição do trabalho a ser realizado pela nova secretaria estadual verifica-se que a política de assistência social aparece de forma subjetiva e anexa à estrutura das políticas de trabalho e renda, sendo mantida a estrutura do Sistema Estadual de Assistência Social, com os escritórios regionais e a articulação intergovernamental entre o Estado e os municípios.

**I** - a Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família - SECR fica transformada em Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social - SETP, mediante a incorporação, ao seu âmbito de atuação, das atividades relativas à definição de diretrizes e programas para as políticas públicas do Sistema Público de Emprego e Renda, nas áreas de intermediação de mão-de-obra, operacionalização do seguro-desemprego, qualificação profissional, geração de emprego e renda, relações do trabalho, saúde e segurança no trabalho, bem como a geração e divulgação de informações sobre o mercado de trabalho (PARANÁ, 2002 – Art. 1)<sup>15</sup>.

Ainda, verifica-se um aumento progressivo em relação aos recursos orçamentários, a realização de concurso público para contratação de assistentes sociais e psicólogos, o fortalecimento do controle social com recursos destinados a manutenção do CEAS e das Conferências estaduais, bem como para a participação da delegação do Estado nas Conferências nacionais. Outro aspecto importante é que a organização das atividades dos Fóruns passou a contar com a cooperação técnica dos Escritórios Regionais para a sua organização. Isto porque com o passar do tempo e o avanço na implementação do SUAS, as atividades dos fóruns foram se enfraquecendo no Estado e, conseqüentemente os Conselhos Gestores e as Conferências ganharam maior destaque no processo de fomentação e deliberações de ações políticas.

Enquanto a primeira década dos anos 2000 resultou em significativos avanços, a segunda iniciou-se com o retorno de um dos grupos políticos mais importantes do Estado à

---

<sup>15</sup> Disponível em:

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=182&codTipoAto=&tipoVisualizacao=original>. Acesso em: 10 jun. 2019.

frente do executivo, acendendo os alertas naquele momento de todos os envolvidos no SUAS. Ao assumir o poder, Richa inicia seu mandato promovendo uma reforma administrativa com a aprovação da Lei nº 16.840/2011<sup>16</sup> que altera a denominação e as atribuições da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude para Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), passando a alocar o trabalho da Assistência Social entre uma das funções da nova secretaria.

Art. 1º A Secretaria de Estado da Criança e da Juventude - SECJ, a que se refere o art. 1º da Lei nº 15.604, de 15 de agosto de 2007, fica transformada em Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social – SEDS, tendo por finalidade as atividades concernentes à organização, à promoção, ao desenvolvimento e à coordenação:

I – das Políticas e Sistemas Estaduais de Assistência Social e de Segurança Alimentar e Nutricional para o **combate à pobreza e à exclusão social** (PARANÁ, 2011 – grifos do autor)<sup>17</sup>.

É importante salientar que ao transformar a SECJ em outra secretaria o governo desmobilizou umas das áreas de políticas públicas mais fortes do Estado, a da criança e do adolescente. Além do mais, à medida em que mudou as atribuições da SETP transferindo suas atribuições para a SEDS, ele agrupou os funcionários que trabalhavam em pastas distintas e com demandas específicas para atender ao seu plano de governo. Do mesmo modo, o governo eleito passou os Centros de Socioeducação (CENSE) para a nova Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SEJU), desmobilizando e fragmentando todo o Sistema de Garantia de Direitos para Crianças e Adolescentes que vinha se consolidando desde os anos 1990.

Na mesma direção, apesar da assistência social estar de forma objetiva nesta lei, ela aparece vinculada à política de Segurança Alimentar e Nutricional e específica como ponto de atuação no combate à pobreza e à exclusão social. O governo também reduz a atuação dos Escritórios Regionais a reguladores das ações políticas dos municípios restringindo seus recursos orçamentários e materiais, sucateando a frota de veículos e não realizando concurso para a contratação de novos técnicos, contratando-os a partir de indicação política.

Em 2014 o governo extingue a Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária e transfere suas atribuições para a Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social, que passa a se chamar Secretaria de Estado do Trabalho e

<sup>16</sup> O escopo da lei é a alteração da denominação e as atribuições da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude (SECJ); da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP); da Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania (SEJU); e adota outras providências.

<sup>17</sup> Disponível em:

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=60556&codTipoAto=&tipoVisualizacao=original>. Acesso em: 15 jun. 2019.



Desenvolvimento Social (Lei nº18.374), onerando ainda mais a Política Estadual de Assistência Social. Dois anos mais tarde, uma nova mudança é realizada na estrutura administrativa transferindo a política do trabalho para a Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, que passou a denominar-se Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos; bem como modificando o nome da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social que voltou a se chamar Secretaria da Família e Desenvolvimento Social (Lei nº18.778).

Se ao longo dos anos 2000 os Fóruns de Assistência foram perdendo força e espaço no cenário político institucional paranaense, ao longo do governo Richa tiveram atuação ainda mais restrita devido a dois grandes fatores: 1º) a participação democrática tornou-se algo volátil para esse governo, ou seja, quando de interesse utiliza-se da mesma; 2º) a articulação realizada pelos escritórios perdeu força, uma vez que estes passaram por processos de descuidos constantes.

Destaca-se que apesar de volátil no âmbito governamental, a participação democrática foi um dos álibis utilizados pelos atores da política de assistência social para conseguir refrear medidas estatais que desmobilizassem o Sistema Estadual de Assistência Social e desconsiderassem, sobretudo, os direitos dos cidadãos.

A Política Estadual de Assistência Social contou ainda com outro grande retrocesso, a volta do primeiro “damismo”. Por quase oito anos Fernanda Richa esteve à frente da secretaria e instituiu como cerne de suas ações a cartilha neoliberal, na qual as fragmentações das ações políticas na área tornaram-se uma constante, já que o governo estadual não se conectou de fato à Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), com o fortalecimento do controle social e o financiamento do sistema de proteção social do SUAS. Estes assuntos serão trabalhados e detalhados no próximo capítulo.

Diferentemente dos governos anteriores, os projetos políticos instituídos não possibilitaram a abertura de janelas de oportunidades para a inserção de alternativas ao plano de governo, bem como houve o processo inverso em relação à política de assistência social, pois Richa colocou em ação projetos e programas que atenderiam as demandas sociais de forma residual, estabelecendo na arena política aquilo que neste trabalho foi denominado de *assistencialismo sintomático*.

Diante disso, observando o apontamento realizado por Alves (2002) ao final do mandato de Lerner sobre as estruturas administrativas paranaenses, verifica-se que este ainda é uma realidade mesmo após 17 anos, pois a cada projeto político que chega ao poder, ocorre

um desmonte da estrutura posta e se estabelecem novas diretrizes e projetos para o atendimento da população. Nas palavras da autora:

Analisando as diferentes estruturas administrativas da história da assistência social no Estado do Paraná pode-se observar que, da mesma forma que mudaram os governos, mudaram a denominação dos órgãos estaduais de amparo à maternidade, à infância, à adolescência e à família, aos portadores de deficiência e aos idosos pobres. Percebe-se igualmente a falta de continuidade dos programas desenvolvidos pelo Estado que, a cada gestão desmontava uma estrutura existente, extinguindo órgãos ou serviços para colocar outra estrutura administrativa e criar novos programas de atendimento à população necessitada (ALVES, 2002, p.258/259).

Por outro lado, é possível verificar que ao longo dos 30 anos da Constituição Federal ter reconhecido os direitos sociais especificados pela LOAS (1993), há um nível significativo de institucionalização da política de assistência social no Paraná, em grande medida devido à política empregada ao longo da primeira década dos anos 2000, e pela incorporação do SUAS nos municípios através do cofinanciamento federal dos serviços, programas, projetos e benefícios em nível local com repasses de recursos de forma direta via fundo a fundo. Atualmente o Estado conta com uma rede de atendimento socioassistencial governamental de proteção social em todos os 399 municípios contando com 569 Centros de Referência de Assistência Social, 181 Centros de Referência Especializado de Assistência Social, 21 Centros Pop, 569 Unidades de Acolhimento, 211 Centros-Dia e Similares, 689 Centros de Convivência, 26 Centros da Juventude e 22 Escritórios Regionais (MDS/CADSUAS, 2018).

A história da Política Estadual de Assistência Social reside em uma linha tênue entre a existência e a resistência dentro do Estado, sendo que ela está, em grande parte, condicionada diretamente à vontade política e aos projetos políticos incorporados no cenário político institucional. Todavia, a inoperância do governo estadual abriu-se para o fortalecimento do SUAS nos municípios, tendo como protagonista o governo federal, ao mesmo tempo que restringiu diálogos com as instâncias deliberativas e forjou responsabilidades em relação ao SUAS.

Assim, a existência foi possível devido ao pacto federativo e à atuação direta do governo federal com os municípios (macrossistema), enquanto a resistência ocorreu a partir da articulação das instâncias de participação e representação (subsistemas) com o intuito de assegurar a responsabilização do Estado na manutenção do sistema estadual.

## 2.4 O Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná

Amplamente estudados pela literatura (DAGNINO, 2002; CORTES, 2004; SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; GOHN, 2004, 2005; TATAGIBA, 2005; FUKS e PERISSINOTTO, 2006; LÜCHMANN, 2008, 2009; BORBA e LÜCHMANN, 2010), os Conselhos Gestores são instâncias de participação e representação que se particularizam no interior do sistema decisório das políticas públicas pelo seu caráter plural e híbrido estabelecendo relações com diferentes instituições e personagens políticos.

Com histórico relevante em sua atuação, os conselhos se tornaram objeto de estudos

não apenas por sua proposta inovadora em relação à lógica tradicional de elaboração e deliberação das políticas públicas, como também por terem feito surgir um “exército” de conselheiros, inaugurando novas formas de representação da sociedade civil diante do campo institucional (BORBA; LÜCHMANN, 2010, p.230/231).

Como espaços socioestatais os conselhos gestores de políticas públicas consistem em importantes instituições capazes de reunir em um mesmo espaço tanto os representantes governamentais quanto aqueles vinculados à sociedade civil, permitem espaços de diálogos, negociação e tomadas de decisão em áreas específicas ou intersetoriais dependendo do caráter da política pública.

Neste novo arranjo proposto e promulgado pela Constituição de 1988, todos estes representantes estão alocados junto às estruturas executivas das gestões públicas que, por sua vez, são as grandes responsáveis pelo seu funcionamento. Vinculados ao Poder Executivo e distribuídos pelos três níveis de governo, também são instâncias de participação que auxiliam o poder público a planejar, formular e controlar a execução de políticas (LOPEZ e PIRES, 2010, p.567).

Estas instituições consistem em importantes espaços de participação e representação vinculados à gestão pública, resguardam funções, atribuições e atividades que envolvem os três poderes. Além de fiscalizarem e monitorarem o executivo, elas auxiliam o legislativo apresentando as necessidades da sociedade possibilitando, dessa forma, aos legisladores a fomentação de leis que correspondam aos anseios sociais. Ainda, apresentam ao judiciário os possíveis problemas gerados dentro do executivo e do legislativo no descumprimento das normas, decretos e leis em vigência (FARIA, 2013).

Em outras palavras, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas “constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais (LAVALLE, 2008, p.44)”. “São também

espelhos que refletem as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes” (TATAGIBA, 2005).

Acerca da importância dos conselhos gestores e das problemáticas que envolvem seu surgimento, Gohn (2007, p.84/85), ressalta que eles

são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes de movimentos sociais desacreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente.

Neste sentido, mesmo estando inseridos em um contexto de redefinições das práticas políticas brasileira, estes espaços participativos desencadeiam um novo processo de reflexão e ação sobre a participação e a representação buscando “romper com o distanciamento e a redução da política enquanto caracterizada como campo de ação exclusivo dos representantes políticos que orientam as estratégias, escolhas e decisões políticas a partir do jogo eleitoral” (BORBA & LÜCHMANN, 2010. p.232). Insere-se no paradigma de participação institucional pela regulamentação legal e devido ao seu caráter de obrigatoriedade insere à participação da sociedade civil (LÜCHMANN, 2009) nos processos de tomada de decisão em todo processo de políticas públicas.

Os Conselhos de políticas públicas podem ter caráter consultivo ou deliberativo. **Consultivos**, por apenas respaldarem as ações dos políticos profissionais, haja vista que esses conselhos são destituídos de poder para questioná-los e não contemplam poder de decisão vinculante sobre as políticas da sua área. **Deliberativo**, por possuírem poder de decisão vinculante a política pública em que está atrelado e sob assuntos de sua competência.

Conforme Lopez e Pires (2010, p.575), os conselhos deliberativos se diferenciam dos consultivos em relação à sua capacidade de produzir decisões vinculantes sobre políticas e programas, mesmo que em ambos os casos se trate da importante tarefa de incorporar atores sociais nas decisões sobre políticas públicas. Mesmo apresentado aparentemente um menor grau de influência destes instrumentos sobre as políticas e programas aos quais estão vinculados, boa parte dos conselhos consultivos apresentam limitações por estarem vinculados a áreas de políticas públicas recém-inauguradas pelo governo e, portanto, ainda pouco estruturadas do ponto de vista legal e organizacional. E por terem sido criados em sua maioria por meio de lei, e não decreto,

a sua instauração foi alvo de debates no Congresso, deflagrando jogos políticos em torno da ampliação da participação social em diversas políticas

do governo federal – cada qual com suas características, atores, bases legais, organização e financiamento – e acerca das condições sob as quais ela poderia ocorrer (idem).

Os Conselhos vinculados às políticas públicas de assistência social, dos direitos das crianças e dos adolescentes, de educação e saúde são deliberativos, todos voltados a áreas essenciais para o processo de desenvolvimento social e humano e com um repertório de atuação iniciado nos anos 1990 e ampliados a partir do governo Lula em 2003, em todo o território nacional.

No Paraná, o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) foi instituído em 1996 com a Lei nº4735<sup>18</sup>, que dispõe sobre o funcionamento do Sistema Estadual de Assistência Social instituindo a Conferência Estadual de Assistência Social e o Fundo Estadual de Assistência Social implementando o Conselho como parte integrante deste sistema, após as atividades realizadas pelo Grupo Interinstitucional de Trabalho (GIT) para a consolidação da LOAS em nível estadual.

Ao contrário dos outros Estados da região sul<sup>19</sup> que também dispõem de leis específicas de criação dos seus respectivos conselhos estaduais, o Paraná institui o conselho como parte integrante do Sistema Paranaense de Assistência Social, reconhecendo o Conselho como órgão de caráter deliberativo permanente vinculado ao órgão estadual responsável pela coordenação das questões afetas à assistência social (Art. 7º), solidificando os princípios contidos na LOAS no que tange ao controle social e às tomadas de decisão, assim como institucionaliza o CEAS como órgão responsável pela articulação da política de assistência social entre entes federados.

Essa lei trata não apenas de reconhecer em nível estadual instituições de participação e representação como fundamentais para a política institucional paranaense, mas reflete a importância de se estabelecer um sistema estadual de Assistência Social, assegurando à sociedade civil a entrada nessa seara como uma das personagens principais na fomentação de políticas e nas tomadas de decisão, retirando-as do arcabouço político de organizações executores das ações políticas governamentais.

Em outras palavras, a institucionalização da assistência social partiu do pressuposto da construção coletiva de um sistema estadual capaz de reunir as demandas sociais e os atores

---

<sup>18</sup> Alterada pelas leis nº 13166 de 21 de junho de 2001 – dá nova redação ao Art. 13; e a nº 17597 de 12 de Junho de 2013 que modifica o caput do art. 3º e o § 1º do art. 9º.

<sup>19</sup> **Rio Grande do Sul:** Lei Nº 10.716, de 16 de janeiro de 1996. Cria o Conselho Estadual de Assistência Social e dá outras providências. **Santa Catarina:** Lei Nº 10.037, de 26 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a organização de assistência social no Estado, institui o Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS e dá outras providências.

sociopolíticos que atuaram até aquele momento, seja dentro dos Fóruns, antes do seu reconhecimento como mecanismo de gestão democrática, ou pela atuação de militantes por vias institucionais como, por exemplo, pelos partidos políticos afetos à agenda dos movimentos de defesa da assistência social.

Em outra direção, a lei solidificou o trabalho realizado pelo GIT e adjudicou a importância das instâncias de participação e representação como mecanismos democráticos de participação social, que além de sancionar o Conselho como órgão deliberativo atribuiu este mesmo caráter as Conferências de Assistência Social, outorgando ao CEAS a responsabilidade da convocação destas, retirando do executivo a dimensão de realizá-las ou não.

Algumas diferenças cruciais podem ser percebidas nas leis que instituem os Conselhos de Assistência Social na região sul. Em todas as três leis é possível identificar como responsabilidade destas instâncias a convocação das Conferências estaduais, assim como determina a LOAS (1993), no entanto, a lei paranaense diferencia-se das outras duas da seguinte forma:

1º) Em nenhuma das outras leis as Conferências são tratadas como assunto específicos e regulamentadas em título e/ou capítulo próprio. A redação paranaense além de regulamentar a Conferência ainda especifica como a mesma deve ser realizada em âmbito estatal, colocando-a como um mecanismo de articulação do sistema de assistência social no Paraná;

2º) Nem a lei gaúcha nem a catarinense conferem às Conferências caráter deliberativo; em ambas é perceptível a restrição de responsabilidade destes espaços com a função restrita de avaliar a situação da assistência social nos Estados e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema, enquanto no Paraná a lei atribui caráter deliberativo às conferências;

3º) O Paraná reconhece desde 1996 a importância da realização das Conferências a cada dois anos ou extraordinariamente quando o CEAS julgar necessário estando além não apenas dos outros estados do sul como da União, que atribuem essa responsabilidade aos conselhos, porém com um intervalo de quatro anos. É importante lembrar que mesmo a LOAS determinando a realização das Conferências neste intervalo de tempo, as mesmas foram realizadas de dois em dois anos desde a primeira Conferência Nacional em 1995, como instrumento de resistência e articulação dos atores envolvidos nesta política.

Art. 3º. A Conferência Estadual de Assistência Social, órgão colegiado de **caráter deliberativo**, é composta por representantes de instituições assistenciais, de organizações comunitárias, de associações municipais, sindicais e de profissionais do Estado do Paraná, bem como por

representantes do Poder Executivo Estadual, com a finalidade de propor diretrizes gerais da política de assistência social. Parágrafo único. A Conferência Estadual de Assistência Social reunir-se-á, ordinariamente, a cada 02 (dois) anos, por convocação do Conselho Estadual de Assistência Social e, extraordinariamente, sempre que se fizer necessário, por convocação do Conselho Estadual de Assistência Social ou de um terço de seus membros<sup>20</sup>.

Como verificado o resultado expresso na lei demonstra a forte articulação que as instâncias participativas (GIT e Fóruns) realizaram junto ao macrossistema, sobretudo, garantindo a continuidade das ações na busca da concretização de um sistema de políticas públicas no Paraná mediante a conjuntura política posta, colocando um órgão deliberativo como mecanismo de negociação e reforçando-o com atribuições deliberativas coagindo o governo a dialogar, mesmo que sem vontade.

A priori pode-se argumentar que a lei estadual apenas regulamentou a LOAS no Estado seguindo suas diretrizes. E o resultado desprendido avalizou juridicamente o Conselho lhe atribuindo caráter deliberativo, assim como para as Conferências estaduais inserindo-as na arena política como outro mecanismo nas tomadas de decisão, apresentando diretrizes aos conselheiros e ao governo no que se refere à política de assistência social.

A importância do CEAS no Paraná é *sine qua non* para se compreender como a Política Estadual de Assistência Social conseguiu estabelecer mecanismos de resistência mediante os projetos políticos neoliberais que tomaram conta da arena política estadual desde o início da segunda década deste século, justamente quando as alterações na LOAS em 2011 regulamentou o SUAS e estabeleceu suntuosamente a assistência social como política pública.

O capítulo seguinte buscará demonstrar como o CEAS transformou-se em um importante subsistema de políticas públicas atuando como um articulador entre os municípios para a consolidação do SUAS em nível local, consequentemente estabelecendo no Estado processos de interação entre Governo-sociedade para refrear os projetos políticos da Gestão Richa.

---

<sup>20</sup> Disponível em:

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=8862&codItemAto=86451>. Acesso em: 20 jun. 2019.

### **CAPÍTULO 3 - A (r)existência do Sistema Estadual de Assistência Social: entre os mais do mesmo**

*A política é sempre uma combinação dialética de vontade e de circunstâncias: os sujeitos que agem não estão inteiramente livres das circunstâncias em que agem. Se agem dentro de organizações, digamos, têm de se compor com regras e rotinas que freiam sua liberdade, mas ao mesmo tempo lhes fornecem parâmetros de atuação. Além do mais, as circunstâncias são amplas e complexas: têm a ver com legados históricos, tradições, culturas e também com correlações de forças [...] (NOGUEIRA, 2004, p.244).*

A formação de um sistema único para a assistência social no Brasil foi tema recorrente na pauta dos movimentos de defesa desta política desde a aprovação da Constituição Federal em 1988 até a aprovação da Lei nº 12.435/2011 que altera a LOAS de 1993 que estabelece o Sistema Único de Assistência Social como operador das políticas públicas de assistência social em todo o território nacional.

Com demandas específicas e com a necessidade de romper com as práticas oligárquicas que sempre cercearam o desenvolvimento das políticas públicas sociais no país, esta política trazia como um dos principais desafios a organicidade de um sistema descentralizado, cujos os entes federados assumiriam cada qual uma parcela da responsabilidade de ofertar serviços programas, projetos e benefícios de qualidade para toda a população de acordo com as demandas de seus territórios. Tratava-se de descentralização não apenas administrativa entre os entes federados, mas de maior inserção da sociedade nas tomadas de decisão governamentais em um sistema descentralizado e participativo de gestão de políticas públicas que visava aproximar as decisões políticas da realidade da população.

Os gestores públicos possuiriam autonomia para a atuação a partir das demandas específicas de sua localidade, mediante a articulação com as demais esferas de governo e em consonância com as deliberações realizadas pelos Conselhos Federal, Estadual e Municipal de Assistência Social dividindo poderes e tarefas, gerenciando e executando conjuntamente as questões afetas à assistência social. Ou seja, todas as ações seriam realizadas por meio da cooperação entre os governos e com a rede de serviços na promoção e garantia dos direitos socioassistenciais.

A LOAS ao tratar do princípio da descentralização traz ao debate a importância das instituições de participação para a garantia de funcionamento da formação de um sistema único, no qual entre suas finalidades está a implementação da partilha de poder entre Estado e sociedade permitindo novas formas de interação dentro das estruturas governamentais.



De acordo com Jovchelovitch (1995, p.09), a descentralização na política de assistência social

consiste numa efetiva partilha de poder entre Estado e as coletividades locais, conectada com a reforma do Estado, ou seja, novas formas de relação entre Estado e a Sociedade Civil, envolvendo uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental.

Exatamente na perspectiva da reestruturação do poder diante dos ordenamentos jurídicos brasileiros, que encontra-se a prerrogativa de entendimento de como a descentralização da política de assistência social tem se efetivado mediante as diretrizes de comando único e autonomia dos gestores estaduais e locais no processo de consolidação do SUAS nos estados, no fomento de ações políticas que caracterizam um sistema universal de atendimento no território brasileiro sem desconsiderar as especificidades regionais.

Diante disso, o financiamento da política assume setor de destaque dentro deste pacto federativo, uma vez que delimita a responsabilidade conjunta dos entes na aplicação de recursos no SUAS para dar respostas efetivas ao cidadão no campo dos serviços socioassistenciais, desafogando os municípios desta responsabilidade e chamando os estados a assumirem suas responsabilidades no cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados a população.

A discussão presente neste capítulo, em específico, perpassa a reflexão de como este sistema tem se apresentado no âmbito das localidades mediante a autonomia proposta pelo Sistema Único de Assistência Social aprovado em 2011, tendo como perspectiva as relações de poder inerentes aos projetos políticos dentro da gestão pública estadual na partilha de poder com as instâncias deliberativas que fazem parte deste sistema.

Nossa análise terá como foco o Estado do Paraná. Em síntese, será apresentado como o SUAS veio se estruturando nesse Estado e como este se manteve presente diante dos projetos políticos do último gestor estadual, e como, diante do princípio da autonomia administrativa, este governo estabeleceu de forma institucional seus projetos políticos dando continuidade às práticas políticas tradicionais paranaenses.

O ponto de partida é a retomada dos projetos políticos dos últimos dois governos do Paraná e em como estes se comportaram diante do pacto federativo de implementação e consolidação do SUAS no âmbito estadual. Nosso objetivo é saber como o sistema único continuou presente dentro da estrutura organizativa do poder executivo nos últimos anos diante dos processos de refração que tomaram a política de assistência social.

O foco principal é mostrar a operacionalidade desta política, isto é, a distribuição dos recursos (financeiro, humanos e físicos) na gestão Richa (2011/18) chamando a atenção para a intrínseca relação que manteve com os projetos políticos tradicionais paranaenses. Assim, em determinados momentos as ações atenderam às normativas do sistema único e, em outros, solidificaram instrumentos legítimos de imersão das ideologias partidárias no atendimento das demandas sociais.

Assim sendo, os deslocamentos realizados para a compreensão deste movimento entre o contexto da práxis política do executivo estadual e o resultado das mesmas, consideram que os projetos políticos “são construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.28), em que mesmo apresentando-se com inovações estes carregam consigo as suas origens, suas ideologias e, acima de tudo, a combinação dialética de vontade e de circunstâncias que levam os grupos políticos a se manterem no poder.

### **3.1 Projetos políticos do executivo paranaense – o velho vestido de novo**

A história das políticas públicas paranaenses remonta a importância da compreensão multidimensional da conjuntura política na qual o Estado está inscrito, especialmente nas relações de interação estabelecidas entre os diferentes personagens que em determinados momentos aproveitaram as janelas de oportunidades e, em outros, assumiram posições de resistência ao assistencialismo sintomático presente nos projetos políticos vigentes.

Transvestido de novo, o projeto político para a assistência social apresentado à população paranaense após o período que sucedeu a aprovação da Lei do SUAS em 2011, remonta às velhas práticas políticas de descontínuismos existente nas trocas de governos; tratamento da assistência social como política setorial; e a volta do primeiro damismo à frente da política de assistência social no Estado. Vejamos cada uma delas.

#### **3.1.1 Descontínuismos**

Os debates em torno dos descontínuismos dentro das políticas públicas desde o ano de 2011, têm suas origens na volta do grupo político ligado ao ex-governador do Estado, Ney Braga, com projetos políticos que se distanciariam ao longo dos anos vindouros do projeto instalado no cenário político nacional e, por conseguinte, no Paraná desde os anos de 2003 simbolizando a volta, na área da assistência social, da política de dimensões macro, em que as políticas sociais seriam alocadas em uma mesma pasta desmantelando a estrutura do Sistema

Estadual de Assistência Social que se desenhara a partir da realidade da implementação do SUAS no Brasil.

Com efeito, a primeira verificação em relação ao descontínuos das implementação do SUAS no Estado, refere-se às constantes alterações realizadas na estrutura administrativa do governo nesta área, que passou ao longo dos oito anos de governo (2011/18) por constantes mudanças atribuindo cada vez mais responsabilidade a uma mesma secretaria, Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS),<sup>21</sup> a qual passou a atuar e coordenar as seguintes políticas públicas: Assistência Social; Direitos da Criança e do Adolescente; Direitos da Pessoa Idosa; Direitos da Pessoa com Deficiência e Direitos da Mulher.

Apesar de anteriormente a assistência social também estar vinculada a outras políticas públicas como renda e trabalho, a decisão de inserir na mesma secretaria políticas afetas aos direitos humanos e a volta do primeiro damismo a frente do Sistema Estadual de Assistência Social advindos do processo de gestão na capital, refletiu significativamente na implementação do SUAS no Estado, sobretudo, pela “nova gestão” trazer ao nível estadual as experiências e práticas adotadas por este grupo em âmbito municipal.

Efetivamente a organização do SUAS em nível estadual foi fortalecido pela sua implementação nos municípios que logo aderiram à nova PNAS/2004 e as exigências realizadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social constantes na NOB-SUAS para o processo de cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, tais como: a existência em âmbito municipal de Conselhos, Planos e Fundos de Assistência Social.

Em primeiro lugar essa exigência oxigenou as ações do Conselho Estadual de Assistência Social que passou a trabalhar pelo fortalecimento dos conselhos municipais e para o fortalecimento da política através dos planos que trariam uma organização sistematizada para a gestão local em médio prazo, sendo que no Estado do Paraná esses planejamentos culminam com o mesmo período da elaboração do PPA, visando trabalhar o planejamento estratégico da política considerando a realidade e as prioridades existentes que comporiam os planos e, conseqüentemente, os instrumentos pertencentes aos ciclos orçamentários.

Em segundo, os períodos de realização das Conferências serviram como balizador para a fomentação destes instrumentos de gestão, bem como para o monitoramento e avaliação de como as ações estão sendo implementadas pelos gestores públicos ao longo dos trabalhos,

---

<sup>21</sup> Criada pela Lei 16.840, de 28 junho de 2011, e alterada pela Lei 17.045, de 09 de janeiro de 2012; Lei 18.374, de 15 de dezembro de 2014; Lei 18.778, de 11 de maio de 2016 e regulamentada pelo Decreto 4988, de 31 de agosto de 2016.

além de subsidiar as deliberações em relação a Política Estadual de Assistência Social. Ou seja, pelo Sistema Estadual de Assistência Social atribuir caráter deliberativo as Conferências, assim como para o CEAS, as duas instituições participativas estabelecem interações constantes entre Estado-sociedade e vislumbram as pautas a serem discutidas e deliberadas pelo colegiado.

Em meio à política de descontínuismos presente no macrossistema essas instituições participativas asseguram a interação entre Estado-sociedade na implementação do SUAS no Estado, não em processos de articulação e negociação com o governo estadual especificamente, mas com a fomentação de prioridades advindas das Conferências realizadas nos municípios que, conforme demonstram os relatórios conferenciais<sup>22</sup>, indicam e reivindicam que a gestão estadual assumira sua responsabilidade constantes na NOB-SUAS, ofertando além de apoio técnico especializado, o cofinanciamento do SUAS em nível local.

Em linhas gerais, as Conferências realizadas em 2005, 2007 e 2009 trabalharam em prol da implementação do SUAS, com destaque para a realizada em 2009 que debateu a importância da participação e do controle social na política e deliberou que a gestão estadual garantisse suporte técnico e financeiro para os Conselhos compostos por profissionais de Serviço Social, Contabilidade, Direito e áreas afins, bem como o efetivo funcionamento das Secretarias Executivas. Com o tema “*Participação e Controle Social no SUAS*”, a VIII Conferência Nacional de Assistência Social, sinalizou ainda a importância do fortalecimento do controle social considerando as especificidades dos municípios indicando a necessidade de se

avaliar o formato, composição e modelo de representação dos Conselhos de Assistência Social (nos três níveis de governo), no que tange a dinâmica, funcionamento, eleição/indicação dos conselheiros, representatividade da sociedade civil (dos três segmentos) revisando e adequando as Leis de criação dos Conselhos<sup>23</sup>.

Considerando a organização do Sistema Estadual de Assistência Social, os Fóruns Regionais de Assistência Social (FOREAS) desempenharam papel determinante no processo de implementação do SUAS ao lado CEAS até meados de 2010, sobretudo, pela articulação que o mesmo suscitou junto aos municípios com reuniões descentralizadas em todas as regionais em que se localizavam os escritórios da secretaria de estado (antiga SETP),

---

<sup>22</sup> Os relatórios das Conferências Estaduais de Assistência Social do período 2005 a 2017 estão disponíveis no site <http://www.ceas.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=480>.

<sup>23</sup> Disponível em: [http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/ANEXO-X-QuadrodedeliberacoesdaVIIIConfEstadual\\_AssisSocial.pdf](http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/ANEXO-X-QuadrodedeliberacoesdaVIIIConfEstadual_AssisSocial.pdf). Acesso em: 02 ago. 2019.

levantando a temática e construindo junto aos técnicos, conselheiros e sociedade civil o apoio necessário para o Projeto de Lei do SUAS (PL nº3077/08).

Ao promover mudanças na estrutura administrativa da SETP, a gestão Richa desencadeou o enfraquecimento dos Fóruns de Assistência Social no Estado, pois a junção da Secretaria de Estado da Criança e Juventude (SECJ) e outras áreas afetas aos direitos humanos aumentou consideravelmente o trabalho das equipes técnicas dos Escritórios Regionais, que além de desconsiderar as deliberações conferenciais para a implementação de um comando único de gestão para a assistência social, agravou a situação da política, integrando-a aos projetos políticos como uma área restrita de atendimento à população com vulnerabilidade financeira afastando-se dos princípios do SUAS de estabelecê-la como uma política pública estruturada para todos os cidadãos que precisam ou venham a precisar dos serviços ofertados pela rede de atendimento socioassistencial.

É neste sentido que ter uma secretaria pensada de forma multifacetada dentro da lógica de atendimento de diferentes políticas sociais, como é o caso da SEDS, não equivale ao mesmo que dizer que a assistência social estadual passou a ter um comando único, sobretudo, quando as equipes técnicas dos Escritórios Regionais trabalhavam também no desenvolvimento de outras políticas setoriais que integraram a “super” secretaria.

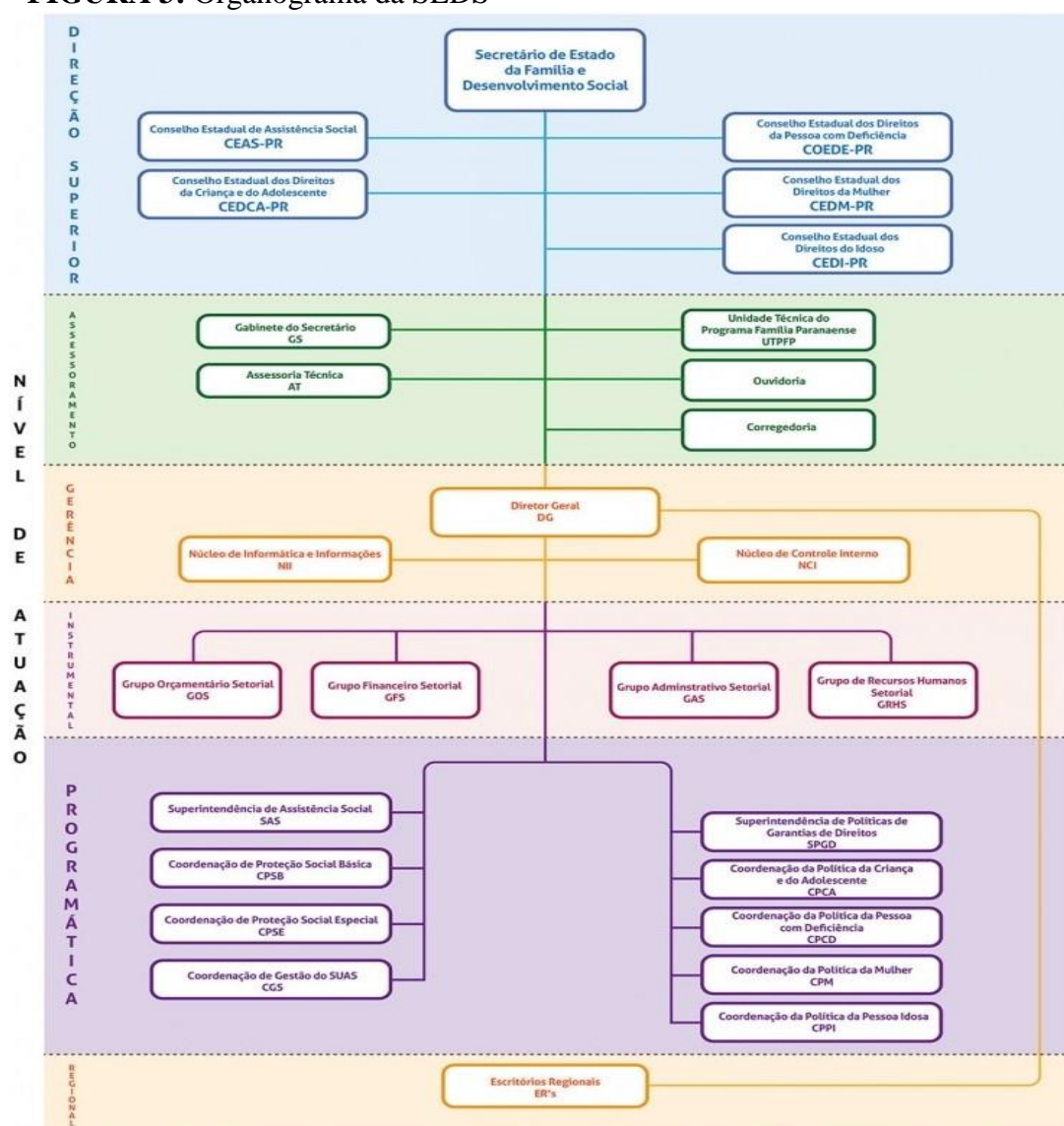
Essa realidade pode ser observada no organograma da SEDS, que desconsidera os fóruns dentro de sua estrutura de gestão, algo inédito desde a solidificação da LOAS no Paraná em 1996, separando de um lado a assistência social com a estrutura mínima prevista e exigida pela NOB-SUAS para fins de cofinanciamento e manutenção do pacto federativo e, de outro, as demais políticas setoriais, com destaque ao Programa Família Paranaense instituído como ação política prioritária para a efetivação dos projetos políticos da administração Richa.

Nesta direção, se antes os fóruns eram considerados mecanismos articuladores e contribuíam para o processo de desenvolvimento das políticas públicas de assistência social, a conjuntura política de restrições a essa política presentes no governo Lerner e retomadas por Richa, culminou na retirada da agenda governamental da articulação dos fóruns realizadas pelos técnicos dos Escritórios Regionais ocasionando o enfraquecimento destes em todo o território estadual.

Deste modo, durante a X Conferência Estadual a plenária deliberou que deveria haver a rearticulação e o fortalecimento das instâncias de participação, como os Fóruns Regionais de Assistência Social (FOREAS), e de outros que surgiram a partir da implementação dos

SUAS, tais como: os Fóruns de Trabalhadores/as do SUAS (FETSUAS), dos Fóruns Municipais de Trabalhadores do SUAS (FOMTSUAS) e os Fóruns Regionais de Trabalhadores; enquanto espaços políticos e de aprimoramento dos conhecimentos técnicos, troca de saberes e ampliação do controle social, o que até 2017 não fora efetivado dentro da administração Richa, já que a XII Conferência deliberou mais uma vez pelo fomento da organização dos Fóruns Regionalizados de Controle Social.

**FIGURA 3:** Organograma da SEDS



**Fonte:** SEDS, 2019. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1096>. Acesso em: 25 jul. 2019.

Mesmo tendo os técnicos da extinta SECJ vinculados a SEDS o número não foi suficiente para suprir as demandas oriundas das demais políticas que integraram a agenda de trabalho, o que simbolizou significativamente retrocessos na política estadual e o

desmantelamento da implementação das propostas conferenciais (2005) e do Plano Decenal de Assistência Social (2006/15), que previam entre as ações a serem implementadas a ampliação do apoio técnico da SETP aos municípios e regiões; a reestruturação da equipe técnica dos escritórios regionais; e a criação de órgão gestor/secretaria específica para a política de assistência social, com quadro de recursos humanos próprios organizado através de concurso público<sup>24</sup>.

Em 2007 quando se debateu nas conferências os compromissos e as responsabilidades para assegurar a Proteção Social pelo SUAS, foi sinalizado, na etapa estadual, que um dos principais desafios para o Estado em relação a este novo sistema era garantir uma estrutura administrativa para o órgão gestor estadual com a criação de uma secretaria específica para a política de assistência social, possibilitando o aprimoramento da gestão, capacitação permanente dos conselheiros, trabalhadores e gestores<sup>25</sup>.

A Conferência realizada em 2009 ratificou as deliberações anteriores e delimitou, como prioridade na implementação do SUAS, a necessidade do Paraná garantir comando único para a assistência social com a instituição da Secretaria Estadual de Assistência Social e a contratação de equipe técnica multiprofissional através de concurso público para compor as equipes da sede e dos Escritórios Regionais da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP/PR)<sup>26</sup>.

Ao tratar do comando único far-se-á necessário dizer que o estabelecimento de uma secretaria afeta as políticas públicas de assistência social, como é o caso da criação da SEDS, simboliza avanços, contudo, não efetiva as determinantes de uma política pública autônoma e que garante em suas estruturas atendimento não apenas aos desprovidos, mas àqueles que dela necessita independente de renda. Isto é, “ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais” (PNAS, 2004, p.16).

Diante disso é que na IX Conferência Estadual fica demarcada, como um dos principais desafios para a consolidação do SUAS no Estado, a necessidade de se garantir equipe técnica específica para a gestão do SUAS, conforme preconizado pela a NOB/RH, bem como a criação de uma secretaria específica para a assistência social separando a gestão da política de outras políticas setoriais, garantindo a autonomia de gestão.

---

<sup>24</sup> Disponível em: [http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/2005/VIconf/delb\\_plan\\_decenal.pdf](http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/2005/VIconf/delb_plan_decenal.pdf). Acesso em: 02 ago. 2019.

<sup>25</sup> Disponível em: [http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/VII\\_conf/rel\\_final\\_VII.pdf](http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/VII_conf/rel_final_VII.pdf). Acesso em: 02 ago. 2019.

<sup>26</sup> Disponível em: [http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/ANEXO-X-QuadrodedeliberacoesdaVIIIConfEstadual\\_AssisSocial.pdf](http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/ANEXO-X-QuadrodedeliberacoesdaVIIIConfEstadual_AssisSocial.pdf). Acesso em: 02 ago. 2019.

Na mesa redonda “*Avanços e Desafios da Política de Assistência Social para o próximo biênio*” durante a X Conferência Estadual de Assistência Social, Elenice Malzoni, coordenadora da Proteção Social Especial da SEDS, retoma a reorganização da secretaria e sinaliza como os dois anos de governo teriam (2011-2013) trazido avanços.

[...] Nós temos uma secretaria que foi novamente constituída em 2010 o início da gestão do nosso governador Beto Richa a frente a Dona Fernanda, a nossa secretária, instituímos a **Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social novamente estruturada** para dar conta das principais proteções e os principais pontos importantes previstos para o desenvolvimento da política mais adequada. E passa aqui pela proteção básica, pela proteção especial, por uma assessoria técnica, pelas unidades de política da criança e dos adolescentes uma vez que também a antiga secretaria da criança e a juventude a secj ela também foi extinta no início da gestão, todo esse trabalho também por garantia da questão da discussão da política da criança e da juventude, essa política também está agregada a nossa secretaria de estado, então nós temos unidades técnicas que se responsabilizam também pela política da criança e do adolescente, e a unidade técnicas do **programa da família paranaense, que é um programa estratégico do governo para o enfrentamento da pobreza no nosso estado do Paraná, gestão Suas, medidas socioeducativas** também, que nós também incorporamos os censos estamos também trabalhando com toda essa complexidade dos nossos meninos e meninas, a rede cidadania, a proteção social especial e proteção básica [...] (2013, p.48)<sup>27</sup>.

Mediante a fala, é importante sinalizar que há um erro na data citada pela técnica, uma vez que o início do governo em questão ocorreu em 2011, onde de fato iniciaram as mudanças administrativas. Outrossim, cabe destaque para a dimensão da avaliação que em momento algum de sua exposição houve sinalização para ações efetivas para o fortalecimento das instâncias de participação e representação para além das determinações legais como, por exemplo, os Fóruns de Assistência Social, assim como fica claro que o objetivo da gestão é o Programa Família Paranaense utilizado como instrumento de operacionalização do SUAS e demais ações afetas a Política Estadual de Assistência Social.

Ainda, tais mudanças tornaram-se questionáveis no mesmo ano na IX Conferência como demonstrado acima, uma vez que as alterações realizadas desconsideraram as normativas do SUAS e o processo de consolidação do sistema único no Paraná, o que de fato é retomado em plenária pelos delegados da X Conferência que deliberam que um dos maiores desafios existentes para o sistema estadual era o de efetivar o Pacto de Aprimoramento do SUAS no Estado, o qual em seu art. 3º traz entre suas prioridades e metas específicas para os estados, o

---

<sup>27</sup> Confira na íntegra em: [http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/2013/x\\_conferencia/rel\\_final\\_xconf.pdf](http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/2013/x_conferencia/rel_final_xconf.pdf). Acesso em: 15 ago. 2019.



“I - reordenamento institucional e programático dos órgãos gestores da assistência social dos Estados para adequação ao SUAS”<sup>28</sup>.

Por fim, a situação administrativa da SEDS pode ser observada também por meio das deliberações das XI e XII Conferências que atentaram mais uma vez para a necessidade de ampliar o apoio técnico descentralizado da equipe do Estado disposta nos respectivos Escritórios Regionais, para que realizassem de forma continuada, permanente e sistemática o processo de orientação, qualificação e gestão administrativa, orçamentária, financeira e técnica da política de assistência social *in loco* nos municípios.

### 3.1.2 Assistência Social como política setorial

Ao estabelecer tais mudanças na estrutura administrativa evidenciou-se o tratamento dado a política de assistência social, que remontou a perspectiva de uma área setorial dentro de um projeto político mais amplo, encarando-a como uma política “colaborativa”. O principal objetivo de tal política era estabelecer ações de atendimento a partir da atribuição de benefícios, especificamente com a transferência de renda, além de articular serviços, programas e projetos para várias outras áreas de políticas através do principal projeto político para a área, tratada no respectivo governo como Desenvolvimento Social: o *Programa Família Paranaense*.

A política pretendia-se colaborativa no sentido de utilizar de todos os recursos humanos, físicos e financeiros dos municípios e da União para implementar os projetos políticos que se almejava executar, em duas linhas de atuação: 1º) oferta de benefícios à população por meio de transferência de renda direta ao usuário ou através de concessão de benefícios eventuais; e 2º) pelo incentivo financeiro aos municípios para implementação das ações governamentais.

Importante advertir que incentivo financeiro, no âmbito das políticas públicas de assistência social, consiste no estímulo para adesão e execução de algum programa. Ou seja, de imediato o gestor estadual/federal atribui aos municípios a destinação de um percentual de recursos por um determinado período ficando, posteriormente, os gestores locais com a responsabilidade da operacionalidade e manutenção do programa.

De acordo com a SEDS, o Família Paranaense objetivava promover a articulação entre as políticas sociais com intervenções em seis eixos prioritários (assistência social, educação,

---

<sup>28</sup> Disponível em:

[http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/gestao\\_suas/pacto\\_aprimoramento\\_estadual.pdf](http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/gestao_suas/pacto_aprimoramento_estadual.pdf).

Acesso em: 15 ago. 2019.

saúde, agricultura, habitação e trabalho) abrangendo diferentes setores das políticas públicas, remetendo à atuação conjunta e essencial de várias ações e iniciativas sociais, além de outras áreas como o esporte e lazer, a segurança alimentar e nutricional, entre outras<sup>29</sup>.

Apesar de ser pensado para articular diferentes políticas públicas, o programa atribui esta responsabilidade para a política de assistência social nos níveis estadual, regional, municipal e local, assim como a implementação e a execução das principais ações nos municípios paranaenses. Para tanto, a estratégia adotada foi a utilização dos recursos humanos dos municípios, os equipamentos públicos, especialmente o CRAS, e os programas do governo federal como o Cadastro Único (CADÚNICO), como instrumentos para a operacionalização do programa através das estruturas já efetivadas desde a implementação do SUAS nos municípios.

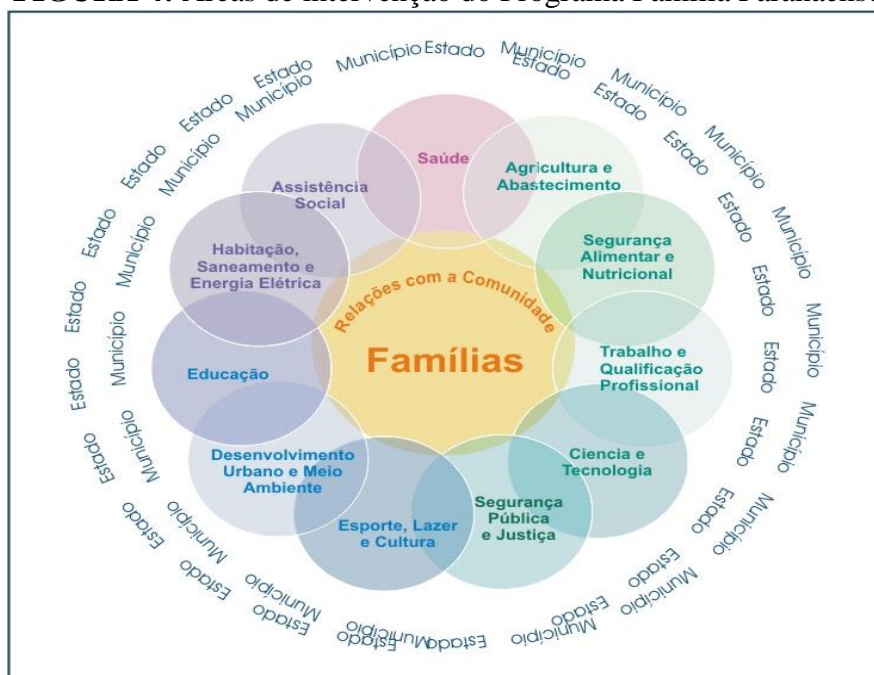
Criado em 2012, o programa foi aprovado pela Assembleia Legislativa e passou a ter caráter contínuo no processo de atendimento as famílias vulneráveis a partir da Lei nº 17.734 de 29 de outubro de 2013, tornando-se o principal mecanismo de ação política social do Estado. Sendo que já no art.1º fica claro que o Família Paranaense se tornara, daquele momento em diante, a principal estratégia governamental para a execução das políticas sociais estatais.

Em suma, este não apenas visava focalizar ações de combate as vulnerabilidades e riscos sociais, como implementar no Estado uma nova forma de gestão da política de assistência social com metodologia própria, entretanto, restringindo-a a uma política setorial de atendimento as famílias mais vulneráveis socialmente, retirando da mesma o caráter universal atribuído pela LOAS e o SUAS.

Art. 1º Fica instituído o Programa Família Paranaense, a ser executado pelo Governo do Estado do Paraná e pelos municípios, por meio da articulação integrada de órgãos e instituições, em regime de cooperação mútua e com a participação das famílias e da comunidade, mediante **programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social**, visando promover melhorias nas condições de vida das famílias do Paraná que **vivem em situação de vulnerabilidade social** (PARANÁ, Lei nº 17734/2013, ONLINE – grifos do autor).

---

<sup>29</sup> Disponível em: Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/pagina-1189.html>. Acesso em: 10 ago. 2019.

**FIGURA 4:** Áreas de intervenção do Programa Família Paranaense

**Fonte:** SEDS, 2019. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/pagina-1189.html>. Acesso em: 10 ago. 2019.

Embora a gestão da política de assistência social estivesse à frente da operacionalidade do Família Paranaense, o processo de consolidação do SUAS ganhou relevância secundária no âmbito estatal, pois o *locus* de trabalho da SEDS voltou-se quase em sua integridade para a efetivação do projeto político do governo para a área de Desenvolvimento Social, afastando a assistência social do trajeto de sua consolidação como política pública e a estabelecendo como uma política setorial, cujo o resultado sinalizou para um assistencialismo sintomático, no qual o programa de governo sobressaiu desconsiderando o sistema de políticas públicas que estava em consolidação em nível nacional e municipal.

O Família Paranaense mesmo sendo apresentado como inovador assemelha-se a estrutura de organização dos programas federais do governo do PT, isto é, sua base de articulação é a assistência social com outras políticas públicas visando, no caso federal, a erradicação da extrema pobreza e da pobreza no Brasil. O Programa estabelece, a partir do pacto federativo, programas de governo que possibilitassem o desenvolvimento regional, municipal e local com financiamento fundo a fundo para os municípios, tanto para a manutenção de serviços, programas e projetos quanto para a construção de equipamentos de referência para a proteção básica e para a proteção especial com ações em diferentes políticas públicas de forma continuada.

A diferença crucial do nível federal para o estadual é que no primeiro caso a construção das ações políticas se deram a partir de debates e negociações para a implementação do projeto político da assistência social com os movimentos de base e até mesmo no interior do Partido dos Trabalhadores, conforme já demonstrado por Gutierrez (2015), e que resultaram no SUAS. Enquanto no segundo, os projetos políticos foram na contramão, implementando o Família Paranaense como uma novidade de gestão. No entanto, tal Programa onerou técnicos, selecionando famílias em situação de vulnerabilidade social para serem acompanhadas por mais um programa, uma vez que tais famílias já se encontravam em acompanhamento por outros serviços, tal como o realizado pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) implantado no território nacional desde 2004 pelo Decreto nº 5.085, de 19/05/2004, e que implementou serviços de ação continuada da assistência social, sendo sua oferta obrigatória e exclusiva nos Centros de Referência de Assistência Social.

Por outra via, a perspectiva trabalhada era a inserção de uma nova metodologia de intervenção no combate das vulnerabilidades sociais, a qual sobrepunha-se às normativas e às orientações dos serviços, programas, projetos do SUAS e estabelecia a curto e médio prazos ações de intervenção na perspectiva de retirada das famílias das condições de vulnerabilidade social. Conforme diretrizes do programa estadual, vulnerabilidade social restringe-se a situação de pobreza econômica medida através do Índice de Vulnerabilidade das Famílias Paranaenses (IVF/PR) que, de acordo com art. 9º § 1º e 2º da Lei nº 17.734/2013, consiste em um indicador sintético elaborado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, cuja fórmula é aplicada na base de dados do Cadastro Único do Governo Federal, para classificar as famílias de acordo com o grau de vulnerabilidade social e disponibilizar a lista aos municípios participantes do programa.

**QUADRO 2:** Comparação dos programas instituídos pelo governo federal e no governo estadual com Programa Família Paranaense

<b>Governo Estadual (2011-2018)</b>	<b>Governo Federal (2003-2016)</b>
Renda Família Paranaense	Programa Bolsa Família
Renda Agricultor Familiar	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
Caixa da Água Família Paranaense	Programa Cisternas
Programa Luz Fraterna*	Programa Luz para Todos
Paraná Juro Zero	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

**Fonte:** elaborado pelo autor.

\*Programa Luz Fraterna tem sua origem no Governo Roberto Requião.

Desta forma, o que se observa é que ao invés de fortalecer e ampliar o SUAS o governo o restringiu no Estado a elementos que não o afastaria do pacto federativo como, por exemplo, a garantia de recursos mínimos para os níveis de proteção nos instrumentos orçamentários, mas atribuindo aos municípios condicionalidades de adesão ao Família Paranaense, como prioritários ou com a adesão espontânea, para que os mesmos tivessem seus serviços financiados pela gestão estadual.

Para tal, os municípios deveriam implementar no processo de trabalho a metodologia do programa que é desenvolvida intersetorialmente por meio do que a SEDS conceitua como *Arranjo de Gestão*, que envolve a formalização de Comitês Local, Municipal e Regional; Trabalho em rede sob a Articulação e coordenação realizada pela política de assistência social; realizando no âmbito municipal a busca ativa das famílias em situação de vulnerabilidade social para inclusão no Cadastro Único e do Plano de Ação Intersectorial da Família. Atividades estas que já estavam sendo desempenhadas pelas equipes técnicas municipais para a inserção dos usuários nos serviços socioassistenciais tipificados desde 2009.

Deste modo, para poder receber cofinanciamento estadual dos 399 municípios paranaense 381 adeririam de alguma forma ao programa, sendo que destes 156 na modalidade *Prioritário* - incluídos diretamente devido suas condições de desenvolvimento humano e social; 210 na *Adesão Espontânea* - conforme vontade do gestor local; e 15 aderiram apenas ao programa de Atenção as Famílias dos Adolescentes Internados por Medida Socioeducativa (AFAI)<sup>30</sup>. Do total geral, 192 aderiram ao AFAI, pois um município poderia executar mais de uma modalidade do programa desde que estivesse de acordo com os requisitos estabelecidos pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA).

Não se trata de não atribuir importância ao programa, mas de realizar uma análise do mesmo, mostrando que este ao ser colocado como o carro chefe dos projetos políticos em questão desconsiderou a construção do SUAS e implementou medidas paliativas ao longo de 08 anos que pouco contribuíram para o avanço da assistência social como política pública, com recursos fragmentados e com demandas que dessem seguridade aos profissionais desta política, assim como estrutura adequada para o desenvolvimento das atividades.

Diante disso, o SUAS passou a ser considerado como um eixo de atuação dentro do Sistema Estadual de Assistência Social. Os serviços, programas e projetos delimitaram a

---

<sup>30</sup> Disponível em:

<http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1448>. Acesso em: 17 ago. 2018.

atuação do gestor estadual em operacionalizar o Família Paranaense e complementar a renda das famílias beneficiárias do Bolsa Família elencadas como prioritárias pelo IVF/PR, uma vez que ao contrário do Estado, os municípios já estavam em estágio avançado na consolidação do sistema único.

Ao proferir a palestra magna na X Conferência Estadual intitulada “*A Gestão e o Financiamento da Efetivação do SUAS*”, Abigail Torres professora e pesquisadora na área do serviço social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), chama a atenção para a importância da assistência social não se restringir a transferência de renda e se concretizar como política pública de atendimento universal. De acordo com ela:

[...] A outra questão que eu acho que precisa nos orientar, é quando estamos falando de assistência social, nós não estamos falando exclusivamente de transferência de renda a política de assistência social lida com uma gama de situações que tem tudo a ver com humilhações, com abandono, com sofrimento, com vulnerabilidades nas relações, com desproteções, com abandono com isolamento dentro das cidades, com ausência de possibilidade de manifestação, com preconceitos. **A política de assistência social lida com várias situações que são decorrentes das relações entre as pessoas, e isso não se reduz a ter mais ou menos renda.** Então concentrar todo o nosso debate e todas as nossas energias de gestão nos programas de transferência de renda é um equívoco por que isso limita a capacidade de resposta da política (TORRES, 2013, p.48 – grifos do autor).

Em linhas gerais, a fala da pesquisadora e conferencista demonstra que a política de Assistência Social necessita mais do que transferência de renda para garantir a autonomia das famílias, seguramente afastando-se de um dos principais eixos do Família Paranaense efetivado pela complementação do benefício do Bolsa Família ou pelo Bolsa-Agricultor. Ainda, é possível identificar que a implantação dos equipamentos básicos de referência das proteções sociais básica e especial - Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) - integraram o programa como projetos complementares quando estes deveriam ser referência na oferta de serviços, benefícios e transferência de renda.

Deste modo, o Paraná atendeu em partes o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS (Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009) ao implementar o Programa Família Paranaense, todavia, distanciou-se da mesma ao tratar as políticas públicas de assistência social de forma setorializada e de condicionar o SUAS ao programa de governo.

Ao ser colocada como uma política setorial pela gestão houve a inversão organizativa da Política Estadual de Assistência Social prevista pelo SUAS, ou seja, um programa

governamental se sobrepôs às diretrizes da consolidação deste sistema condicionando os municípios a implementá-lo para receberem o cofinanciamento estadual e colocando-o em situação de dependência.

Certamente, a estratégia governamental não atendeu a determinante de estabelecer um sistema único com a participação de todos os entes federados, sendo que o mesmo teve amplamente em sua implementação (2005/11) a participação direta da união e dos municípios e, posteriormente para a sua consolidação, a participação restritiva do governo estadual (2011/18) de implementar projetos políticos que se aproximam mais de um assistencialismo sintomático do que do atendimento preventivo e protetivo previsto na LOAS.

Ou seja, a prerrogativa de instituir o Família Paranaense como um modelo brasileiro de gestão e intervenção na assistência social ofuscou a consolidação da política estadual, estabelecendo um novo *modus operandi* em nível de estado para o SUAS, assim como culminou dentro do Sistema Estadual de Assistência Social uma via de mão dupla: em uma das mãos centrou esforços na aplicabilidade de um programa governamental como alternativa ao SUAS, ligando o Estado aos municípios através do cofinanciamento condicionado e, na outra, a União com os municípios preconizando as diretrizes da PNAS, da NOB-SUAS, NOB-RH/SUAS e as demais normas e legislações.

Do mesmo modo, o feito da SEDS não se apresentou novo, uma vez que tal estratégia já havia sido utilizada em nível federal durante o mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso através de Ruth Cardoso, primeira-dama, com a instituição do Programa Comunidade Solidária, que delimitou a implementação da Política Nacional de Assistência Social a um projeto político partidário executado através de um programa de governo, no qual restringiu a oferta, a promoção e a proteção dos direitos sociais, conforme preconizados pela Constituinte e reiterados de forma detalhada pela regulamentação promovida pela LOAS (1993).

Na mesma direção, ao condicionar o SUAS ao projeto político estadual, a gestão retrocedeu os avanços estatais a velhas práticas de subsidiariedade, uma vez que mesmo centrando as ações na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (PNAS/2004), a gestão Richa o fez estabelecendo condições aos municípios, fragmentando o caráter de universalidade dos direitos sociais atribuídos à política.

A gestão do SUAS, desta forma, passou a ser um eixo de ação dentro da secretaria de estado, enquanto o mesmo deveria ser o articulador de todos os serviços, programas, projetos

e benefícios. Com isso, as práticas adotadas, travestidas de inovadoras, resultaram na volta de antigos projetos políticos ao comando do Estado.

### **3.1.3 Primeiro-damismo estadual**

A presença das primeiras damas à frente da política de assistência social é uma constante desde a Era Vargas no Brasil. Marcada pela forte relação com as heranças patrimonialistas, o primeiro-damismo, como é comumente chamado, pouco contribuiu para a fomentação das políticas públicas de assistência social e, segundo Mestriner (2001), fora incapaz de dar resposta à questão social, não alterando a situação de dominação social presente na conjuntura política brasileira.

Essa situação resulta em constantes erros na compreensão empírica do que seria a assistência social, onde muitos a confunde com o assistencialismo ofertado aos mais necessitados, transformando uma política estatal em benemerência, arcado, no viés mais praticado nos projetos políticos conservadores, de estabelecer mecanismos que confundem oferta de serviços, programas, projetos e benefícios como moeda de troca, favores políticos e clientelismo. De tal modo, a assistência social mesmo após a LOAS e a consolidação do SUAS, ainda continua sendo confundida com as ações filantrópicas, caritativas, benemerentes, demonstrando que não houve de fato um rompimento com o passado oligárquico e que o público continua sendo o quintal, por diversas vezes, do ambiente privado.

Isto é, a consolidação do SUAS até o momento não superou em nível local, regional e estadual a lógica patrimonialista presente na política de assistência social que se apresenta de forma diferente com personagens que transmutam o real sentido da política em favor da prática do assistencialismo.

Mestriner (2001, p.13), a este respeito ressalta que,

a identificação da assistência social – prática social de ajuda científica ou empírica – com a filantropia e a benemerência é comum em nossa sociedade. Entendidas como expressões do altruísmo, solidariedade e ajuda ao outro, envolvem desde atitudes ocasionais até formas institucionais praticadas por organizações sem fins lucrativos; ou, no campo político, formas da regulação do favor - “o toma lá dá cá” - quer pelo primeiro-damismo, quer pelas concessões de benesses por representantes políticos.

Nesta direção, observa-se na história recente da redemocratização brasileira, antes da aprovação da LOAS, que o primeiro-damismo exalta a perspectiva de uma imagem construída de uma mulher que abdica de seus afazeres para cuidar dos mais pobres, dos necessitados, daqueles que a Legião Brasileira de Assistência assistia através do comando das primeiras



damas dos estados e dos municípios desde a década de 1940, e que tão fortemente se apresenta nos estados e nos municípios nos dias atuais.

Sposati (1995, p. 26) afirma que o assistencialismo se distancia da política de assistência social por ser um contraponto do direito, e expressar o patrimonialismo por meio de práticas elitistas de fazer política, no qual o

assistencialismo tem sempre um sujeito – público ou privado – e um sujeitoado. O sujeito age como se fosse ele o proprietário de um bem que distribui, dada “sua bondade” a alguém, e quer ganhar o reconhecimento e a dívida de favor por essa prática (*idem*).

Face a isso, após a LOAS (1993), a roupagem apresentada ao primeiro-damismo se deu por vias institucionais, no qual as benemerentes primeiras damas adentraram a política de assistência social deixando a caridade e utilizando do aparato estatal para desenvolverem seus projetos privatistas.

O primeiro-damismo figurou na gestão nacional da política de assistência social até o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando Ruth Cardoso manteve-se na condução dos projetos políticos do executivo nacional responsabilizando-se pela implementação da LOAS em todo o território nacional. Do mesmo modo, mesmo utilizando de seu capital cultural, político e social para a demarcação de novas formas para se implementar programas e projetos na área de políticas sociais no Brasil e dos esforços desprendidos na implementação do Programa o Comunidade Solidária, Ruth Cardoso pouco conseguiu se afastar dos projetos políticos ideológicos pertencentes ao partido que representava.

Em linhas gerais, ela colocou a implementação da política de assistência social em condição secundária ao principal programa do PSDB, o Programa Comunidade Solidária. Pois, segundo Mota (2009, p.160), o Comunidade Solidária foi

um divisor de águas que apresenta a fórmula encontrada para substituir as velhas práticas de filantropia, financiadas pelo Estado brasileiro – muito próprias da história da assistência – e as “novas propostas de parceria entre Estado e sociedade, expressas na Reforma do Estado.

Isto é, este programa foi a via institucional encontrada para estabelecer novas relações entre Estado-sociedade a partir da institucionalização pública do assistencialismo, corroborando para a limitação da assistência social, naquele momento, a um projeto de governo pautado na vontade política e não na necessidade expressa no âmbito social.

A interação promovida envolveu tanto a credibilidade política do executivo nacional quanto a das diferentes instituições públicas nacionais, estaduais e municipais. Na perspectiva de Torres (2002, p.105),

esse programa não só promove o desmanche dos direitos sociais, mostrando-se desfavorável à consolidação da assistência social como política pública, conforme estabelece a constituição Federal e a Lei Orgânica da Assistência, como também dá plenas condições ao trabalho político-partidário da primeira-dama, a qual visita todos os estados mostrando-se preocupada com os problemas sociais, envolvendo em suas ações órgãos federais de credibilidade, como as universidades e alguns ideólogos da socialdemocracia.

Nas esferas estadual e local o primeiro-damismo continua sendo uma prática recorrente nas administrações públicas. No Paraná, dada a organização administrativa do executivo, o primeiro-damismo deixou de ser uma constante durante o governo Requião, enquanto a assistência social esteve vinculada a SETP que gestava, além da assistência social, as políticas de trabalho e renda. Contudo, retorna ao cenário político institucional na gestão Richa dando continuidade aos projetos políticos iniciados na década anterior em Curitiba.

Assim, há que se acrescentar que a volta do primeiro damismo à frente da política estadual reafirma e estabelece novos mecanismos de ações políticas que desmobilizam a consolidação da assistência social enquanto política e retoma práticas político-ideológicas presentes nos anos 1990 no cenário político institucional nacional e paranaense. As formas de interação do Estado com a sociedade passaram a ser expressas a partir:

- a. do *patrimonialismo* sempre presente na conjuntura política do estado e que de sobremaneira esteve assíduo enquanto Fani Lerner esteve como primeira-dama e secretária de estado comandando as ações assistenciais e retorna ao executivo estadual na gestão Richa, especificamente sob a responsabilidade de Fernanda Richa ao longo dos últimos anos.

Este novo formato do patrimonialismo presente no cenário político institucional estadual, pode ser verificado alguns anos depois da aprovação da Constituição Federal, com a criação da Fundação de Ação Social de Curitiba, órgão gestor da política municipal de assistência social, pois desde sua fundação em 1991, pela Lei Ordinária nº 7.671 até meados de 2017, todas as primeiras-damas da capital estiveram na gestão deste órgão público e quando seus companheiros ascenderam ao governo do Estado as mesmas assumiram em nível estadual a condução da ação social, dentre as quais encontra-se a assistência social.

- b. da *minimização da política pública de assistência social* a um programa de governo de acordo com os projetos políticos ideológicos psedebista, assim como ocorreu no cenário nacional na gestão de Fernando Henrique Cardoso com o Programa Comunidade Solidária e no cenário estadual no governo Lerner com programas voltados à criança.

É sabido, como já demonstrado, que a área de assistência social no Paraná sempre esteve submetida a uma outra secretaria, ocupando papel secundário nas agendas governamentais. Porquanto, a característica da minimização da política de assistência social remete a repetição expressa na condução do estado nos tempos atuais com novos arranjos institucionais. Ou seja, o continuísmo como prática recorrente apresentado como algo inovador, onde os projetos políticos implementados na capital transcendem, o localismo e continuam na esfera estadual por meio da ascensão de um determinado grupo político ao poder.

Como exemplo, verifica-se essa prática com Fani Lerner que comandou a área de assistência à criança das gestões municipais de seu marido durante os seis anos dos três mandatos que ele esteve como prefeito de Curitiba, implementando tais projetos em nível estadual durante os oito anos que permaneceu no comando da Secretaria da Criança e Assuntos da Família. Na mesma direção, mas diante de uma conjuntura política diferente daquela da gestão Lerner, Fernanda Richa repetiu essa prática levando ao Estado o Programa Família Curitibana em um formato mais amplo, o Programa Família Paranaense.

Em ambos os casos, há a existência de uma minimização da política de assistência social, no primeiro momento (1995-2002) enquanto a mesma estava sendo implementada a partir da LOAS, dando margem a continuidade do assistencialismo de forma institucional e, no segundo, na consolidação desta como política pública (2011/19) em que utiliza-se de um programa de governo para sobrepujar o SUAS, apresentando uma nova forma de assistencialismo, o assistencialismo sintomático.

- c. de uma nova forma de assistencialismo no Estado - o *assistencialismo sintomático*, que reduziu mais uma vez a assistência social ao atendimento da população mais vulnerável financeiramente.

Evidenciamos que a partir da utilização das estruturas e organizações estatais, essa nova configuração do assistencialismo tem resultado na refração da ampliação dos direitos

sociais, especialmente aqueles que se alargaram na primeira década do século XXI e se institucionalizaram efetivamente com recursos financeiros, equipes técnicas e recursos materiais.

No caso da assistência social os reflexos dessa redução se traduzem de várias maneiras: concentração das ações de governo no fomento de programas que priorizam a transferência de renda; restrição do entendimento empírico, conceitual e legal do que é promoção e proteção social dos direitos de assistência social reduzindo-os a ideia de ação social, conceito empregado nos trabalhos realizados pela Legião Brasileira de Assistência; compreensão limitada do que é vulnerabilidade e risco social dentro das proteções do SUAS resumindo-os à dimensão do pauperismo e à condicionalidade de renda na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios; e submissão de um sistema único de políticas públicas federativo a programas de governo.

Desde 2011, o Paraná tem assistido novamente a ascensão do assistencialismo, desta vez com configurações que não desmobilizam totalmente as políticas públicas, mas com medidas que delimitam a agenda governamental as ações de caráter imediatista. Isto é, oferta-se benefícios sem garantir estruturas de acompanhamento aos usuários, a fim de promover sua autonomia enquanto sujeito.

Esse assistencialismo sintomático foi a engrenagem na condução da política de assistência social com a gestão de Fernanda Richa na SEDS, que não impediu a consolidação do SUAS, mas o limitou aos interesses dos projetos políticos governamentais, utilizando da forte institucionalização do sistema único nos municípios para implementar o Família Paranaense, cuja finalidade perpassa a transferência de renda e o atendimento as populações imersas na pobreza financeira, assim como o estabelecimento da duplicidade técnica dos serviços socioassistenciais preconizados pelo SUAS, dicotomizando a política estadual entre a consolidação do SUAS e a implementação do Programa Família Paranaense, conforme discutido anteriormente.

Desta forma, Fernanda Richa acompanhou a transição da política nacional de assistência social enquanto era secretária da Fundação de Ação Social (FAS) de Curitiba implementando o SUAS em nível municipal durante o primeiro mandato de seu marido como prefeito da capital. Todavia, ela nunca abandonou as práticas assistencialistas e sempre foi encarada como benfeitora e caridosa pelo eleitorado.

Responsável pela instituição do Programa Família Curitibana, enquanto secretária de estado foi a responsável pela implementação deste programa em nível estadual, que passou a

se chamar Família Paranaense reproduzindo mais uma vez o que já fora implementado como ação governamental anteriormente.

Conforme reportagem do Jornal Gazeta do Povo apresentada por Ricardo Sabbag Zipperer em 2004,

Fernanda é uma personalidade política que **nunca se relegou à condição de primeira-dama**. Bacharel em direito, formada pela Universidade Tuiuti do Paraná, assumiu desde o primeiro mandato do marido na prefeitura de Curitiba papel relevante no governo. Dentro da tradição política brasileira de a primeira-dama ocupar uma posição assistencial, foi colocada, assim como suas antecessoras Marina Taniguchi e Fani Lerner, na presidência da Fundação de Ação Social (FAS), o braço responsável pela gestão da assistência social no município. O início da gestão de Fernanda Richa na FAS, em 2005, coincidiu com a instituição do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no Brasil (...) **Fernanda deu início a essa transição, ainda que nunca tenha abandonado a figura de benfeitora e caridosa** (grifos do autor)<sup>31</sup>.

Deste modo, percebe-se que a assistência social remeteu-se a dimensão da vontade política inerente a sua história desde 1942 quando Darcy Vargas fundou a Legião Brasileira de Assistência, pois mesmo com novas configurações de direito e de caráter público as evidências patrimonialistas ganharam novas roupagens e deram continuidade ao paternalismo e ao clientelismo político forjados nas agendas governamentais como ações de Estado, mantendo a confusão entre a responsabilidade do poder público no fomento de políticas públicas e as benevolências realizadas no setor privado que sempre demarcaram a trajetória da assistência social.

Pode-se inferir, portanto, que o primeiro-damismo na assistência social em nível estadual se caracteriza pela filantropia subsidiada com recursos públicos, os quais financiam ações políticas de cunho específico que em sua essência se afastam da dinâmica que as políticas públicas estabelecem para as ações governamentais pautadas na efetividade e na eficácia em seu processo de implementação.

No caso paranaense o resultado obtido com a primeira-dama na gestão da SEDS é o paralelismo da implementação do Programa Família Paranaense com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social no Estado; a retomada da subsidiariedade municipal a partir da fomentação de condicionalidades para a cofinanciamento estadual; restrição do fomento ao controle social e da gestão democrática apenas obedecendo às determinações legais. Características que colocam o Sistema Estadual de Assistência Social imerso aos descontínuismos e ao exercício das práticas reducionistas neoliberais que reproduzem nos

---

<sup>31</sup> Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/acusada-de-lavagem-de-dinheiro-fernanda-richa-construiu-imagem-propria-na-politica-8jb3hpnxh98wa844i197vhvke/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

governos de centro-direita projetos políticos como novidades, contudo, com velhas práticas que reproduzem mais do mesmo.

A conjuntura política da assistência social (2011/18) demarcou-se pela minimização do SUAS a uma política setorial, com a retomada de velhas práticas políticas apresentadas a população como novidade e ao exercício de um novo tipo de assistencialismo que transcende a vontade política e se ancora nas vias institucionais, onde os projetos políticos ganham forma a partir do uso da credibilidade e efetividade das instituições públicas como, por exemplo, os CRAS e o CADÚNICO, para a implementação de suas ações políticas, que além de possuírem uma estrutura mínima de funcionamento, ao longo das últimas décadas conseguiram desenvolver, de acordo com as orientações técnicas, uma metodologia de trabalho em nível local.

Essa realidade mostra que a metodologia inovadora proposta pelo Família Paranaense ficou restrita a complementação de renda aos beneficiários do Programa Bolsa Família, da mesma forma que seus princípios básicos já estavam em execução pelo PAIF, como a busca ativa e a inserção dos beneficiários em serviços tipificados.

Outrossim, a restrição do atendimento a partir do critério de renda distanciou a política estadual da universalidade dos direitos socioassistenciais, da multidimensionalidade envolta à vulnerabilidade e ao risco social, igualando as ações públicas às ações filantrópicas para a superação da miséria e da pobreza com atendimentos emergenciais como aqueles realizados nas práticas de caridade pelas primeiras-damas em forma de assistencialismo, antes do reconhecimento da assistência social como dever do Estado.

Nesta direção, tornando a pobreza uma questão de fatalidade da condição humana, o Estado acaba colocando o problema em nível secundário e desenvolvendo ações apenas pontuais, desarticuladas e descontínuas (YASBEK, 2004), ações que renegam a oferta de serviços como direito do sujeito e reafirmam, nesta perspectiva, o clientelismo, ainda tão presente na cultura brasileira e no dia a dia do paranaense, no qual o exercício do direito remonta a dimensão do favor, da subalternidade política.

É neste sentido que o primeiro-damismo no Paraná tem contribuído para a reafirmação do patrimonialismo na política estadual, sobretudo, para a minimização da assistência social como uma área setorial, “renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas” (COUTO, YAZBEK e RAICHELIS, 2012, p. 55), fragmentando atendimentos e priorizando projetos políticos que mantém “práticas conservadoras como clientelismo, o

assistencialismo, o paternalismo, assim como a caridade e a benemerência praticadas com dinheiro público” (OLIVEIRA, 2005, p.31).

Em suma, a assistência social no Estado apresenta um contexto de descontinuísmos na consolidação da política de assistência social como política pública, no qual o patrimonialismo expresso no primeiro-damismo ainda corrobora para o distanciamento desta como direito e fomenta uma “cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários da Assistência Social na nossa sociedade” (YAZBEK, 2004, p. 19).

### **3.2 Planejamento estratégico e a Política Estadual de Assistência Social**

As formas de relação das organizações políticas com as estruturas estatais têm se alterado constantemente no âmbito das políticas públicas, as quais sinalizam em determinados períodos para o aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios a partir de mecanismos de planejamento que aproximem as demandas sociais das agendas governamentais e, em outros, na implementação de projetos políticos que instituem uma relação unilateral nos processos de interação entre Estado-sociedade, na qual os projetos políticos ideológicos sobrepõem as demandas sociais.

Com um repertório de interação diversificado, os atores sociopolíticos vêm utilizando mecanismos de atuação que extrapolam as práticas tradicionais e inserem no campo das políticas públicas novas ferramentas para a apresentação das demandas sociais ao poder público como, por exemplo, o acompanhamento dos instrumentos de gestão presentes no Ciclo Orçamentário Público, que se tornaram, nos últimos anos, janelas de oportunidades para a implementação de alternativas nas agendas governamentais por meio da negociação dos atores que englobam os subsistemas de políticas públicas.

Este movimento dentro dos subsistemas de políticas públicas apresenta-se como alternativa aos governos que travam diálogos unilaterais a partir de dois momentos fundamentais previstos pela Constituinte e demais normas jurídicas brasileiras - o planejamento estratégico e as audiências públicas -, na tentativa de abrir canais de comunicação entre o governo e a sociedade visando balizar os projetos políticos ideológicos (partidários) com as demandas sociais.

Deste modo, o **planejamento estratégico** é o momento em que um conjunto de especialistas de políticas públicas, que representam tanto o governo quanto setores da sociedade civil (policy communities), buscam estabelecer estratégias para a solução dos

problemas públicos a partir de ações políticas de curto médio prazo estabelecendo conexões entre os projetos políticos do governo com as bases sociais prevendo, além das ações políticas, os recursos financeiros necessários para a implementação das mesmas.

Frente a estes cenários, os especialistas membros da sociedade em governos unilaterais (com objetivos que apontam para um único caminho), em sua maioria, são aqueles convidados a participarem do governo e que de algum modo atuam em determinadas áreas na sociedade, muitas vezes estabelecendo conexões ideológicas com os projetos políticos do gestor eleito, podendo, a depender do caso, entrar em conflito com os funcionários públicos de carreira que atuam e operam os sistemas de políticas públicas pela continuidade dos serviços, programas e projetos vigentes, em detrimento das novas diretrizes que passam a nortear a arena política.

Assim, os formuladores de políticas públicas que se encontram nos diferentes setores do governo podem ter seus repertórios de interação com a sociedade interpelados pelos gestores por não atenderem aos projetos políticos vigentes, sobretudo, fragmentando processos decisórios construídos, rompendo com canais de comunicação democráticos solidificados e desarticulando os espaços políticos de negociações entre governo e sociedade.

Em outra direção, aqueles que atuam em grupos distintos da sociedade, mas se afastam dos projetos políticos governamentais, buscam ou fomentam outros espaços institucionais de diálogos e negociações para poderem apresentar suas alternativas diante, por exemplo, da desmobilização e fragmentação dos espaços de participação e decisão, construindo processos de resistência diante da minimização do Estado em relação as diferentes áreas de políticas públicas.

Ou seja, criam estratégias utilizando das diretrizes presentes nos ordenamentos jurídicos para poderem acessar o macrossistema com o intuito de influenciar a agenda governamental e fortalecer a participação da sociedade nas tomadas de decisão, aproveitando as janelas de oportunidades que se abrem com o início de novos governos, tendo como referencial os marcos jurídicos que disciplinam a gestão pública em todo o território nacional.

Por estes motivos, o planejamento caracteriza-se pelos procedimentos de negociação interna da gestão pública, nos quais os policy makers (decisores políticos) estabelecem prioridades após o trabalho realizado pelos policy entrepreneurs (empreendedores políticos) na apresentação de alternativas para a composição da agenda governamental, traduzida, no âmbito da gestão, no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumentos legais que normatizam e regulamentam o



planejamento estratégico de uma administração pública a curto e médio prazo (SANTOS, 2012).

Assim, os empreendedores políticos, após definirem os objetivos comuns dentro dos subsistemas, apresentam as alternativas para os decisores do macrossistema que podem ou não as incorporar na agenda de governo que serão expressas nos instrumentos de gestão pública para poderem ser colocadas em prática ao longo do governo. Os projetos políticos ganham forma e são normatizados pelos ordenamentos jurídicos com a apresentação dos instrumentos de gestão, os quais tornam possível compreender como e quais políticas públicas comporão de forma prioritária as agendas governamentais.

O segundo momento importante, depois do planejamento, refere-se às **audiências públicas** previstas na Constituição Federal de 1988, no artigo 58, § 2o, inciso II, que consistem em espaços de participação utilizados para a apresentação das alternativas, elaboração dos planejamentos estratégicos e/ou de diálogos com a sociedade para a apreciação das propostas, validação, monitoramento e avaliação do que foi estabelecido no plano de ação, oportunizando mais uma vez aos empreendedores de políticas a inclusão de suas pautas nas agendas governamentais apresentando ou rerepresentando alternativas ao que já foi decidido dentro do macrossistema.

As tentativas de estabelecer canais de comunicação em governos unilaterais, que delimitam os espaços de participação e estabelecem pautas conforme os interesses particularistas de acordo com os projetos políticos em questão, são uma constante dentro do sistema de políticas públicas, uma vez que essa forma de governo promove as audiências públicas como mecanismo de atendimento das legislações e as distanciam de um canal democrático de promoção e recepção de alternativas, dificultando, desta forma, a inserção de outras demandas nas agendas governamentais oriundas das diferentes comunidades políticas. Governos autoritários que buscam manter seu projeto político em detrimento da vontade da população, podem usar das audiências públicas não como prevê a Carta Constitucional, como espaço aberto para as demandas populares, mas como espaços para legitimar seu projeto político.

Ambos os momentos – planejamento e audiências públicas – podem apresentar cenários de conflitos, uma vez que tanto na elaboração interna de um planejamento estratégico quanto nos espaços externos (audiências públicas), os interesses são plurais e os projetos políticos são demarcados ideologicamente de acordo com o campo de atuação dos atores envolvidos, podendo ser mais ou menos democrático/autoritário.

Neste sentido, estes instrumentos de gestão pertencentes ao Ciclo Orçamentário Público denotam, por vias legais, a abertura constante de janelas de oportunidades para aqueles que atuam no subsistema consistindo em uma ferramenta de interação entre Estado-sociedade através dos espaços de participação e representação que os envolvem, como os conselhos gestores, as conferências e as audiências públicas.

Além disso, o início de um novo governo, segundo Kingdon (2003), consiste num dos momentos mais propícios para mudanças na agenda e podem ser percebidos a partir dos planos de governos apresentados no PPA no segundo ano de mandato e, conseqüentemente, na LDO e na LOA anualmente, permitindo assim janelas de oportunidades, mesmo em governos que se clivam no atendimento de interesses de uma única parte, visto que estes instrumentos, cunhados no ordenamento jurídico brasileiro, preveem elaborações com a participação de especialistas governamentais e de diferentes setores sociais imersos institucionalmente nas estruturas públicas, ampliando as chances dos empreendedores de políticas incluíram ações diante das tomadas de decisão.

Diante destas prerrogativas, o orçamento ultrapassa a característica de uma ferramenta contábil e se estabelece como um mecanismo de negociação entre as necessidades sociais e o planejamento público para a superação dessas demandas, o que determina que qualquer ação a ser implementada precisa estar prevista para que possa ser executada.

Outrossim, o sistema operacional de uma máquina pública torna-se dependente dos recursos orçamentários, já que não poderão ser efetuados gastos sem que estes estejam previstos e autorizados pelo legislativo e, em algumas áreas de políticas públicas como a assistência social, educação, criança e adolescente, saúde, necessitam, antes mesmo de ser encaminhados para o legislativo, que os mesmos sejam discutidos dentro dos respectivos Conselhos Gestores a fim de possibilitar a desvinculação dos desejos individuais em prol de interesses particulares para o atendimento das demandas coletivas, independente de governos e vontades políticas.

Pode-se perceber, deste modo, que o orçamento não é apenas um instrumento contábil de gestão e controle, mas fundamentalmente um instrumento político de alocação de recursos econômicos e sociais entre segmentos da sociedade (SANTOS, 2012), assim como um importante mecanismo de articulação política para a efetivação dos projetos políticos partidários daqueles que estão à frente da gestão pública.

Os instrumentos que o compõem são essenciais para a compreensão de como tais projetos são inseridos dentro da máquina pública por determinados grupos, retratando como

as políticas públicas foram pensadas e ofertadas à população, além de permitirem análises de como as instituições de participação reagiram diante das atividades finalísticas programadas pelo poder executivo e sancionadas pelo legislativo.

Ao considerar os programas que compõem o PPA, principal mecanismo de planejamento de uma gestão pública de médio prazo, é possível verificar os direcionamentos dados pelo gestor executivo após a identificação dos problemas a serem solucionados, dos objetivos a serem alcançados e das decisões que foram tomadas na execução das ações necessárias à consecução dos objetivos para o desenvolvimento “humano, social e econômico” da população.

Em síntese, o PPA é um instrumento de gestão, elaborado pelo Poder Executivo (junto com seus diversos setores) e aprovado pelo Poder Legislativo, a fim de consolidar um plano de ação que, partindo de um planejamento estratégico, discrimine os objetivos de governo a serem perseguidos durante o mandato do chefe do poder executivo, estabelecendo *programas setoriais* a serem implementados, bem como definindo as fontes de financiamento e as metodologias de elaboração, gestão, avaliação e revisão dos programas (SANTOS, 2012).

O escopo das ações constantes do PPA é contribuir para a consecução dos objetivos do programa, no qual essas ações estão inseridas. Sua elaboração segue duas etapas: a formulação da proposta inicial pelo Poder Executivo; e apreciação e votação da proposta pelo Poder Legislativo, devendo *ser feita por técnicos que consigam inserir/formular um plano de ação que esteja em consonância com o programa, bem como com a realidade existente*<sup>32</sup> (*idem*).

Por este ângulo, o processo de elaboração do PPA deve ser ordenado pelos agentes políticos governamentais (macrossistema) na perspectiva de mobilizar recursos, articular apoios e parcerias e adotar procedimentos criativos para contornar obstáculos e carências, garantindo, desse modo, o cumprimento dos objetivos e das metas estabelecidas, formulando ou adequando metodologias para que a sua execução ocorra de forma contínua. Assim como, prever a realização de audiências públicas para a escuta e o referendo dos diferentes atores governamentais e atores da sociedade civil (subsistemas) envolvidos na definição das diretrizes, dos objetivos, das prioridades do governo e da estimativa dos recursos orçamentários para cada setor.

A participação democrática abre espaço para alterações na LDO e, conseqüentemente na LOA, já que a LDO é a lei orçamentária responsável pela ligação entre o PPA e a LOA,

---

<sup>32</sup> Para mais informações acerca do Plano Plurianual verificar a Lei Federal nº 11.653, de 7 de abril de 2008.

estabelecendo metas e prioridades do governo para cada exercício e as regras a serem observadas na elaboração e na execução do orçamento anual.

A LDO tem assumido a função de definir a estrutura do orçamento, de dispor sobre as classificações orçamentárias e de tratar de diversos outros assuntos relativos à elaboração e à execução do orçamento, envolvendo um grande número de atores e a consulta aos órgãos setoriais nas diversas áreas de governo com o intuito de traçar o cenário fiscal e definir as prioridades para o orçamento anual expresso na LOA, que por sua vez estima as receitas e fixa as despesas governamentais para os anos em exercício. Ou seja, autoriza os gastos, mas não obriga o gestor a efetuar-los (SANTOS, 2012).

De tal modo, considerando a importância dos instrumentos do ciclo orçamentário, a análise dos PPA's e das despesas executadas durante o governo Richa permite que seja verificado como ocorreu o desenvolvimento da assistência social no âmbito federativo no Estado frente às tratativas dos projetos políticos durante os 08 anos de mandato deste grupo na gestão executiva, do mesmo modo que mostra como o Sistema Estadual de Assistência Social resistiu à suplantação do Programa Família Paranaense ao SUAS.

### **3.3 Planejamento estratégico da Assistência Social: vontade e circunstâncias**

A conjuntura política da assistência social estadual requer olhar atento aos direcionamentos que o executivo estadual lhe atribuiu nos últimos anos, reafirmando as práticas de descontínuismos tão características na política paranaense, sobretudo, na sujeição da assistência social a uma política setorial resgatando práticas patrimonialistas e evidenciando um novo formato de assistencialismo no Estado.

É neste sentido que os projetos políticos do executivo paranaense mantêm características assistencialistas hegemônicas na aplicabilidade política da assistência social no Estado, uma vez que as práticas desenvolvidas não romperam com o pragmatismo da política feita “no quintal”. Ou seja, com o particularismo imerso na esfera pública, em que ao mesmo tempo que se condicionam as regras, as utilizam para o exercício de suas vontades políticas estabelecendo cenários institucionais de negociação em uma correlação de forças entre todos os atores sociopolíticos na arena política.

#### **3.3.1 Vontades e Circunstâncias**

Apesar dos projetos políticos do governo Requião terem proximidades com os projetos que se instalavam em cenário nacional, esses não foram suficientes para estabelecer a

assistência social como política pública prioritária junto com a educação, a saúde no âmbito das políticas públicas sociais, uma vez que a tradição existente na política institucional paranaense sempre voltou-se ao atendimento de grupos específicos.

Isso, em síntese, explica que a proximidade com o projeto político nacional neste período não denota prioridade de agendas, mas alternativas aos projetos políticos estaduais que se subscreviam no âmbito da política de governo com medidas de compensação que se desenharam a partir de ações políticas compensatórias e paliativas de curto prazo. Ou seja, o investimento dar-se-á em ações residuais dentro de um projeto político de governo afastando-se dos interesses de consolidação da política de assistência social como política pública.

Essa posição reafirma a necessidade de compreensão de como a “disputa entre diferentes projetos políticos estrutura e dá sentido à luta política” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 15), assim como requer um olhar aguçado para as questões que envolvem compartilhamento de um dado projeto político presente em um contexto político específico, cujo “os projetos políticos interagem e negociam com o mesmo, sofrendo alterações e adaptações de acordo com o caráter de disputa e negociação que o constitui”. (GUTIERRES, 2015, p.47).

A janela de oportunidades aberta no governo Requião retrata a oportunidade de vinculações do projeto político da assistência social como política pública, fortalecendo a dimensão da luta política iniciada desde 1996 no Paraná, permitindo a interação entre Estado-sociedade a partir do compartilhamento de projetos políticos entre algumas instâncias, mesmo que seus atores trouxessem no aspecto da representação e da participação divergências e discordâncias mediante as agendas de reivindicações.

Por outro lado, este processo de interação descreve a importância do formato institucional dado a política estadual a partir da articulação do Grupo Interinstitucional de Trabalho responsável pela implementação da LOAS no Estado, que conseguiu aprovar durante sua existência um sistema estadual prevendo mecanismos e espaços de representação paritária (governo e sociedade), deliberativos, de debates, de articulação, de negociação e decisão como é o caso dos Conselhos Gestores e as Conferências; e outros espaços mais amplos como os Fóruns de Assistência Social, por exemplo.

A escolha do petista Padre Roque Zimmermann, quarto colocado nas eleições de 2002 e apoiador de Requião no segundo turno, como secretário de Trabalho, Emprego e Promoção Social (2003-2006) para cuidar das relações de emprego, renda e cidadania estabeleceu um elo de ligação entre os projetos políticos estadual com o federal, ampliando a janela de

oportunidades aberta no início do novo governo e possibilitando que os movimentos de defesa da assistência social ampliassem a discussão da PNAS/2004 e da implementação do SUAS no Paraná.

O sucessor de Zimmermann foi o deputado estadual Nelson Garcia, psdebista, que priorizou a política de emprego e renda durante sua gestão como secretário, o que acarretou entre outras coisas, na diminuição do orçamento para a assistência social, a priorização das atividades governamentais aos programas de atendimento assistenciais a população, conforme expresso no PPA (2008/11), e as constantes reivindicações dos atores envolvidos a esta política para o cofinanciamento pelo Estado aos municípios na implantação do SUAS, demandas constantes nas Conferências estaduais de assistência social.

A refração da assistência social no segundo mandato de Requião, não parou o avanço do SUAS no Estado, que teve nos municípios o protagonismo necessário para a implementação do sistema em nível local, com o cofinanciamento federal de forma direta para a implantação de equipamentos básicos e para os serviços, programas e projetos, considerando a contrapartida municipal de implementar os instrumentos operacionais previstos no artigo 30 da LOAS: Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social, além de critérios definidos e aprovados pelo Conselho Estadual de Assistência Social a partir das orientações da NOB-SUAS.

Destarte, a municipalização do SUAS contou com a participação direta das instituições de participação estaduais, o que oportunizou avanços concretos para o Sistema Estadual de Assistência Social, tais como: (a) o fortalecimento do controle e da participação social com a criação de novos conselhos e da realização de conferências municipais de assistência social e, (b) a dinamização da participação local com a realização de conferências regionais que alargaram os debates em torno do SUAS e possibilitaram aos municípios discutir uma pauta comum diante das dificuldades encontradas no âmbito local.

Ademais, a municipalização intensificou a atuação do CEAS na regulamentação, aprovação, avaliação e fiscalização dos serviços de assistência social prestados pelos órgãos governamentais e não governamentais do Estado. Discussão que será apresentada mais detalhadamente no próximo capítulo.

O período posterior (2011/18) é demarcado pela ascensão do assistencialismo sintomático e o mecanismo de resistência esteve ancorado no fortalecimento das instituições participativas iniciado nos anos anteriores, que souberem aproveitar a janela de oportunidades dentro da nova administração para a regulamentação do sistema estadual, de acordo com as

diretrizes do SUAS, deliberando pela ampliação da participação do Estado no cofinanciamento dos serviços municipais através dos Planos Plurianuais mantendo a estrutura básica implementada em anos anteriores, porém com a ampliação de recursos financeiros.

Se antes as práticas assistencialistas forjavam-se de “ajuda aos necessitados, pela ação compensatória, por uma política de conveniências eleitorais e pelo clientelismo” (COUTO, 2004 p.165), em seu governo, estas traduziram-se na minimização de um sistema de políticas públicas a um programa de governo, em que a “ajuda” passa a ser denominada de “acompanhamento personalizado”, “ação compensatória” de “mais visibilidade às famílias em maior vulnerabilidade social”, assim como “conveniências eleitorais” a partir da “imposição de condicionalidades para o repasse de recursos estaduais aos municípios após estes aderirem ao programa”.

Ainda, o “clientelismo” avança por meio institucionalizado travestindo-se de “transferência direta de renda aos usuários”, no qual a proteção e a promoção social de caráter universal reduzem-se novamente ao atendimento das pessoas imersas a pobreza financeira codificada dentro da política estadual como de “alta vulnerabilidade social”.

É importante acentuar que a implementação do Programa Família Paranaense em outra seara poderia ser de enorme valia à Política Estadual de Assistência Social se o governo não o tivesse colocado dentro de um paralelismo ao SUAS, sobretudo, se o mesmo abarcasse dentro de sua estrutura de ação, equipe técnica estadual, conforme preconizado na NOB-RH/SUAS; se os recursos destinados a consolidação do SUAS aos municípios não representasse um percentual mínimo dos investimentos da SEDS na área de assistência social, da mesma maneira que os repasses não estivessem imersos a condicionalidades de adesão e/ou prioridade.

A vontade de inserção dos projetos políticos partidários do executivo se distanciaram das circunstâncias reais da política local, pois a intrínseca relação entre os gestores local e estadual ocorreu no âmbito da negociação política de implantação do Família Paranaense, uma vez que o governo psedebista carecia de capital político nacional para dar continuidade a suas ambiciosas intenções na vida política brasileira.

### **3.3.2 Planejamento Estratégico da Assistência Social**

Ao analisar os PPA's fomentados pelos governos Requião e Richa, verifica-se que todos eles estão de acordo com a PNAS (2004), organizados a partir das Normas Operacionais Básicas do SUAS de 2005, por níveis de proteção, referindo-se às ações considerando os

serviços, programas, projetos e benefícios<sup>33</sup>. No entanto, é possível perceber que em nenhum destes a política de assistência social é considerada como uma política pública independente e que os recursos orçamentários alocados no Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) são insuficientes para subsidiar os municípios na implementação e, conseqüentemente, na consolidação do SUAS.

Quando considerado o governo Requião (2003/10) conclui-se que o mesmo possibilitou a implementação do SUAS no Estado, todavia, manteve a assistência social como política dependente de outras políticas como a de Renda e Trabalho, sobretudo, não garantindo efetividade aos técnicos da área, uma vez que a infraestrutura de trabalho destes não gozava de autonomia e os limitava dentro da escassez de recursos humanos, financeiros e físicos para o atendimento de todo o território paranaense.

Ao ponderar o desenho dado para a política de assistência social em seu governo verifica-se que a prioridade presente no PPA relaciona-se a medidas paliativas para a superação das vulnerabilidades e riscos sociais da população mais carente do Estado, haja vista que a maior parte do orçamento destinado a política estava atrelado a oferta de benefícios pelo Programa Luz Fraterna e a distribuição de leite para crianças através do Programa Leite das Crianças, ambos programas pautados em benefícios eventuais e em condicionalidades de renda atrelados a outras políticas.

Efetivamente, dos valores previstos para a assistência social nos PPA' s (2004/11), menos de 19% estiveram diretamente sob a jurisdição deliberativa do CEAS para a implementação do SUAS, isto é, 81% destes valores referem-se ao atendimento direto ao usuário com a isenção de tarifas na conta de energia elétrica e/ou com a aquisição de benefícios, bem como programas intersetoriais ligados a outras pastas da área governamental, porém financiada com recursos que, em síntese, compunham o orçamento da assistência social.

O primeiro ano de mandato de Richa, como visto anteriormente, serviram para a reestruturação administrativa de seu governo, o qual atrelou em uma única secretaria diferentes áreas de políticas públicas pensadas amplamente dentro da perspectiva do desenvolvimento social e familiar, resultando no cumprimento das diretrizes orçamentárias da LDO e da LOA aprovadas no ano anterior, e na realocação de recursos orçamentários para o início da implementação do Programa Família Paranaense.

---

<sup>33</sup> Para fins desta análise considerou-se a revisão do PPA de 2004 realizada em 2006.



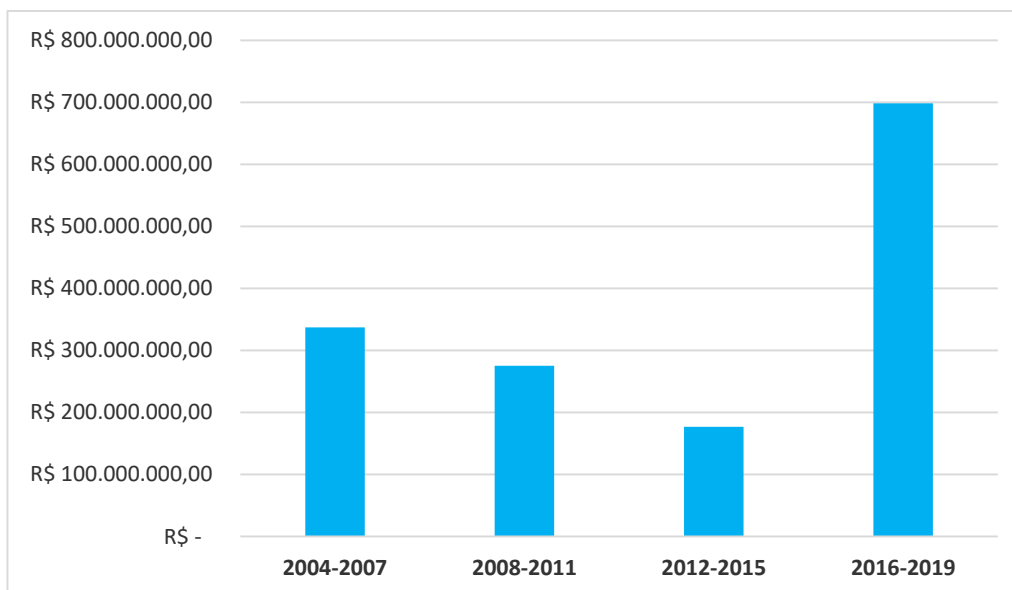
Entretanto, como o foco é essencialmente a política pública de assistência social e não as políticas afetas a toda Secretaria da Família e Desenvolvimento Social, constata-se que a organização pensada para esta política no programa de governo em seu primeiro mandato, traduzido nos programas finalísticos do PPA, possui mais características de similitude com o SUAS do que o programa de governo aprovado no segundo mandato. Os serviços, programas, projetos e benefícios em um primeiro momento atrelam-se mais ao sistema nacional e distanciam-se do mesmo à medida que o governo vai implementado sua proposta de projeto político para o Estado.

Essa afirmativa consiste na tradução dos projetos políticos expressa no PPA (2012/15) em que a organização do mesmo segue a estruturação da Política Nacional de Assistência Social por níveis de proteção social e pelo desenvolvimento de atividades de gestão, enquanto no segundo há a manutenção da estrutura básica do SUAS, porém com aumento considerável na previsão de recursos (91%) para o Programa Família Paranaense, principal polo articulador dos projetos de governo com a oferta de bens ou serviços para atendimento direto a demandas da população mais vulnerável.

Na mesma direção, observa-se que há uma inversão no processo de investimento na política: enquanto no governo Requião a maior previsão orçamentária se concentrou no primeiro mandato – período de implementação do SUAS -, no governo Richa, a previsão orçamentária do PPA tem um crescente de aproximadamente 75% no segundo mandato, o que, em linhas gerais, não representa necessariamente recursos para o aprimoramento do SUAS no Estado, já que a previsão programática centra-se, em sua maioria, em benefícios diretos a população através da transferência de renda ou incentivo financeiro previstos no Família Paranaense.

Comparativamente, a previsão de financiamento da política teve seu menor valor estimado desde o início da implementação do SUAS no PPA de 2012/15, com uma redução de 35,72% (Gráfico 1), ou seja, uma refração significativa para a consolidação e o aprimoramento do sistema único no Estado. Ainda, diante dessa refração é importante destacar que destes recursos 40,4% destinavam-se a manutenção de programas e benefícios, sendo que 11,3% na implementação do Família Paranaense e 88,7% de destinação direta de benefícios aos usuários (Gráfico 2). De outra forma, de acordo com os programas finalísticos, constata-se que o aumento na previsão orçamentária se centra em sua maioria nos Programa Luz Fraterna (benefícios) e no Programa Família Paranaense (transferência de renda, custeio e investimento).

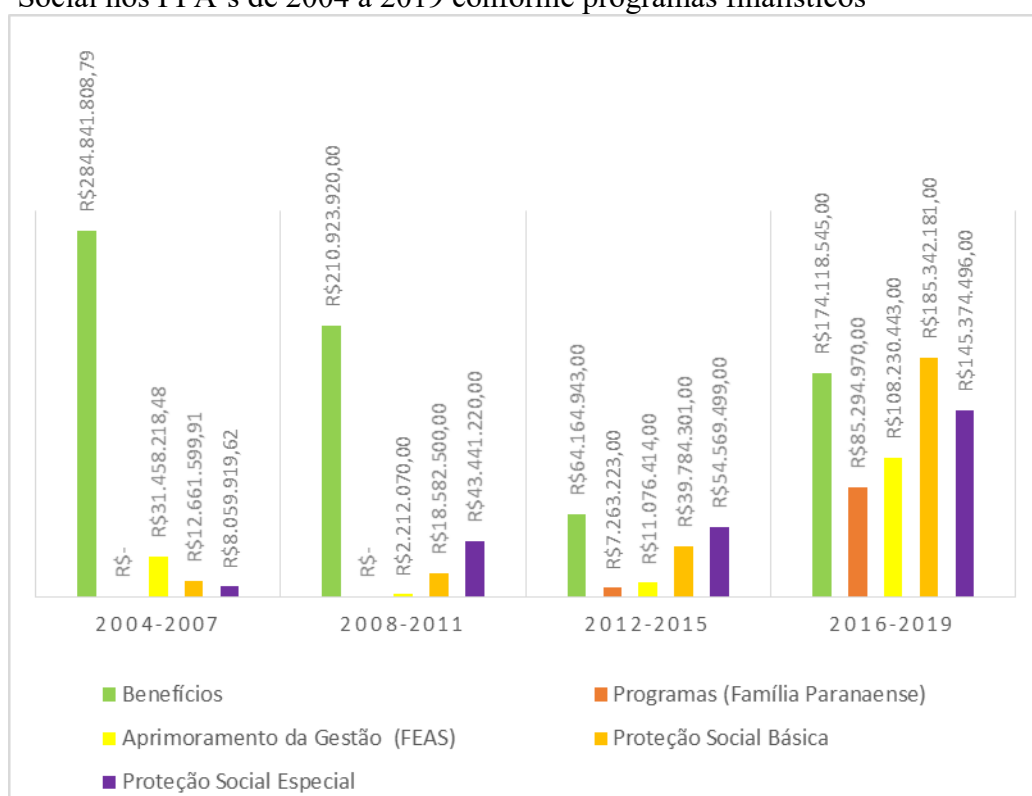
**GRÁFICO 1:** Previsão Orçamentária para Política Estadual de Assistência Social nos PPA's de 2004 a 2019



**Fonte:** Portal da Transparência do Paraná, 2019.

**Organização:** o autor.

**GRÁFICO 2:** Previsão Orçamentária para Política Estadual de Assistência Social nos PPA's de 2004 a 2019 conforme programas finalísticos



**Fonte:** Portal da Transparência do Paraná, 2019.

**Organização:** o autor.

Conforme exposto, o aumento de 75% na previsão orçamentária no PPA de 2015/19 deve ser observado com atenção frente à consolidação do SUAS, pois como mostram os dados, a organização da PNAS e o repasse fundo a fundo para o financiamento dos níveis de proteção apareceu no planejamento com um crescimento significativo, cerca de 78,5% para a Proteção Social Básica e 62,4% para a Proteção Social Especial. Já os programas de destinação de benefícios a população e o Família Paranaense somaram um aumento conjunto de 72,4%, sendo aumento especificamente nos benefícios de 63% e no Família Paranaense de 91,5% de um período para o outro.

Diante disso, há que se considerar que a previsão orçamentária para os programas finalísticos atenderam especificamente as exigências estabelecidas com a aprovação do SUAS como sistema de políticas públicas e, conseqüentemente, com as diretrizes regulamentadas pelos órgãos de deliberação e controle social, os Conselhos nacional e estadual de assistência social, a fim de garantir a efetividade do pacto federativo entre os entes federados, assim como o financiamento estadual para ações em nível local, assunto recorrente nas pautas de solicitação das instâncias de participação e dos profissionais do SUAS. Ou seja, o planejamento resguardou as determinações legais para não sofrer sanções administrativas mediante o ordenamento jurídico de 2011.

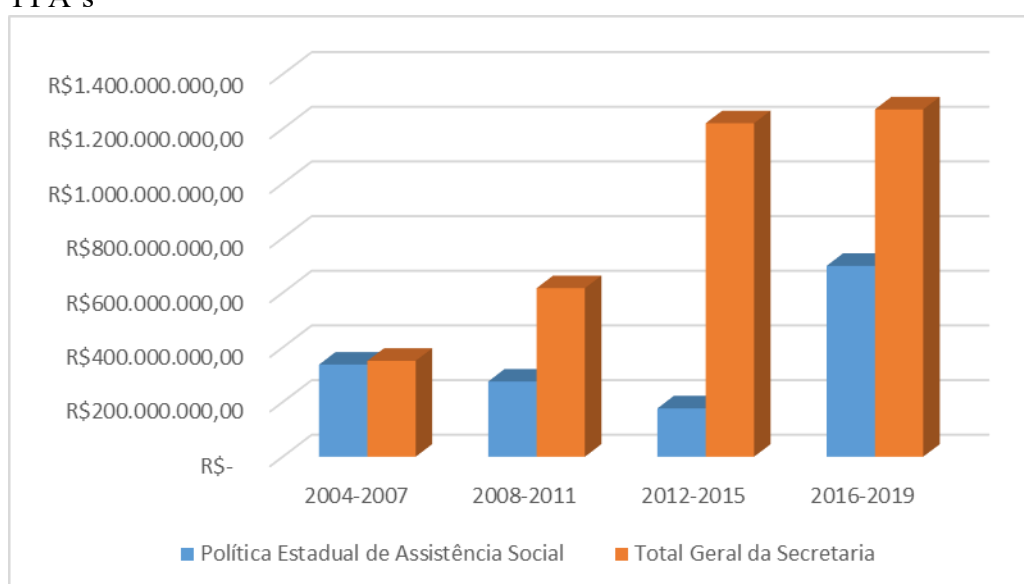
Outro fator que deve ser colocado em evidencia, é que com aprovação do Programa Família Paranaense pelo legislativo estadual o governo conseguiu transformá-lo no principal mecanismo de intervenção social do executivo com o aumento consideravelmente nos valores para o programa a partir de 2013, ocupando papel de destaque nas atividades finalísticas constante no PPA de seu segundo mandato.

O repasse realizado para os municípios por meio do Família Paranaense se deu sob a égide de convênio e não com a perspectiva de financiamento contínuo da política local. Os municípios tiveram que garantir que suas atividades de intervenção no âmbito da política local estivessem em consonância com a metodologia estadual, uma vez que na modalidade de convênios os partícipes têm interesses comuns e coincidentes.

Todavia, a modalidade convênio estabelece cofinanciamentos específicos e não assegura a continuidade de repasses, uma vez que o recurso é destinado ao financiamento de um objeto em específico sem garantias de continuidade ao mesmo tempo que limita os municípios na aplicabilidade financeira, na quantidade e na finalidade do atendimento ao público.

Assim, ao relacionar a previsão da política estadual de assistência social com a previsão orçamentária geral da SEDS, averigua-se que no PPA de 2012/15 o orçamento da política representava 14,5% do total geral, enquanto no PPA de 2016/19, este valor sobe para 55%, no qual dos valores gerais 6,8% estavam conectados aos benefícios e ao Família Paranaense. Dito de outra forma, do total destinado a Política Estadual de Assistência Social 37% direcionava-se a aplicabilidade das ações do programa de governo por meio desta política.

**GRÁFICO 3:** Comparativo entre a previsão orçamentária geral da secretária de estado com o percentual destinado a política de assistência social dentro dos PPA's



**Fonte:** Portal da Transparência do Paraná, 2019.

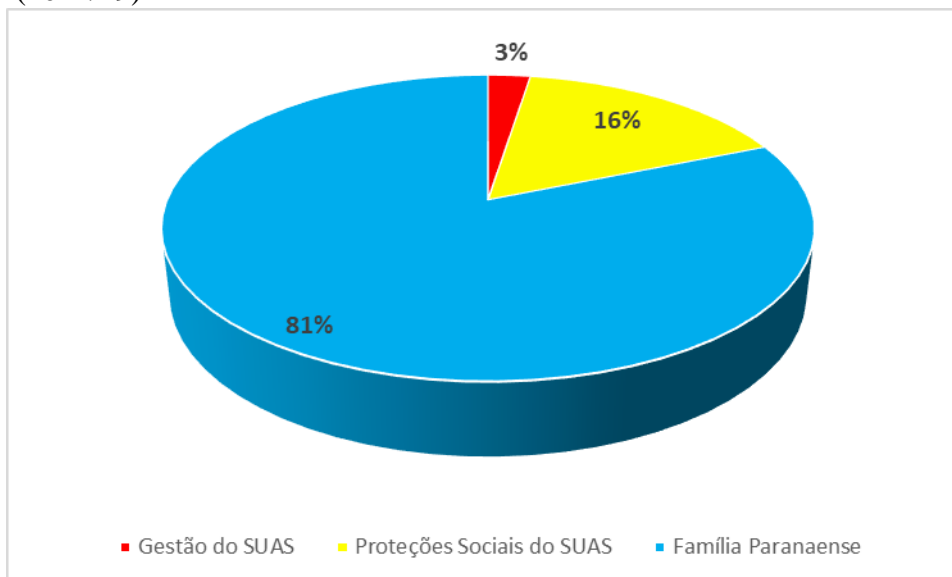
**Organização:** o autor.

Deste modo, o planejamento estratégico ordenado nos PPA's dentro do executivo paranaense expressa duas vertentes na composição de suas atividades finalística: a organização prevista para a assistência social constante na PNAS/2004 e ratificada pelas alterações na LOAS em 2011, e a presença acentuada dos projetos políticos dos grupos que assumiram a gestão.

Ao analisar as despesas executadas pelo executivo entre 2011 e 2018 é perceptível como os projetos políticos tiveram prioridade na agenda governamental, pois os mesmos concentraram 81% dos recursos repassados fundo a fundo pelo Estado, além de demonstrarem que mesmo com a previsão de ampliação de recursos para o aprimoramento no SUAS o que ocorreu de fato foi um “stand by” nos investimentos no sistema único. Se na esfera do planejamento a organização preconizada pelo SUAS estava presente, na aplicabilidade a

mesma esteve distante de ser efetividade, com repasses de recursos para os serviços, programas e projetos de forma fragmentada e sem segurança para o gestor local.

**GRÁFICO 4:** Despesas estaduais com a Assistência Social no Paraná (2011/19)



**Fonte:** Portal da Transparência do Paraná, 2019.

**Organização:** o autor.

O gráfico acima reafirma o pressuposto do assistencialismo sintomático que emergiu no Paraná com a minimização da política de assistência social a um programa de governo que, de maneira geral, estabeleceu um processo dicotômico, conforme expresso nos dados.

De um lado, o governo atende, mesmo que de forma residual e fragmentada, as diretrizes para o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federados por meio de transferência automática fundo a fundo para o aprimoramento da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de assistência social em âmbito regional ou local. O que lhe garante o atendimento dos ordenamentos jurídicos e a falsa percepção de que a gestão está investindo no sistema único no Estado.

Para o atendimento desta legalidade o governo do Paraná, através da SEDS, regulamentou o repasse fundo a fundo com a aprovação da Lei Estadual nº 17.544, de 17 de abril de 2013 regulamentada pelo Decreto Estadual nº 8.543 de 23 de Julho de 2013 entre estado e municípios criando o Piso Paranaense de Assistência Social (PPAS), para cofinanciamento estadual de serviços, programas, benefícios e projetos da assistência social e de sua gestão de forma regular e automática, segundo estabelecido no art. 4º da Deliberação nº 065/2013 do Conselho Estadual de Assistência Social.

Desta forma, o governo passou a cofinanciar, conforme critérios estabelecidos pelo CEAS e necessidade municipais, os seguintes serviços:

- Serviço de Proteção Social Básica e Especial para municípios de pequeno porte I - (PPASI);
- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP) para municípios que possuem o equipamento - (PPASII);
- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEF) - equipamento regionalizado - (PPASIII);
- Serviço de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes sob a tutela do Estado - (PPASIV);
- Serviço de Acolhimento para Adultos e Famílias para atendimento regionalizado, na modalidade Casa de Passagem - (PPASV);
- Serviço de Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos com Deficiência em situação de Dependência em Residência Inclusiva municipal e em formato Regionalizado;
- Serviços como Abordagem Social;
- Acolhimento Adultos e Famílias (POP Rua);
- Repasse per capita para Acolhimento.

Ainda, são financiados de forma pontuais:

- Casas de Passagem Indígena;
- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV);
- Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e Emergenciais;
- Benefícios Eventuais.

Entretanto, cabe ressaltar que estes cofinanciamentos foram regulamentados individualmente pelo CEAS a partir do ano de 2013 e que tais cofinanciamentos se deram em momentos distintos da gestão Richa, bem como que os montantes investidos foram

insuficientes no atendimento das demandas municipais, tendo em vista a complexidade dos serviços executados pelos CRAS e CREAS em nível local.

Por outro lado, a partir da criação de um programa estadual intersetorial sob a responsabilidade de gerenciamento da secretaria responsável pela assistência social, percebe-se que os investimentos previstos para o aprimoramento do SUAS se tornam irrisórios diante do volume de investimentos realizados com recursos do Fundo Estadual de Assistência Social neste programa e que houve uma inversão acentuada na aplicabilidade da Lei Estadual nº 17.544/2013, pois para a garantia do financiamento do Família Paranaense utilizou-se de um instrumento jurídico próprio (a lei que cria e regulamenta o programa - Lei nº17.734/13), utilizando da transferência direta aos usuários e a modalidade de convênios para o financiamento do programa nível local.

A tabela (3) abaixo revela, segundo dados do Portal da Transparência, que no período de 2011 a 2018 os maiores investimentos no âmbito da Gestão do SUAS estiveram sob a égide da construção de equipamentos de referência para a proteção social básica (CRAS) entre 2013 a 2015, sendo superados pelas despesas emergenciais devido aos desastres naturais nos municípios paranaense. Isto é, foram gastos 41,2% a mais em situações de calamidade pública e emergências do que no aprimoramento da Gestão do SUAS. Desta forma, a organização da tabela seguiu as diretrizes da PNAS/2004 e da NOB-SUAS. Como o Programa Família Paranaense tem uma regulamentação própria e incorporou outros programas como o Luz Fraterna, pertencentes a gestão anterior, optou-se por colocá-lo como uma variável independente para melhor visualização dos dados.

Na mesma direção, constata-se também que entre 2013 e 2017 houve o maior repasse de recursos fundo a fundo tanto para a proteção social básica quanto para a especial. Outrossim, desde 2013 é possível verificar que as despesas com benefícios e transferência de renda direta ao cidadão cresceram consideravelmente.

**TABELA 3:** Despesas previstas e executadas em Reais (R\$) conforme modalidade de financiamento (2012/18)

PERÍODO	GESTÃO DO SUAS			PROGRAMA FAMÍLIA PARANAENSE				PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA			
	Construção CRAS	Construções Especiais	Calamidades e Emergências	Família Paranaense Investimento	Família Paranaense Incentivo	Programa Luz Fraterna	Transferência de Renda	Benefícios Eventuais	PPAS I	PAIF	SCFV
2011	-	81.407,91	-	-	-	29.221.175,04	-	-	-	-	-
2012	184.459,69	69.125,00	-	562.500,00	-	22.032.493,54	-	-	-	-	-
2013	1.007.694,45	-	3.040.080,00	899.788,00	181.187,00	19.960.200,24	2.887.796,00	-	137.500,00	422.229,10	-
2014	1.419.671,44	-	5.225.000,00	65.948,00	1.576.326,90	30.072.171,19	35.512.604,00	-	6.756.250,00	136.200,00	-
2015	1.064.393,97	-	426.975,00	-	3.214.647,20	38.639.116,68	29.066.037,00	-	6.093.750,00	57.500,00	-
2016	922.660,98	-	240.400,00	52.666,00	9.837.917,10	42.801.809,63	32.284.843,00	-	10.158.750,00	3.154.380,30	-
2017	506.091,52	-	2.800,00	-	16.340.000,00	39.176.083,82	35.054.479,00	823.000,00	9.981.250,00	78.467,00	15.982.306,50
2018	-	-	-	-	-	42.862.020,63	28.116.307,00	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>5.104.972,05</b>	<b>150.532,91</b>	<b>8.935.255,00</b>	<b>1.580.902,00</b>	<b>31.150.078,20</b>	<b>264.765.070,77</b>	<b>162.922.066,00</b>	<b>823.000,00</b>	<b>33.127.500,00</b>	<b>3.848.776,40</b>	<b>15.982.306,50</b>

PERÍODO	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL										EMENDAS PARLAMENTARES	TOTAL GERAL	
	Abordagem Social e Acolhimento	Acolhimento	Comunidade Terapêuticas	Casa de Passagem indígena	Centro DIA	PPAS II Centro POP	PPAS III PAEFI	PPAS IV Acolhimento para Crianças e Adolescente	PPAS V Acolhimento Adultos e Famílias	Residência Inclusiva			
2011	-	1.634.910,96	242.409,40	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>31.179.903,31</b>
2012	-	3.757.728,57	637.358,78	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>27.243.665,58</b>
2013	-	5.109.527,95	364.800,00	-	-	-	-	-	-	85.000,00	-	-	<b>34.095.802,74</b>
2014	-	3.317.430,97	254.400,00	-	580.000,00	515.250,00	-	-	-	665.000,00	-	-	<b>86.096.252,50</b>
2015	-	2.222.390,73	227.600,00	20.000,00	200.000,00	1.974.750,00	7.500,00	-	35.000,00	325.000,00	-	-	<b>83.574.660,58</b>
2016	-	1.067.121,76	48.400,00	-	60.000,00	-	300.000,00	3.257.500,00	379.500,00	640.000,00	2.268.000,00	-	<b>107.473.948,77</b>
2017	3.127.250,00	572.841,81	-	-	-	-	250.000,00	5.430.000,00	195.000,00	855.000,00	468.000,00	-	<b>128.842.569,65</b>
2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>70.978.327,63</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3.127.250,00</b>	<b>17.681.952,75</b>	<b>1.774.968,18</b>	<b>20.000,00</b>	<b>840.000,00</b>	<b>2.490.000,00</b>	<b>557.500,00</b>	<b>8.687.500,00</b>	<b>609.500,00</b>	<b>2.570.000,00</b>	<b>2.736.000,00</b>	-	<b>569.485.130,76</b>

Fonte: Portal da Transparência do Paraná, 2019.

Organização: o autor.

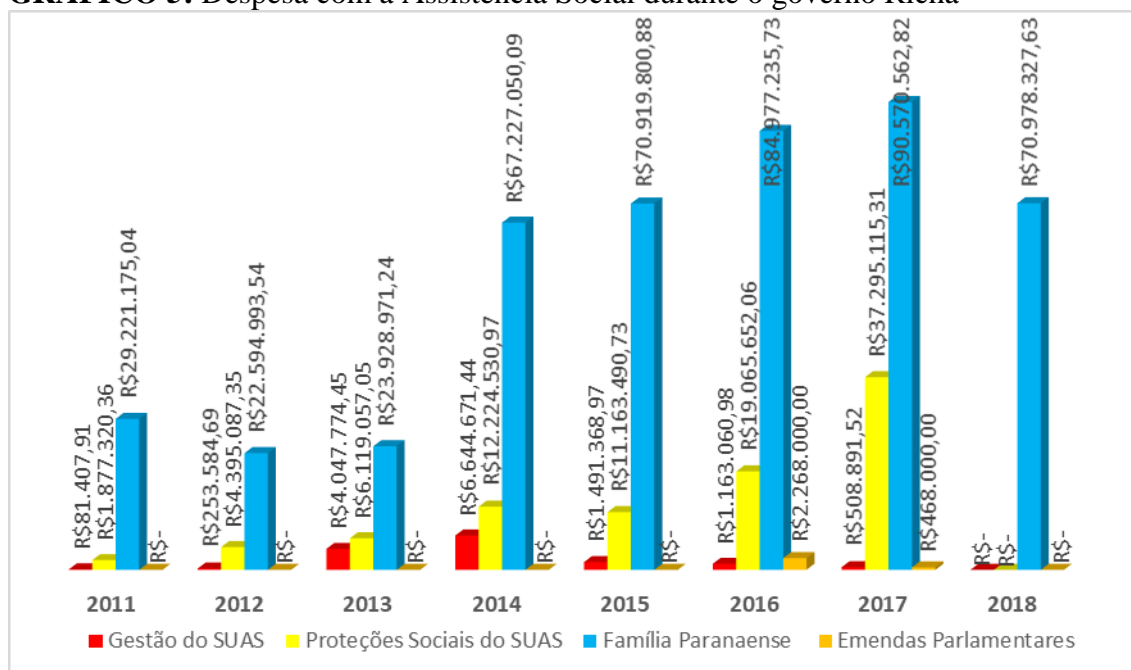


É importante salientar que em 2016 e 2017 o estado aplicou pela primeira vez no governo Richa a distribuição de emendas parlamentares em programas e projetos vinculados a rede socioassistencial do SUAS com um montante de R\$ 2.736.000,00 reais repassados via fundo a fundo, acompanhados e fiscalizados pelo CEAS e Conselhos municipais.

O gráfico (5) na sequência representa com maior dinamicidade as despesas realizadas pela SEDS na área de assistência social, demonstrando que os anos com maiores índices de repasse fundo a fundo foram 2016 e 2017 respectivamente, com destinação de recursos para os serviços de proteção social básica financiados pela união e cofinanciados de forma pontual e complementar em nível estadual, tais como: o PAIF, o SCFV e o PAEFI.

Ademais, os dados revelam o crescimento acentuado nos investimentos com o Programa Família Paranaense desde 2013, no qual a despesa aumentou 64,4% de 2013 para 2014, 5,2% de 2014 para 2015, 16,5% de 2015 para 2016, 6,2% de 2016 para 2017 e uma queda de 21,6% de 2017 para 2018, ano em que não houve nenhum repasse para os serviços dos SUAS e o repasse estadual concentrou-se na isenção tarifária de energia elétrica (benefícios) e na transferência de renda direta (complementação do Bolsa Família) do Programa Família Paranaense.

**GRÁFICO 5:** Despesa com a Assistência Social durante o governo Richa



**Fonte:** Portal da Transparência do Paraná, 2019.

**Organização:** o autor.

Assim, considerando os planejamentos do PPA<sup>34</sup> e as despesas, enquanto o governo Richa estava à frente da gestão estadual, os dados abaixo mostram resumidamente o quanto se previu e o quanto se gastou entre 2012 a 2018, oportunizando uma visão comparativa clara de que o orçamento previsto no PPA não teve aplicabilidade efetiva na consolidação e aprimoramento do SUAS dentro das estruturas estaduais e que foi, isto sim, o protagonismo dos municípios nas mesas de negociação com o governo federal um dos fatores essenciais na efetivação do sistema único a partir das ações locais, cujo a participação do governo estadual ocorreu de forma residual a partir das deliberações do CEAS.

**TABELA 4:** Despesas previstas e executadas (2012/18)

PERÍODO	GESTÃO DO SUAS		PROTEÇÕES SOCIAIS SUAS		FAMÍLIA PARANAENSE	
	Previsão no PPA	Despesa Executada	Previsão no PPA	Despesa Executada	Previsão no PPA	Despesa Executada
2012/2015	11.076.414,00	12.437.399,55	94.353.800,00	33.902.166,10	71.428.166,00	184.670.815,75
2016/2019	108.230.443,00	1.671.952,50	330.716.677,00	56.360.767,37	259.413.515,00	246.526.126,18
<b>TOTAL</b>	<b>119.306.857,00</b>	<b>14.109.352,05</b>	<b>425.070.477</b>	<b>90.262.933,47</b>	<b>330.841.681</b>	<b>431.196.941,93</b>

**Fonte:** Portal da Transparência do Paraná, 2019.

**Organização:** o autor.

\*Valores de referência em reais (R\$).

\*\*Despesas consideradas até dezembro de 2018.

**TABELA 5:** Despesas previstas e executadas conforme Proteções Sociais do SUAS (2012/18)

PERÍODO	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	
	Previsão PPA	Despesa executada	Previsão PPA	Despesa executada
2012-2015	39.784.301,00	13.603.429,10	54.569.499,00	20.298.737,00
2016-2019	185.342.181,00	40.178.153,80	145.374.496,00	16.182.613,57
<b>TOTAL</b>	<b>225.126.482,00</b>	<b>53.781.582,90</b>	<b>199.943.995,00</b>	<b>36.481.350,57</b>

**Fonte:** Portal da Transparência do Paraná, 2019.

**Organização:** o autor.

\*Valores de referência em reais (R\$).

Diante disso, é possível constatar que apenas no período de 2012 a 2015 os serviços, programas e projetos relacionados diretamente ao SUAS, na variável Gestão do SUAS, o valor estimado foi superado pelas despesas. Considerando as atividades finalísticas do PPA do presente período, os gastos em relação ao aprimoramento da gestão equivalem apenas a 30% do valor das despesas realizadas, uma vez que as demais estiveram relacionadas a

<sup>34</sup> A tabela comparativa foi estabelecida a partir do recorte temporal em que as despesas estivessem previstas no planejamento realizado pela mesma gestão. Por este motivo, os dados de 2011 não foram considerados nesta análise, pois os mesmos, apesar das alterações realizadas pela gestão Richa, seguiam o plano de governo da gestão anterior, assim como o orçamento elaborado pela gestão Requião e aprovado pelo legislativo no ano de 2010.

situações de emergência e calamidade pública, não especificamente com o aprimoramento do sistema único, conforme visto acima.

Em relação ao período de 2015 a 2019, verifica-se que o percentual gasto com a Gestão do SUAS é de cerca de 98,6% do valor total da despesa, também executadas para construção de equipamentos, e os outros 1,4% com situações de emergência e calamidade pública. Entretanto, com uma queda acentuada em comparação com o valor previsto no PPA, pois dos R\$ 108.230.443,00 reais previstos foram executados apenas 1,54% da previsão total orçamentária.

Em outras palavras, se considerado que no programa finalístico os gastos estaduais deveriam subsidiar a qualificação dos profissionais do SUAS objetivando assim o aprimoramento da gestão, verifica-se que os recursos previstos não atenderam o seu objetivo inicial, pois que apenas foram utilizados para subsidiar construções de equipamentos e, por conseguinte, suprir as necessidades emergenciais dos municípios diante dos desastres naturais, despesas que não estavam previstas em nenhum dos instrumentos do ciclo orçamentário a serem ordenadas pelo Fundo Estadual de Assistência Social.

Porquanto, a qualificação profissional foi subsidiada com recursos federais por meio de convênios para a aplicação do Programa Capacita SUAS entre 2013 e 2016, não se utilizando de recursos do tesouro do Estado, mas da União.

Deste modo, ao analisar a variável Proteções Sociais do SUAS, evidencia-se que os gastos do executivo distanciaram-se muito do que se planejou, pois no período de 2012 a 2015 as despesas realizadas representaram apenas 36% da previsão para os quatro anos, enquanto entre 2016 a 2019<sup>35</sup> esse valor foi ainda menor (17%), apesar deste período apresentar um total de gasto superior ao anterior, em torno de 40%.

Em específico, os gastos com as proteções sociais de acordo com nível de complexidade mostram que durante os dois mandatos Richa foram investidos 32% a mais de recursos na proteção social básica e, que apesar do aumento considerável no volume de recursos previstos e nas despesas executadas, verifica-se que os cofinanciamentos dos serviços de referência do sistema único não estiveram na pauta de prioridade da agenda governamental, sobretudo, estiveram engessados mediante a necessidade do CEAS

---

<sup>35</sup> Considerando que o PPA tem sua finalização apenas em dezembro de 2019, o Portal da Transparência do Paraná, mostra que até o mês de outubro não havia sido cofinanciado pelo estado nenhuma ação referente a Gestão do SUAS e as Proteções Sociais, as únicas despesas executadas dentro da política de assistência social estavam ligadas ao Programa Família Paranaense.

estabelecer critérios de repasses aos municípios devido o montante disponível nas Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Leis Orçamentárias Anuais para esta finalidade.

Já em relação ao Programa Família Paranaense, verifica-se situação inversa as outras duas variáveis, isto é, em ambos os períodos as despesas foram superiores ao que foi previsto<sup>36</sup>, já que em seu primeiro planejamento as despesas foram superiores à previsão em média 61,3%, enquanto que até o final de sua gestão, já haviam sido utilizados 95% do total de recursos previstos no PPA (2016/19).

Essas informações corroboram com a ideia de que o Sistema Estadual de Assistência Social, mesmo após a aprovação do sistema único em 2011, buscou por meio de seus subsistemas, estabelecer mecanismos de resistência diante dos projetos políticos que estiveram na gestão estadual entre 2011 a 2018, pois ao mesmo tempo em que se abriu uma janela de oportunidades para o aprimoramento das políticas públicas de assistência social, o executivo estadual utilizou-se dos princípios de descentralização e autonomia administrativa para inserir junto ao SUAS, aquele que deveria complementar as ações em vigência, mas serviu como mecanismo de barganha política entre o governo estadual e os municipais – o Programa Família Paranaense.

De fato, o orçamento e as despesas refletem significativamente as desconexões entre o planejamento e a execução, além das falhas presentes no pacto federativo em relação ao SUAS, pois a realidade paranaense recaí no silogismo presente na política exercida há tempos, em que as ações políticas transvestem-se de novas, mas a novidade fica restrita a formas diferentes de se praticar o habitual.

Assim, as questões que envolvem o aprimoramento do sistema único no Paraná se afastam da perspectiva do financiamento das despesas do SUAS pelos três entes federados, uma vez que cada um tem uma percepção acerca do que deve ser realizado dentro da política, bem como não estabelecem mesas de negociação efetivas com o intuito de trabalharem uma pauta comum para a superação das vulnerabilidades e riscos sociais.

Ademais, para não se perder os financiamentos proporcionados pelo governo federal, a gestão estadual estabelece percentuais mínimos para o financiamento do SUAS no âmbito local e aplica outras prioridades de financiamentos que tragam benefícios políticos mais rápidos, apontando para a manutenção do capital político dos grupos que exercem o poder nos

---

<sup>36</sup> Essa afirmativa foi realizada considerando as informações disponíveis no Portal da Transparência do Paraná até o mês de outubro de 2019, as quais mostram que foram gastos com o Programa Família Paranaense dentro da política de assistência social R\$ 38.495.588,21, sendo R\$ 8.863.850,00 com a transferência de renda e R\$ 29.631.738,21 com o Programa Luz Fraterna. Diante disso, até essa data as despesas haviam superado as despesas em anos anteriores em média 10%.

diferentes setores. As responsabilidades comuns dentro do sistema federativo se tornam secundárias diante da fomentação de capital político para a sustentação do poder dentro dos territórios locais, que, por sua vez, respondem aos benefícios conquistados nos pleitos eleitorais.

Isto é, as velhas práticas políticas de interesses particularistas utilizam-se das estruturas institucionais para dar vida a um novo formato de assistencialismo, chamado neste estudo de assistencialismo sintomático, cujo discurso e o posicionamento político resultam do interesse imediato do gestor, dos ganhos políticos que estes podem proporcionar.

Diante disso, Sposati (2015, p.59/60), salienta que:

O pacto federativo existente no âmbito da assistência social não inclui, de fato e de direito, em absoluto, o financiamento das despesas do SUAS. Há um grande fosso na divisão de funções entre financiamento e responsabilidade do ente federativo, inclusive para a compreensão do que significa compartilhar responsabilidades e orçamentos públicos entre as três instâncias. [...] Cada ente tem uma percepção própria do que seria um financiamento tripartite e, via de regra, essa percepção é pautada a partir do que esse ente deseja executar. Sua perspectiva ou proposição não reflete ou não é decorrência de uma pactuação anterior entre os entes federativos. Assim, se um ente se propõe a investir em um dado serviço ou benefício, nada indica ou garante que ele será acompanhado pelos outros. Nesse sentido, o que se tem visto é um imaginário de financiamento tripartite, mas que, de fato, tem se caracterizado mais como uma proposta subordinativa de um ente a outro do que uma articulação com base na consolidação do SUAS.

Em paralelo a isso, a atuação dos atores sociopolíticos na ocupação dos espaços de participação e representação constituiu-se, durante este período, um dos principais instrumentos para a consolidação do SUAS no Estado, uma vez que estes utilizaram-se da presunção do caráter deliberativo das Conferências Estaduais e do Conselho Estadual de Assistência Social, presente no ato administrativo de criação destas instituições, assim como no ordenamento jurídico que rege a administração pública no Brasil, para pressionar a gestão pública a cumprir suas responsabilidades frente ao pacto federativo.

As estratégias utilizadas e os caminhos em que isso se deu é o tema do próximo capítulo, que trará ao debate a reflexão da importância dos subsistemas de políticas públicas para refrear as ações políticas de implementação de projetos políticos que se distanciam daqueles que foram construídos a partir da participação democrática dos diferentes segmentos sociais.

## CAPÍTULO 4 - Da invisibilidade à efetividade: (r)existência

*[...] a democracia não é apenas um processo de governar. Como os direitos são elementos necessários nas instituições políticas democráticas, a democracia também é inerentemente um sistema de direitos. Os direitos estão entre os blocos essenciais da construção de um processo de governo democrático (DAHL, 2001, p.61/62).*

As fortes transformações que vêm ocorrendo em todo o mundo desde a década de 1970 com as crises do Petróleo e a adequação de muitos Estados nacionais aos novos princípios do liberalismo, estabeleceu uma nova dinâmica de administração pública pautada na eficiência, na eficácia e na efetividade das ações governamentais inaugurando um modelo de administração que rompeu com o modelo burocrático e estabeleceu o modelo gerencial<sup>37</sup> dando forma à Reforma de Estado ao longo da década de 1990.

De acordo com Costa e Melo (1998, p.56/57), este cenário no qual o Brasil estava imerso contribuiu para a estagnação da administração pública que “(i) não incorporou novas formas de gestão; (ii) voltou-se para o controle de procedimentos e não de resultados; e (iii) inibiu a participação mais direta da sociedade na gestão pública”, além de estar fundamentada como uma crise de *governança*, ou seja, “de baixa capacidade dos governos de tornar realidade as decisões de políticas públicas pelo elevado grau de insulamento da burocracia e pela inexistência de mecanismos de flexibilização da gestão”.

Em análise realizada por Bresser Pereira (1998), acerca da Reforma de Estado em curso na década de 1990 nos diferentes países, o autor chama a atenção para quatro componentes que levariam as nações ao Estado Social-liberal<sup>38</sup> no Século XXI, sendo elas: a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e "publicização"; b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional; c) o aumento da governança pela capacidade do Estado de tornar efetivas as decisões do governo; e d) o

---

<sup>37</sup> Não cabe aqui uma discussão mais aprofundada sobre os modelos de administração pública adotadas pelos Estados Nacionais, contudo, o modelo burocrático comporta instituições basicamente hierarquizadas e controle focado nos processos, tendo como principais características a separação clara entre o público e o privado e entre o político e o administrador público. No modelo gerencial os mecanismos administrativos adotados têm por objetivo à excelência administrativa e o foco no cidadão. A capacidade de gestão torna-se o centro de discussão da Administração Pública, somada a significativas mudanças econômicas, tais como o ajuste fiscal e os procedimentos voltados para o mercado, que são colocados em práticas com a privatização e a desregulamentação. Isto é, o Estado é visto como uma grande empresa, cujos serviços são destinados aos seus clientes, outrora cidadãos; na eficiência dos serviços, na avaliação de desempenho e no controle de resultados. Para uma discussão mais apurada ver o livro “*O Servidor Público e a Reforma Administrativa*” de Francisco de Salles Almeida Mafra Filho.

<sup>38</sup> Ver o artigo “*A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições*” de Ilse Gomes Silva.

aumento da governabilidade (do poder do governo), no qual à existência das instituições políticas garantam melhoras na intermediação de interesses tornando mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta (BRESSER PEREIRA, 1998, p.60).

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 possibilitou mudanças substanciais na administração pública dando aporte para a inserção do modelo de gestão pública gerencialista que, por sua vez, se expandiu nos serviços públicos ao longo da década de 1990 e teve como marco institucional a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado e a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995) no governo Fernando Henrique Cardoso.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado possibilitou uma série de mudanças político-administrativas dentro da máquina pública que vinham sendo discutidas por aqueles que acreditavam que a Reforma seria um dos caminhos para tornar as ações estatais mais efetivas, uma vez que presente nas agendas governamentais em diferentes países desde os anos de 1970, a mesma consistiria em um dos principais mecanismos do poder público no Brasil para o desenvolvimento de uma sociedade mais democrática, na qual as mudanças permitiriam aos Estados maior capacidade de gestão pública e desenvolvimento socioeconômico.

Autores como Costa (2010) e Silva (2001), discutem a Reforma de Estado no Brasil, salientando que a proposta nos moldes gerencialista de Bresser Pereira, ministro da Administração e Reforma do Estado, induziu a inclusão de uma pauta apenas gerencialista (mercadológica) dentro do Estado, no qual o “governo privilegia, por um lado o mercado como principal mecanismo de controle e, por outro, os políticos eleitos e a administração gerencial como instância do controle social” (SILVA, 2001, p.8), tendo em vista que a Constituição de 1998, em muitos sentidos, realizou uma ampla reforma no Estado brasileiro.

Ela introduziu novos princípios de organização do Estado, requalificou direitos de cidadania, redefiniu a matriz de extração e alocação de recursos da sociedade, fixou os limites da intervenção do Estado, reorganizou alguns dos seus serviços e inseriu novos instrumentos de política pública, sobretudo na área social. Nesse último aspecto, as mudanças foram muito significativas (COSTA, 2010, p.251).

A Reforma de Estado no Brasil, em linhas gerais, traz peculiaridades para o debate de como a gestão pública se posicionou diante dos princípios gerencialista que tomaram a pauta da agenda governamental ao final do século XX, pois a reforma gerencial desenvolvida dentro do macrossistema sob o comando de Bresser Pereira, resgatou “os princípios e instrumentos

da gestão empresarial, reintroduzindo a administração por objetivos e para resultados e a ideia de responsabilidade pelo cumprimento de metas claras e precisas” (COSTA, 2010, p.263).

Diante disso, durante a reforma administrativa foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, (art. 37, caput), que resgatou princípios da gestão empresarial mercadológica (eficiência) e os instituiu ao lado dos princípios da gestão pública de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, como um símbolo da “nova administração pública” direta e indireta, cujo objetivo principal era atingir metas e resultados mediante as necessidades apresentadas pelo modelo de administração pública gerencialista que, além da eficiência, tratou logo de instituir mecanismos que possibilitassem avaliar os resultados atingidos por meio da avaliação da **eficácia** dos serviços públicos ofertados e da mensuração da **efetividade** das medidas tomadas, por exemplo, se estas trouxeram ou não benefícios à população.

Deste modo, conceitos de eficiência, eficácia e efetividade adentraram a nova administração pública de forma a instituir aos gestores públicos modelos gerenciais que aproximassem a administração pública dos modelos de administração de setores privados da sociedade, onde a eficiência pode ser compreendida a partir da relação entre o que foi produzido (resultados) e os insumos consumidos, bem como na eficácia das ações estatais para a promoção ou articulação de algum serviço vinculado às políticas públicas em uma determinada área.

Neste caso, pensando na eficácia das ações a partir da relação entre os resultados obtidos e os resultados planejados, como o que foi demonstrado anteriormente em relação ao executivo estadual paranaense, os atores políticos dividem e disputam as arenas políticas a fim de efetivar os diferentes projetos políticos representados, negociados e articulados pelos empreendedores de políticas públicas, num primeiro momento dentro dos subsistemas e, posteriormente, junto a aqueles que pleitearam e alcançaram o macrossistema visando uma aproximação dos mesmos as bases.

De acordo com Chiavenato (1994, p.70), toda instituição pública ou privada deve ser analisada ao mesmo tempo a partir da eficácia e da eficiência, pois a

*eficácia* é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto *eficiência* é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. [...] A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível [...].



Frente a isso, como conceito mais abrangente que a eficácia e a eficiência, a efetividade na área pública indica a capacidade da administração pública atender a população com a qualidade necessária, assim como se as ações adotadas trouxeram benefícios à população, conforme estabelecido nos espaços de negociação e articulação previamente mediante a disputa da inserção de assuntos/demandas nas agendas governamentais.

A efetividade, desta forma, indica no repertório das políticas públicas, se as tomadas de decisão foram ao encontro das necessidades da sociedade ou do público específico resultando em melhorias para aqueles que foram atendidos. A dimensão conceitual da efetividade se afasta dos princípios mercantis de eficiência e efetividade cunhados pela Reforma de Estado à medida que trata de resultados de políticas públicas ou de ações governamentais com fins de utilidade pública, que podem ser observados na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios considerando a realidade e as necessidades sociais.

De outra maneira, a efetividade contrapõe em uma mesma arena de disputa aquilo que é expressamente político partidário presente nos projetos políticos governamentais e as estratégias adotadas pelos empreendedores de políticas públicas para a inserção de demandas comuns dos diferentes atores sociopolíticos que ocupam os espaços de articulação e negociação institucionais sinalizando como as ações têm alcançado a sociedade a partir da mediação do Estado.

Na mesma direção, a interação entre Estado-sociedade, como a realizada por meio das IPs, por exemplo, permite que as ações políticas desenvolvidas sejam monitoradas e avaliadas considerando os efeitos imediatos e os impactos obtidos pela execução das ações aferindo até que ponto os resultados de uma ação trazem benefício à população, se elas devem ou não ter continuidade dentro dos serviços prestados pelos governos. Ou seja, através dos processos de interação é possível verificar se as ações políticas foram ou não efetivas dentro das políticas públicas (efetividade) e se estas devem ou não ter continuidade junto à população.

Torres (2004) ao tratar do conceito de efetividade afirma que ele é o mais complexo dos três princípios introduzidos ao longo da Reforma do Aparelho de Estado, pois este tem como preocupação central na administração pública a averiguação da real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados em detrimento de outros atores sociais. Isto é, a efetividade se concentra na qualidade do resultado e na própria necessidade de certas ações públicas. Segundo ele,

[...] essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência, que tem

uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito (TORRES, 2004, p. 175).

A amplitude do conceito de efetividade traz ao debate público não apenas como este conceito se aplica a administração pública direta e indireta, mas a todas as instituições que passam a integrar a cena pública brasileira de forma institucionalizada, como, por exemplo, as Instituições de Participação, os Movimentos Sociais, os Sindicatos, as Organizações Não-governamentais, que permitem processos de interação entre Estado-sociedade num contexto de disputa, articulação e negociação de diferentes projetos políticos que comporão a agenda governamental, sobretudo, na discussão da ampliação do Estado Democrático de Direito a partir destes subsistemas de políticas públicas.

Diante destas prerrogativas e das discussões que vêm se consolidando acerca dos resultados da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil em diferentes áreas do conhecimento, a perspectiva da ampliação da participação social ganha relevância política na estrutura administrativa governamental no início do século XXI, ao passo que as instituições de participação adentram a política institucional brasileira como promotora de alternativas ao macrossistema e passam a exercer o controle social nas tomadas de decisão estatal, refletindo, significativamente, em alterações nas formas de interação entre Estado-sociedade e contrapondo-se aos princípios mercadológicos inseridos em um primeiro momento na Reforma de Estado.

A perspectiva em relação a efetividade desde o início do século XXI, desta forma, centra-se na perspectiva de aferir se a atuação dessas personagens está resultando em benefícios ao público representado seja por meio de ações diretas ou através de medidas adotadas por outras personagens presentes dentro dos subsistemas políticos.

Por tais motivos, a compreensão de que o CEAS consiste em um subsistema de políticas públicas está no fato do conselho ter se tornado o principal responsável na articulação dos projetos políticos das organizações da sociedade civil e na consolidação do SUAS no Estado do Paraná, enquanto o governo Richa estabelecia caminhos políticos que priorizavam os projetos políticos particulares daqueles que estavam a frente das tomadas de decisão formatando um novo tipo de assistencialismo, uma vez que ao longo dos anos que antecederam este período sua atuação esteve pautada no fortalecimento do Sistema Estadual de Assistência Social. Ou seja, as ações estratégicas utilizadas pelo Conselho estadual refletiram significativamente para a resistência da consolidação do SUAS no Paraná.

Assim, este capítulo tem por objetivo, em um primeiro momento, realizar um resgate do debate que se estabeleceu na agenda científica em relação à efetividade das Instituições de Participação no Brasil desde a promulgação da Carta Magna até os dias atuais, para, posteriormente, apresentar um diálogo sobre as estratégias utilizadas e os caminhos que o Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná usou para “refrear” as ações políticas de implementação de projetos políticos que se distanciaram daqueles que foram construídos a partir da participação democrática dos diferentes segmentos sociais, desde a fomentação do Sistema Estadual de Assistência Social no Paraná mensurando dentro da mesma arena política a capacidade deliberativa do conselho na apresentação de alternativas e escolhas para comporem a agenda de governo do executivo estadual paranaense.

#### **4.1 Efetividade das Instituições de Participação: alguns elementos presentes no debate nacional**

Estudos recentes vêm demonstrando como mensurar a efetividade das IPs é importante para o aprimoramento do sistema democrático apresentando vários mecanismos que contribuem para a visualização e debates sobre a efetividade destas instituições, tanto no que se refere ao impacto das deliberações na fomentação de agendas governamentais quanto em relação à qualidade das deliberações no processo de tomada de decisão. Sobretudo, a importância de se pensar a efetividade das IPs considerando as reflexões acerca da participação e do campo prático-teórico de avaliação de políticas públicas.

Pires e Vaz (2010, p.8), ao realizarem uma reflexão sobre os trabalhos desenvolvidos em relação as IPs ressaltam a importância de se buscar estratégias para mensurar a efetividade destas instituições mediante as pluralidades metodológicas utilizadas para a compreensão delas. Os autores salientam que “são raros os estudos que visam avaliar *se e como* tais instituições participativas produzem impactos sobre a atuação de governos, isto é, sobre a gestão pública e sobre a produção de políticas públicas”.

Cunha *et al.* (2011, p.299), ao tratar sobre os Conselhos Gestores e suas implicações, reportam que mesmo com uma ampla bibliografia acerca dos mesmos, foram poucos os estudos que avançaram em relação à proposição de metodologias capazes de dar conta da avaliação dos resultados produzidos por essas instituições em termos de influência efetiva nas políticas públicas. Tal como a de um panorama geral de funcionamento, sendo necessário o aperfeiçoamento de estratégias metodológicas para análise dos resultados empíricos da participação atentando-se para “os efeitos das IPs em termos da qualidade do processo de

tomada de decisão – legitimidade interna (input legitimacy)” e no desenvolvimento de técnicas capazes de dar conta do “produto do processo”, ou seja, “da legitimidade externa (output legitimacy), no que se refere aos impactos da representação dos atores da sociedade civil no sistema político”.

Gurza Lavalle (2011, p.41/42) destaca que a avaliação de efeitos não é desafio exclusivo das IPs e que uma das vias que torna possível o estudo da efetividade é a aproximação da causa do efeito, tentando evidenciar os efeitos imediatos ou diretamente imputáveis a elas naquilo que efetivamente produzem. Isto é, a aproximação causa e efeito torna possível estabelecer os resultados imediatos das IPs, “preparando um ponto de partida sólido para estudar as eventuais continuidades e descontinuidades entre as decisões efetivamente tomadas nas IPs e seus efeitos mais gerais”.

Pires *et al* (2011, p.348), denotam a necessidade de uma aproximação entre o debate sobre participação e o campo prático-teórico de avaliação de políticas públicas e que o exercício de aproximação destas duas áreas de estudos permite a reflexão sobre estratégias metodológicas, técnicas e práticas de avaliação, considerando a avaliação da participação como instrumento de gestão e política pública.

Por sua vez, Avritzer (2011, p.14/17) ressalta que são dois os motivos principais pelos quais a questão da efetividade tem atraído a atenção desses pesquisadores: o primeiro deles é uma crescente associação entre participação e políticas públicas, cujo o enfoque na capacidade das deliberações das IPs de se tornarem efetivas adquiriu centralidade entre os pesquisadores da área de participação. E, o segundo, centra-se na preocupação de caráter mais teórico em relação ao tema da deliberação. Desta forma, ao considerar a efetividade deliberativa de um lado, e o debate sobre a efetividade das instituições, de outro, pode-se “entrever um arcabouço teórico-analítico significativo para compreensão tanto do funcionamento, quanto dos resultados efetivos apresentados pelas IPs”.

Nesta direção, Romão e Martelli (2013), tomando como referência o trabalho de Pires *et al* (2011), retomaram o debate sobre a efetividade das instituições participativas no Brasil demonstrando que após passarem por momentos de apologia às IPs e de indicarem os limites destas enquanto ampliadoras do acesso das tomadas de decisão, os estudos atuais buscam medir o impacto das IPs em várias frentes.

Ainda segundo os autores, a agenda de pesquisa passou a constituir-se, nos últimos anos, na investigação sobre princípios teóricos e metodologias de mensuração da efetividade dessas instituições, que se tornam um objeto de estudo complexo por estarem envoltas em

uma multiplicidade de relações e interações de poder. E, por estes motivos, “deve-se tomar cuidado na avaliação das experiências participativas, pois existe uma dimensão avaliável, mas não passível de quantificação” (ROMÃO; MARTELLI, 2013, p.136). Sendo importante olhar para cada experiência participativa em sua singularidade, onde o pesquisador deve manter, do início à conclusão da pesquisa, “um olhar bastante crítico sobre todo o processo que envolve a tomada de decisão, de forma a trazer à luz a desigual força dos atores envolvidos (*idem*, p.133)”.

A “literatura tem apontado que, contrariando as esperanças deliberacionistas, a tomada de decisões nas IPs ocorre em contextos de desigualdade de poder entre os atores sociais que as compõem” (ROMÃO; MARTELLI, 2013, p.133). As IPs, desta forma, “funcionam como enxertos na estrutura do Estado e da democracia representativa, que atuam como canal de ligação de funcionários governamentais e líderes comunitários (*idem*, p.135)”.

Vários estudos consistem em agendas de pesquisas que apresentam estratégias para mensurar a efetividade das IPs mediante o contexto sociopolítico que as áreas de estudos estão envolvidas, apresentando um panorama geral de funcionamento e como as IPs influenciam efetivamente nas políticas públicas aproximando, deste modo, o debate sobre participação e o campo prático-teórico de avaliação de políticas públicas. Alguns exemplos: Almeida, Carlos e Silva (2017) que apresentam uma avaliação da efetividade das novas formas de participação institucionalizada em vigência no Brasil, tendo como referência empírica os conselhos municipais de assistência social; Santos (2015) que sistematizou uma análise sobre a experiência recente de criação de um sistema estadual de participação no Rio Grande do Sul e a sua efetividade em relação as políticas públicas; Almeida (2017) com o estudo sobre os desafios da efetividade mediante a Política Nacional de Participação Social (PNPS); Cunha e Zanetti (2016) que analisaram o potencial das conferências nacionais de assistência social no que se refere à influência das deliberações na constituição de aspectos fundantes da política que impactam a agenda governamental do governo federal; Petinelli (2011, 2015), que examina a incorporação de deliberação das conferências nacionais na agenda de políticas públicas do governo federal e sugere aspectos que afetam a capacidade desses espaços de influenciar esse processo.

Há um esforço que pode ser percebido na literatura especializada que trata sobre a efetividade das IPs, em mensurar a efetividade destas instituições em relação ao poder executivo, buscando compreender como as agendas do executivo tem abarcado as deliberações produzidas no interior destes espaços. Todavia, como apontado por Romão e

Martelli (2013), a ação societária das IPs não ocorre de forma imune aos mecanismos próprios dos ambientes de competição eleitoral e/ou das instituições próprias da democracia representativa, o que abre espaço para colocar em evidência os projetos políticos que integram a arena política e impactam as tomadas de decisão.

Por outra via, nos últimos anos alguns trabalhos têm seguido a direção de compreender e entender como as deliberações das IPs impactam na agenda do poder legislativo, se há ou não efetividade nas deliberações realizadas no processo de fomentação de políticas públicas e como esses mecanismos de participação e deliberação articulam-se com outras instâncias de representação em um movimento que visa compreender a qualidade da democracia.

Esses trabalhos podem ser representados pelos estudos realizados, principalmente, por Pogrebinschi e Santos (2011) que mostram que as práticas participativas e deliberativas podem fortalecer as instituições políticas representativas, como ocorre no Brasil com a dinâmica das conferências nacionais e o Congresso Nacional; Pogrebinschi e Ventura (2017) que evidenciam se as Conferências Nacionais de Políticas Públicas despertaram ou não uma maior responsividade do Poder Legislativo brasileiro, apontando o potencial de mecanismos participativos e deliberativos para aumentar a qualidade da democracia; e por Zorzal e Carlos (2017) que mostraram a efetividade da participação das audiências públicas tendo como base as dimensões que permeiam o momento deliberativo e os resultados das audiências para o orçamento.

O foco destas pesquisas centra-se no processo da efetividade das deliberações junto ao poder legislativo, tendo como referência dois formatos de IPs, as Audiências Públicas e as Conferências de Políticas Públicas, que denotam especificidades conforme a área de políticas públicas que representam, sobretudo, como são articuladas e negociadas as alternativas a serem apresentadas para o macrossistema.

No caso das Audiências, a perspectiva está em seu caráter participacionista e efetivo, buscando mensurar quais impactos a participação tem produzido nas políticas públicas e nas ações dos governos observando a influência das deliberações no acesso a bens e serviços públicos. Neste contexto, as Audiências Públicas realizadas no Espírito Santo possuem objetivo específico, visam promover um diálogo entre os parlamentares e os atores sociais em torno de um tema pontual: o orçamento do Estado capixaba (ZORZAL; CARLOS, 2017, p.28).

Em relação às Conferências, essas alicerçam na dimensão das preferências que a sociedade gostaria de ver respondidas pelas instituições representativas (PROGREBINSCHI; VENTURA, 2017) e na perspectiva de que

a estabilidade das instituições representativas aumenta na medida em que a vontade dos representados, medida pela expressão de suas preferências, vê-se refletida nas decisões do governo sobre políticas públicas (...) e que a recepção de diretrizes das conferências pelo congresso nacional possibilita a incorporação dos atores que são objeto de políticas governamentais ao processo decisório em torno de sua definição (PROGREBINSCHI e SANTOS, 2011, p.267 – grifo do autor).

No que tange aos Conselhos Gestores, estes ocupam locais estratégicos dentro do sistema político institucional brasileiro como subsistema de políticas públicas, pois possibilitam espaços de articulação e negociação de alternativas e escolhas a serem apresentadas ao poder público, dando visibilidade a pautas de diferentes segmentos sociais para comporem as agendas governamentais através da atuação dos empreendedores de políticas públicas – os conselheiros.

Assim, o que a literatura especializada vem realizando é a tentativa de compreender o fenômeno de causa e efeito (GURZA LAVALLE, 2011) que possibilita mensurar a efetividade das IPs. Tanto no que se refere a sua capacidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos (WAMPLER, 2011) quanto a de promoverem mudanças efetivas por meio de suas deliberações nas políticas públicas (ZORZAL; CARLOS, 2017).

Partindo das ideias de Almeida (2017) que divide a análise das experiências de participação no Brasil em quatro dimensões gerais da efetividade: (a) participação e deliberação; (b) implementação; (c) representação; e (d) articulação, este trabalho coloca ênfase na quarta dimensão apresentada pela autora, a **articulação**, uma vez que acredita-se que ao se estabelecerem como subsistema de políticas públicas, as estratégias utilizadas pelos empreendedores de políticas resultam em proposições para a agenda governamental e/ou contribuem para conter projetos políticos que se distanciam das demandas sociais.

A articulação, neste sentido, pode ser compreendida como um mecanismo que interliga as diferentes instituições sociopolíticas com vista ao eficaz funcionamento de um sistema. Ou seja, no âmbito da compreensão da efetividade, a articulação refere-se à capacidade de comunicação entre as diversas instituições presentes na arena política para estabelecerem diálogos acerca das tomadas de decisões que resultam em ações que integram as agendas governamentais e, conseqüentemente, se traduzem em políticas públicas.

O processo de interação existente acarreta uma cadeia sistêmica de articulação complexa por envolver personagens, instituições, interesses e poder em um mesmo espaço de forma **contínua**, como é do caso dos Conselhos Gestores, ou **intermitente** como ocorre com as Conferências de Políticas Públicas. Sob o comando dos empreendedores de políticas escolhem os principais temas que ocuparão as pautas deliberativas para, posteriormente, delimitarem quais ações coletivas que terão prioridade no processo de articulação e negociação entre os subsistemas e o macrossistema.

O poder executivo integra esse processo de forma contínua por estar diretamente ligado a essas instituições, ter a atribuição legal de seu funcionamento e compor suas estruturas de representação e participação. O poder legislativo interliga-se a partir das tomadas de decisão fomentadas nos Conselhos e nas Conferências, traduzidas em deliberações e na fiscalização, monitoramento e avaliação dos resultados produzidos nestes espaços (deliberações), que implicam direta ou indiretamente a agenda governamental e/ou o campo de políticas públicas.

A heterogeneidade do Estado, expressa pela diversidade das relações entre burocracias, coalizões partidárias e sociais, e a presença de diversos padrões de interação entre Estado/Sociedade, impactam na articulação entre participação e políticas governamentais sociais e precisam ser compreendidas em sua complexidade (ALMEIDA, 2017).

Estabelece-se, por via institucional, a articulação entre Estado-sociedade, compreendendo a sociedade em sentido amplo pelo prisma político, a qual é representada por atores, grupos e instituições plurais que se traduzem no conceito de sociedade civil que, de acordo com Nogueira (2003, p.191),

é considerada um espaço onde são elaborados e viabilizados projetos globais de sociedade, se articulam capacidades de direção ético-política, se disputa o poder e a dominação. Um espaço de invenção e organização de novos Estados e novas pessoas. Um espaço de luta, governo e contestação, no qual se formam vontades coletivas.

Diante disso, far-se-á necessário considerar que:

A articulação das instituições participativas com um conjunto de atores, governamentais e da sociedade civil, bem como com outras áreas de políticas e instituições de participação, é um dos sinais de que é preciso avançar numa compreensão macro da política, que dê conta de perceber a participação institucionalizada como um dos distintos repertórios de interação dos movimentos sociais ou como parte de um ciclo mais amplo de políticas públicas. Ou seja, neste caso, apesar de a articulação ser tratada como um problema em si de efetividade, ela também pode ser considerada condição para a efetividade da participação nas dimensões supracitadas:



dinâmicas internas, representação e implementação (ALMEIDA, 2017, p.669/670).

Deste modo, a articulação é utilizada como uma ferramenta de aprimoramento do regime democrático em que todas as personagens que integram essa rede, traduzida em sistema, estabelecem interações diretas ou indiretas com propósitos iniciais difusos e que se afunilam em objetivos comuns ao passo que se evidenciam os interesses coletivos em estabelecer políticas públicas. Tais interesses resumem-se na capacidade de negociação dos envolvidos que, conseqüentemente, utilizam-se de todas as ferramentas possíveis para terem suas demandas discutidas e atendidas nesses espaços.

Outrossim, a articulação coloca em evidência uma das ideias centrais no processo de mensuração da efetividade, a aproximação causa e efeito que torna possível estabelecer os resultados imediatos das IPs (GURZA LAVALLE, 2011), pois a articulação entre as instituições permite verificar as eventuais continuidades e discontinuidades entre as decisões efetivamente tomadas nas IPs e seus efeitos mais gerais que podem ser percebidos na oferta de serviços públicos e na avaliação de políticas públicas.

O sistema<sup>39</sup>, aqui tratado, refere-se ao Sistema de Representação e Participação que resultam em uma cadeia sistêmica em que todas as instituições de representação e participação estão interligadas desenvolvendo funções específicas que contribuem para um objetivo comum. Esse sistema é **representativo**, porque trabalha com instituições que representam, seja por cargo eletivo ou por indicação/função de representação dos cidadãos e das demandas da sociedade e, **participativo**, por interligarem nos espaços de participação a pluralidade de interesses e demandas sociais que se expressam em personagens que contribuem para a descentralização do poder e para o debate acerca das tomadas de decisão visando o fomento de políticas públicas e/ou ações políticas, cujos interesses sejam expansivos e não restritos a grupos determinados.

Especificamente, o Sistema Estadual de Assistência Social do Paraná, desde a sua aprovação no âmbito jurídico, tem buscado alinhar as diretrizes de funcionamento na efetivação do Conselho, do Fundo e do Plano Estadual da política de assistência social diante dos projetos políticos que ocuparam o macrossistema governamental. De imediato, para a regulamentação das diretrizes da LOAS, fomentando estes instrumentos de gestão, em seguida, para regulamentar as diretrizes e as normas que se estabeleceram ao longo da

---

<sup>39</sup> De acordo Churchman (1971), "sistema é um conjunto de partes coordenadas para realizar um conjunto de finalidades", englobando um conjunto de partes inter-relacionadas, que por sua vez constituem-se em um todo organizado para atingir determinado objetivo (apud MARTINELLI, 2002, p. 4/5).

primeira década do século XXI, com o intuito de aderir a inserção do SUAS no Estado através das diretrizes operacionais da PNAS na perspectiva do SUAS.

Como visto, a aprovação da lei de criação do Sistema Estadual de Assistência Social atribuiu a responsabilidade institucional de articulação entre os diferentes atores e instituições ao CEAS, haja vista que o mesmo tornou-se o principal mecanismo de diálogo entre governo e a sociedade na deliberação das questões da Política Estadual de Assistência Social, principalmente, entre o desenvolvimento dos serviços, programas e projetos no âmbito do Estado com os municípios.

Destarte, a articulação ou desarticulação existente entre essas instituições é uma ferramenta para mensurar a efetividade, já que um dos principais aspectos para a efetividade é a reciprocidade do discurso (Cunha *et al.*, 2011) em que a escassez de diálogo (ZORZAL; CARLOS, 2017) afeta diretamente a efetividade da articulação sistêmica dos autores e mecanismos como o Estado e a Sociedade (ALMEIDA, 2017), que resultam de negociações mediante as atribuições específicas de cada instituição que, em determinado momento, articulam-se para que sejam dados resultados à população que pode se ver representada ou não nas decisões que foram tomadas.

No caso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, estes apresentam as demandas específicas tanto da sociedade civil quanto do poder público em determinada área resultando ou não em um determinado produto ou serviço no processo de políticas públicas. Além de proporcionarem espaços de negociação aos diferentes atores sociopolíticos, que através da articulação dos conselheiros ampliam as possibilidades de inclusão de pautas nestes subsistemas e no macrossistema.

Nesta direção, nestes espaços há a recepção de propostas e alternativas (inputs) que são negociadas e transformadas em demandas coletivas (outputs) conforme os interesses em questão. Os resultados destas negociações (outputs) são transformados em resoluções deliberativas, informativas, regulatórias, que passam a ser articuladas com os possíveis operadores para saber a maneira como serão implementadas no âmbito das políticas públicas.

Pode-se citar como exemplo a aprovação de um programa que será ofertado pela administração pública em parceria com uma instituição do terceiro setor. Inicialmente se discute as alternativas para o atendimento considerando os interesses do governo e das instituições do terceiro setor, para, em seguida, apresentar os critérios de participação, implementação e execução do programa. Deste modo, as negociações articuladas pelos conselheiros baseiam-se nos princípios da isonomia, da transparência e na finalidade do

programa, bem como na capacidade de atendimento das instituições sem perder de vista os benefícios que serão gerados.

A despeito das Conferências, os inputs podem ser observados conforme são apresentadas as propostas em cada nível de governo (local, regional, estadual e nacional) pelos setores sociopolíticos que participam e representam interesses difusos de toda a sociedade. Além das propostas, as Conferências discutem assuntos que monitoram e avaliam ações de políticas públicas que geram produtos como moções, mesas de negociação, recomendações e deliberações acerca de uma determinada área.

As Conferências, em certa medida, tornam-se o local de discussão dos inputs discutidos dentro da sociedade civil e do poder público e/ou em outras instituições de participação (Audiências, Conselhos, Fóruns etc.) que resultarão em outputs a serem incorporados na formulação ou aprimoramento de políticas públicas. Os resultados (outputs) das Conferências chamados de deliberações passam a percorrer o trajeto político para incorporação dos mesmos nas agendas governamentais e encontram nos Conselhos Gestores os espaços necessários para a negociação e a articulação dos resultados obtidos.

Como se pode observar, o que a priori era input transforma-se em output de acordo com os espaços de negociação estabelecidos. Os pontos de articulação, desta forma, são tanto as Conferências quanto os Conselhos gestores, por possuírem caráter intermitente que, ao mesmo tempo que aglomeram os insumos da sociedade civil e dos setores governamentais, produzem resultados a partir da interação que promovem entre essas instituições.

Não obstante, a efetividade da articulação depende das arenas políticas que são construídas, das personagens, das instituições e da maneira como foram alocadas dentro da estrutura administrativa do Estado. Sobretudo, depende dos interesses representados, dos projetos políticos que balizam a gestão pública e a sociedade civil, pois as articulações carregam as pluralidades existentes no ambiente sociopolítico e as especificidades envolvidas em cada área de política pública.

Assim, considerando a articulação existente no fomento de políticas públicas no Brasil, verifica-se ao menos quatro níveis de interação entre o macrossistema (poder executivo) e os subsistemas (Instituições de Participação), que podem ser representadas a partir dos seguintes símbolos:

- a. > (**maior que**): predominância do macrossistema sobre os subsistemas, contudo, existe a abertura para a participação social nas tomadas de decisão.

- b. **» (muito maior que):** o macrossistema subsidia a participação social e mantém o poder centralizado nas tomadas de decisão.
- c. **< (menor que):** o macrossistema depende da aprovação das instituições que integram os subsistemas nas tomadas de decisão, uma vez que a legislação vigente garante as IPs poder deliberativo.
- d. **≡ (equivalente a; congruente):** tanto o macrossistema quanto os subsistemas operam na mesma arena política e articulam proposições as demandas vigentes, onde juntos chegam a uma decisão conjunta a respeito de uma determinada situação buscando alternativas para solucioná-las.

Deste modo, os níveis de interação entre o macrossistema e os subsistemas são:

- 1º. **Macrossistema > Subsistemas:** ocorre a articulação direta entre o macrossistema e os subsistemas com a apreciação das demandas e da configuração da agenda pública, prevalecendo os interesses dos gestores públicos diante das alternativas/soluções propostas pelos atores dos subsistemas. Aqui as tomadas de decisões abrem-se a participações de forma consultiva e informacional, porém elas são centralizadas nos operadores do macrossistema que, na tentativa de aproximarem os projetos políticos partidários com as demandas sociais, abrem canais de interação. Em síntese, os gestores públicos acionam os atores sociopolíticos para consulta em relação a alguma situação/problema/informação na perspectiva de diagnosticar/formular alternativas aumentando o capital político, bem como para cumprir a legislação. O espaço de articulação permite participação, porém a capacidade deliberativa é baixa. Pode-se citar como exemplo as Audiências Públicas.
- 2º. **Macrossistema » Subsistemas:** neste caso a interação se dá de forma subsidiada, pois as articulações são realizadas pelos empreendedores de políticas públicas que aguardam janelas de oportunidades para integrarem aquilo que se definiu como prioridade dentro dos subsistemas. Ou seja, não se têm garantias de que as pautas que compõem estes espaços integrarão em algum momento a agenda governamental e nem que elas serão ao menos apreciadas pelos gestores, mas existem pressões constantes e o olhar atento para que as demandas sejam incorporadas na agenda, apesar da decisão final estar sempre nas mãos do gestor público. Entre as Instituições Participativas que estão neste nível de articulação encontram-se, por exemplo, os Fóruns de Defesa de

Direitos, Fóruns de Trabalhadores, Comissões de Participação de algum serviço e/ou Programa.

- 3º. *Macrossistema* < *Subsistemas*:** o poder executivo responsável pelo planejamento e execução das políticas públicas acionam as instituições participativas de caráter deliberativo, caso dos Conselhos de Assistência Social, para deliberarem a respeito do planejamento das ações estatais (Planos de Ação e Ciclo Orçamentário) na área de abrangência dos mesmos que, por sua vez, de acordo com a legislação vigente, normatizam, regulam e monitoram o desenvolvimento desta política pública. As tomadas de decisão são “descentralizadas” em cumprimento às normas legislativas. Quando tomadas de forma centralizada pelo gestor público sem consulta ou aprovação do órgão de controle social, as mesmas estão suscetíveis a questionamentos, podendo o gestor responder legalmente pelas decisões tomadas. Os resultados da articulação existentes neste espaço exigem dos gestores públicos maior dispêndio de forças para a efetivação dos projetos políticos, que acabam realizando negociações diretas com empreendedores de políticas públicas para terem suas pautas aprovadas dentro de um Conselho deliberativo. Os Conselhos de Políticas Públicas deliberativos integram este nível de gestão, tais como: de assistência social, de educação, dos direitos da criança e do adolescente e o de saúde.
- 4º. *Macrossistema* ≡ *Subsistemas*:** dentro da mesma arena política tanto o executivo quanto as instâncias de controle social podem propor diretrizes ao poder legislativo que estabelece normas legais que garantam a implementação de um serviço, programa, projeto e benefícios que devem ser cumpridas pelo executivo e regulamentadas, monitoradas/fiscalizadas pelo Conselho para assegurar sua aplicabilidade. As decisões inserem-se nos processos de decisão e negociação entre o macrossistema e o(s) subsistema(s) que juntos chegam a uma decisão conjunta a respeito de uma determinada situação e passam a negociar com o poder legislativo para aprová-las. Todavia, esse processo pode ocorrer dentro de cada sistema, uma vez que antes mesmo de alinharem as diretrizes de ação, ocorrem as disputas e as negociações internas. A relação de forças nesse processo evidencia-se de acordo com os interesses de cada instituição. Por este motivo, as articulações realizadas pelos empreendedores de políticas públicas são essenciais, seja para englobar as demandas pendentes nos subsistemas e/ou para refrear os projetos políticos particularistas oriundos do macrossistema. A arena política é plana e aberta para as tomadas de decisão e são

expressas, por exemplo, nos espaços proposto pelos Conselhos Gestores consultivos e propositivos e nas Conferências.

**TABELA 6:** Níveis de Interação entre Estado-sociedade

<i>Macrossistema</i>	<i>Articulação</i>	<i>Subsistema</i>	<i>Mecanismo de Articulação</i>	<i>Tomadas de Decisão</i>	<i>Capacidade Deliberativa</i>	<i>Possibilidades de Conflitos</i>
<i>Poder Executivo</i>	>	<i>IPs</i>	Consultivo	Participativa	Baixa	Baixa
<i>Poder Executivo</i>	>>	<i>IPs</i>	Subsidiado	Centralizada	Baixa	Alta
<i>Poder Executivo</i>	<	<i>IPs</i>	Deliberativo	Descentralizada	Alta	Alta
<i>Poder Executivo</i>	≡	<i>IPs</i>	Integrado	Descentralizada	Média	Média

**Fonte:** elaborado pelo autor.

Como se vê, as articulações presentes nas arenas políticas são contínuas, especialmente no processo de formulação e implementação de políticas públicas, uma vez que, mesmo sendo a condicionante fundamental da nova gestão pública, as políticas públicas ainda se deparam com a cultura patrimonialista presente na conjuntura política brasileira, que reduz muitas vezes ações a coalizões de forças entre os diferentes atores sociopolíticos, que ao invés de trabalharem em prol da coletividade o faz em atendimento de projetos políticos específicos que podem tanto marginalizar a participação social quanto estabelecer conjunturas reducionistas do que seria um Estado Democrático de Direito.

Deste modo, ao tratar sobre efetividade da articulação entre o macrossistema e os subsistemas há, ainda, a polarização das tomadas de decisão, com hierarquias estabelecidas e interações demarcadas entre todos os envolvidos. Ou seja, para além do princípio teórico que fundamenta os sistemas de políticas públicas de forma hierarquizada, percebe-se a lógica reducionista de alguns gestores de reconhecer e utilizar os subsistemas e os microssistemas como legitimadores das tomadas de decisão na esfera do macrossistema.

Apesar destas percepções, as instituições que compõem os subsistemas de políticas públicas têm estabelecido espaços *sino qua non* de representação e participação para a inferência nas tomadas de decisão no Brasil, especialmente nas relações de articulação entre as diferentes instituições políticas e sociais, apresentando de diferentes maneiras resultados internos (inputs) e externos (outputs) a partir da interação entre Estado-sociedade, assim como variáveis que podem mensurar como uma política pública tem respondido às demandas dos cidadãos.

Diante de tais prerrogativas, quando pensada a interação entre Estado-sociedade a partir dos Conselhos Gestores, algumas variáveis contribuem para a compreensão destas IPs dentro do cenário político institucional e permitem verificar como a articulação existente entre os diferentes atores sociopolíticos tem contribuído para a delimitação de uma agenda coletiva

e/ou para legitimar o *status quo* de determinado(s) grupo(s) político(s) na formulação e implementação de políticas públicas.

Entre essas variáveis estão a institucionalidade, o processo de escolha dos representantes, representatividade (paritária entre governo e sociedade), finalidade legal (consultivo, propositivo, deliberativo), aceitação institucional dentro do sistema de políticas públicas, capacidade deliberativa, entre outras.

Assim, para mensurar a capacidade de articulação do CEAS dentro da arena política paranaense, neste trabalho optou-se por trabalhar as seguintes variáveis principais: 1) a institucionalidade; 2) as deliberações; e 3) as estratégias incorporadas nas ações políticas para negociarem as pautas advindas das diferentes instituições do governo e da sociedade civil.

#### **4.2 CEAS: da invisibilidade à efetividade**

Os processos de articulação presentes nos diferentes espaços de interação entre Estado-sociedade estão imersos em transformações dentro da conjuntura política institucional frente as experiências políticas que a sociedade brasileira vem experimentando nas mais diferentes áreas governamentais, especialmente naquelas que se traduzem em políticas sociais.

Essas transformações constantes podem ser observadas na conjuntura política paranaense de forma implícita e explícita, nas práticas políticas descontínuístas que cerceiam o avanço das diferentes áreas de políticas públicas no Estado. Isto pode ser observado, sobretudo, nas práticas políticas que maquiagem a realidade institucional, envolvendo a máquina pública e a sociedade sem evidenciar publicamente os conflitos que circundam as realidades locais e a estadual, por exemplo, os mecanismos de (r)existência adotados pelas instituições da sociedade civil frente à “naturalização” da inserção de projetos particularista na agenda pública governamental.

Constantemente as relações de interação entre Estado-sociedade apresentam características que extrapolam a formalidade institucional e dinamizam o cenário político institucional com espaços alternativos – reuniões de bairro, formação de coletivos, mobilizações locais de reivindicações etc.; para a busca de soluções aos problemas sociais. Essa dinâmica participacionista culmina em agendas públicas que denotam a veracidade de como as políticas públicas têm alcançado os cidadãos e acabam por se institucionalizarem quando conseguem alcançar visibilidade pública.

Deste modo, essa institucionalização ocorre por duas vias – diretamente pelo macrossistema e, mais comumente, pelos subsistemas de políticas públicas. No primeiro caso torna-se possível dado a repercussão da organização dos atores políticos e os impactos políticos alcançados, ou seja, quanto maior a repercussão maior a atenção dos gestores públicos e maiores as chances de incorporar a pauta às agendas governamentais. No segundo, a institucionalização ocorre antes dentro dos subsistemas para serem disseminadas e discutidas entre os especialistas, para, posteriormente, serem debatidas em maior amplitude, considerando a posição que essa instituição ocupa dentro da estrutura administrativa do aparelho de Estado.

A capacidade de articulação dos subsistemas com os setores públicos e a sociedade civil depende, além dos aspectos conjunturais, da organização administrativa e da capacidade de ação dos atores que compõem essas instâncias. Isso acarreta, dependendo do grau de institucionalidade, conflitos e cenários plurais de negociação para a escolha de alternativas, pois as relações de forças existentes ou convergem em uma agenda coletiva de atuação ou em ações políticas fragmentadas.

Como um importante subsistema dentro do Sistema Estadual de Assistência Social no Paraná, o CEAS é o principal articulador entre os subsistemas e macrossistemas nos três níveis de governo, recebendo e deliberando pautas tanto da sociedade civil quanto da administração pública na operacionalidade organizativa das políticas públicas, no qual, a partir de sua institucionalidade, tornou-se possível a implementação da Política Estadual de Assistência Social no Estado.

Assim, o que garante a (r)existência do CEAS como principal subsistema de políticas públicas na operacionalidade do Sistema Estadual de Assistência Social? Sua capacidade deliberativa resulta em aprimoramentos ou em paliativos mediante os projetos políticos? Qual a efetividade da articulação sistêmica desta instituição de participação nos outputs gerados a partir da interação entre Estado-sociedade?

Visando apontar direcionamentos para o alcance de possíveis respostas, os argumentos que serão apresentados respaldam-se (1º) na compreensão sistematizada por Martelli *et al* (2016, p.236) de que “quanto mais institucionalizado for o setor de política, maior chance terá de conquistar seus objetivos”; (2º) na premissa apontada por Zorzal e Carlos (2017, p.24) da importância de realizar uma análise multidimensional para mensurar a efetividade das IPs através de fatores endógenos e exógenos; e (3º) nas formas de interação realizada pelo CEAS entre o Estado-sociedade, tendo como aporte as estratégias utilizadas na articulação sistêmica



(ALMEIDA, 2017) entre os atores e as instituições que integram um mesmo campo de atuação de políticas públicas, considerando sua capacidade decisória para deliberar sobre o Sistema Estadual de Assistência Social mediante os projetos políticos delineados pelos gestores e agentes públicos e os atores que representam as instituições da sociedade civil.

#### **4.3 Da antiguidade do setor no aparelho de Estado às formas de articulação**

Em trabalho realizado com o objetivo de compreender as potencialidades das Conferências Nacionais de Políticas Públicas para o avanço dos setores de políticas públicas, Martelli *et al* (2018, p.234-5) pensaram a institucionalidade a partir de dois indicadores: a antiguidade do setor no aparelho de Estado – questionando em que medida as políticas nos respectivos setores estudados são políticas de Estado; e sua extensão dentro do território nacional, considerando o papel dos entes federados nas tarefas de gestão da política.

Afetos a essas variáveis para a compreensão da institucionalidade das IPs, porém voltado para as questões que se referem aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, optou-se em acrescentar mais dois indicadores no âmbito desta discussão: o processo de escolha dos membros da sociedade civil e as formas de articulação sistêmica previstas dentro da organização político-administrativa do Estado, uma vez que esses elementos fornecem análises que extrapolam elementos como o desenho institucional e trazem a reflexão a importância das relações sociais (FONSECA, 2011) frente aos projetos políticos que consolidam relações de poder dentro da cena pública.

A dimensão a ser tratada está na seara do Conselho Estadual de Assistência Social considerando dois períodos históricos distintos: o de 1996 a 2010 – que antecede a aprovação do SUAS como sistema único no Brasil; e o de 2010 a 2018 – que coloca na mesma arena política os projetos políticos nacionais para a consolidação do SUAS e o do Estado do Paraná representado pelo governo Richa que viera a implementar o Programa Família Paranaense como principal ação de políticas públicas do psdebista na ampla frente de atuação denominada de Desenvolvimento Social.

Neste sentido, o primeiro período dará suporte para as discussões propostas para o entendimento do segundo, onde será apresentado a organização institucional do CEAS antes e durante a implementação do SUAS, assim como quais os arranjos institucionais que foram necessários para que este conselho continuasse como principal articulador da Política Estadual de Assistência Social promovendo a interação entre Estado-sociedade diante da setorização que o governo colocou esta política pública na cena estadual.

### ***4.3.1 Marco Regulatório***

Criado pela Lei Estadual nº11.362 de 12 de Abril de 1996, após intenso trabalho realizado pelo Grupo Interinstitucional de Trabalho (GIT), o CEAS nasce nos preceitos da regulamentação da LOAS seguindo o movimento cravado nacionalmente desde a sua promulgação em 1993, com a responsabilidade de coordenar as questões afetas à assistência social em todo o território estadual.

Com cerca de 23 anos presente na arena política estadual, este Conselho perpassou, até 2018, três gestões governamentais no processo de implementação da Política Estadual de Assistência Social, sempre como órgão de caráter deliberativo permanente e paritário, tornando-se ao longo dos anos o principal espaço de articulação entre os atores governamentais e da sociedade civil na promoção de outras formas de interação entre Estado-sociedade, acompanhando e reordenando suas atribuições conforme a legislação nacional.

Como principal responsável pelo controle social e articulação do Sistema Estadual de Assistência Social, o CEAS promove a realização direta de canais de comunicação para a efetivação dos Conselhos no âmbito municipal, assim como o acompanhamento da regularização destes na tentativa de promover descentralização administrativa e participação social nos municípios paranaenses.

Diante disso, é importante ressaltar que o alargamento da participação veio acompanhado pelo fortalecimento do Fórum Estadual de Assistência Social instituído no II Encontro Estadual da LOAS no ano de 1994 como resultado dos Fóruns Microrregionais organizados no mesmo ano pelo GIT, conforme já trabalhado no Capítulo II, com a perspectiva de estabelecer espaços livres de discussões, debates e encaminhamentos sobre questões da área, em reuniões de natureza contínua. O que, em síntese, significou que o Conselho emergiu em cenários de tensões devido aos debates que permeavam o cenário político institucional estadual desde os anos anteriores.

De acordo com Silveira (2004. p.129-131), as discussões acerca da lei de criação do Conselho e do Fundo Estadual de Assistência Social foram debatidas em espaços plurais nas Assembleias do Fórum Estadual realizadas em 1995 nas cidades de Curitiba, Cascavel e Londrina. Nesses fóruns foram debatidas propostas dos quatro anteprojetos apresentados pelo GIT, pelos municípios de Londrina e de Paranaguá e pela Associação dos Municípios do Paraná, culminando na centralidade das discussões sobre a representação paritária que comporia o Conselho durante a I Conferência Estadual de Assistência Social do Paraná, em 1995, e que resultaria na aprovação da Lei nº11.362/1996.

Num primeiro momento, a formação e início dos trabalhos do GIT realizaram-se a partir de um projeto político (Governo Requião 1991/94) mais propício ao estabelecimento de debates e discussões para a implementação da LOAS, mesmo sem comportar ainda mecanismos de controle social e de participação social nas tomadas de decisão e no fomento de alternativas as problemáticas existentes. Posteriormente, houve aumento das tensões após o pleito eleitoral de 1994 (Gestão Lerner 1995/02), já que o projeto político constituído à frente da gestão administrativa resguardava-se nos princípios do neoliberalismo.

O período de institucionalização legal do CEAS perpassa a transitoriedade administrativa demarcada pela instabilidade descontinuista dos projetos vigentes, característicos das administrações públicas estaduais, e a demarcação de uma linha tênue entre a necessidade de regulamentação da LOAS no Estado e o tratamento dado a assistência social pela Gestão Lerner reduzindo-a a um programa de governo.

As consequências assistidas foram cenários de conflitos. De um lado, estavam os movimentos de defesa representados pelos fóruns estaduais e regionais, conjuntamente com o Conselho Estadual de Assistência, que tentavam refrear a fragmentação da política, sua minimização a um programa governamental, numa luta constante para a implementação da LOAS no Estado através da efetivação da lei que criou o Sistema Estadual de Assistência Social. E, de outro, a Gestão Lerner alinhada a política nacional, que logo no início da gestão dissolveu o Grupo Institucional de Trabalho e implementou a assistência social como um programa atrelado à Assessoria Técnica da Secretaria da Criança e da Família.

Mesmo diante deste cenário, a institucionalidade legal do CEAS assegurou sua presença dentro da estrutura político-administrativa do governo, colocando-o como principal responsável pelas questões referentes à Política Estadual de Assistência Social e garantindo aos movimentos de defesa da política um espaço de participação e representação das pautas construídas coletivamente, assim como fez com que a gestão pública estadual assumisse, mesmo com projetos políticos avessos a participação e a representação social, essa instância como parte das responsabilidades administrativas do Estado.

De outra forma, se a priori a institucionalidade legal do CEAS não lhe garantia efetividade de atuação, a mesma possibilitou que caminhos fossem abertos para o alcance de resultados na constituição da política de assistência social como política pública no Estado. Ademais, o Conselho já nascia com o reconhecimento dos diferentes atores sociopolíticos, isto é, a institucionalidade legal reconhecia os anseios e ensejos daqueles que lutavam e

trabalhavam na perspectiva de garantir a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado.

Posteriormente, tornava-se preciso regulamentar a legislação e alinhar os direcionamentos do CEAS enquanto instituição reconhecida institucionalmente (legalmente) e socialmente como espaço de participação e representação da sociedade paranaense.

Neste sentido, a institucionalidade desta instância deliberativa traz em seu regimento interno nos artigos 4 e 12 a estrutura administrativa do colegiado e ressalta a importância da composição paritária entre os órgãos governamentais e as organizações da sociedade civil, estabelecendo a seguinte estrutura:

1. **Mesa Diretora** - composta por presidente e vice-presidente;
2. **Secretaria Executiva** – na qual o secretário executivo é indicado pelo presidente e aprovado pelo próprio conselho, conforme disposto na Lei nº11.362/96;
3. **Comissões temáticas** - 05 (cinco) permanentes (Comissão de Financiamento e Gerenciamento do FEAS, Comissão de Comunicação, Articulação e Mobilização, Comissão de Documentação e Rede socioassistencial, Comissão de Acompanhamento aos Conselhos Municipais de Assistência Social e Comissão de Políticas Sociais), assim como as comissões temporárias constituídas provisoriamente para discussão de temas que necessitam de maior aprofundamento ou para a organização de eventos, principalmente para a Conferência Estadual;
4. **Plenário** - composto pelos membros do conselho presentes na reunião e demais convidados.

Composto por 30 membros titulares e 30 suplentes que se reúnem mensalmente, a manutenção da estrutura administrativa, financeira e de pessoal é assegurada pela Secretaria de Estado responsável pela política de assistência social, considerando o cronograma de reuniões e atividades aprovados pelo colegiado para o adequado desenvolvimento dos trabalhos.

O processo de escolha de seus representantes é realizado por meio de indicação do poder público e da eleição da sociedade civil. Cabe ao poder público a indicação de 30 membros (titulares e suplentes) que compõem a representação governamental, dentre os quais 12 são representantes pertencentes à secretaria responsável pela política de assistência social,

e os demais dividem-se entre representantes de áreas de políticas públicas que fazem interface com a assistência social e a procuradoria geral do Estado. O período de mandato destes conselheiros é de 02 anos permitindo reconduções ou trocas conforme interesse do poder executivo.

O processo de escolha dos membros da sociedade civil foi modificado pela Lei nº 17.597 de 12 de Junho de 2013, que alterou o Art. 2º e o § 1º do art. 9º da Lei Estadual nº 11.362/96. Anteriormente, os processos de escolha dos membros da sociedade civil ocorriam em assembleias próprias durante a realização da Conferência estadual. A nova legislação, por sua vez, desvinculou o processo de eleição da sociedade civil da Conferência estabelecendo que a eleição da sociedade civil fosse realizada em assembleias próprias.

§ 1º. As entidades não governamentais, a que se refere o "caput" deste artigo, **serão eleitas em assembleias próprias na Conferência Estadual de Assistência Social**, sob a fiscalização do Ministério Público, devendo ser homologadas por ato próprio do Chefe do Poder Executivo Estadual (Lei nº 11.362/96 – grifos do autor)

“§ 1º Os representantes da sociedade civil, a que se refere o inciso II deste artigo, **serão eleitos em assembleia própria**, sob a fiscalização do Ministério Público, devendo ser homologada por ato próprio do Chefe do Poder Executivo Estadual.” (Redação dada pela Lei nº17597 de 12/2013 – grifos do autor).

Mediante forte discussão entre os conselheiros na reunião ordinária ocorrida entre o 1º e o 2º dia do mês de agosto de 2013, a eleição da sociedade civil ganhou destaque, haja vista a importância do tema para a participação e representação dos segmentos que compõem a área não governamental. O assunto era essencial para uma representação mais democrática das diferentes regiões do Estado e, mesmo que não fosse discutido em espaço mais amplo como na Conferência Estadual com todos os segmentos da sociedade, como explicitado pela presidente do Conselho, o assunto estava em pauta para possibilitar maior representatividade dos segmentos da sociedade civil.

Sob a alegação que a falta de conhecimento sobre esta questão pela plenária geral da Conferência poderia levá-la a rejeição, a proposta foi votada e aprovada apenas pelos conselheiros. Essas questões podem ser verificadas na Ata da Assembleia Ordinária realizadas entre os dias 1 e 2 de Agosto de 2013:

**Orientações sobre as Conferências Regionais de Assistência Social:** A Secretária Executiva apresentou as Orientações sobre as Conferências Regionais a ser encaminhadas aos Escritórios Regionais da SEDS. Os conselheiros contribuíram na formatação do modelo de ficha de presença a ser utilizado, e sugeriu também algumas adequações de texto. Nesta oportunidade, a Comissão discutiu sobre o novo processo de eleição da

sociedade civil do CEAS e decidiu que será submetido à plenária do dia 02/08/13 a proposta de que a eleição da sociedade civil seja realizada em Assembleias próprias em 5 macrorregionais do Estado. Parecer do CEAS: Aprovado. Entre algumas falas, houve o entendimento que o Conselho já assimilou: - o processo mais adequado para a eleição dos membros da Sociedade no CEAS deverá ser nos moldes do CEDCA, por macrorregionais. Segundo a Presidente Roseli, trata-se de uma questão a ser levada para a Conferência, porém por precaução o desconhecido corre o risco de rejeição. É necessária uma composição mais democrática! Durante a construção do instrumento de pesquisa, houve a compreensão de que se ficasse como estava, a Sociedade Civil estaria pouco representada. Ocorreu uma ampla discussão e foi consensuado que permanecesse no modelo do CEDCA, porém com as adequações necessárias a este Conselho (CEAS/PR, 2013, p.09 /10)<sup>40</sup>.

Diante disso, o CEAS, através da Deliberação nº 056/2013, regulamentou o novo formato do processo eleitoral da sociedade civil a ser realizado em assembleias próprias em 5 macrorregionais do Estado do Paraná. Na mesma deliberação, estabeleceu que o novo formato de eleição seria instituído por regulamentação própria mediante ampla divulgação no prazo de 90 dias anteriores à eleição nas macrorregionais.

Assim, para a representação da sociedade civil, os conselheiros são escolhidos em eleições realizadas em todo território paranaense de acordo com a organização político-administrativa da Secretaria de Estado. As eleições ocorrem em assembleias próprias realizadas nas 05 macrorregionais que são compostas pelos 22 escritórios regionais seguindo as determinações do CEAS. De tal forma que os 30 membros (titulares e suplentes) são dos seguintes seguimentos: entidades de usuários ou de defesa de usuários, organizações de usuários; das entidades ou organizações prestadoras de serviços de assistência social; e entidades ou organizações de trabalhadores do setor em igual número, conforme regulamentado pela LOAS.

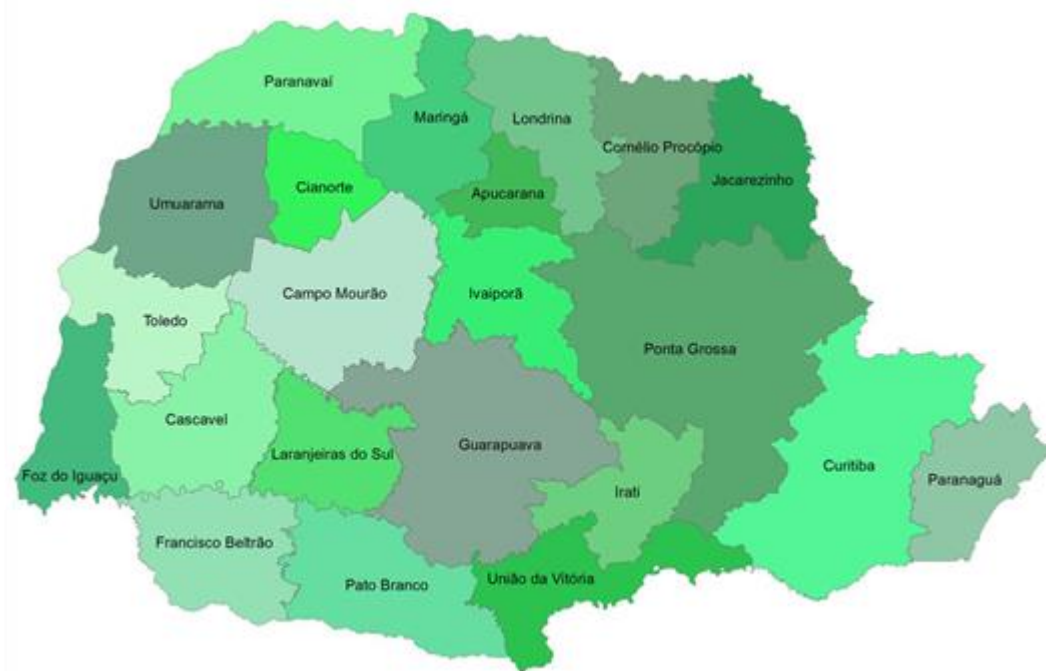
**TABELA 7:** Organização administrativa de representação da Sociedade Civil no CEAS

MACRORREGIONAIS	REGIONAIS ADMINISTRATIVAS
<b>Macrorregião de Curitiba</b>	Regionais de Curitiba, Paranaguá, Ponta Grossa, Irati e União da Vitória
<b>Macrorregião de Maringá</b>	Regionais de Maringá, Paranavaí, Cianorte e Umuarama
<b>Macrorregião de Londrina</b>	Regionais de Londrina, Apucarana, Ivaiporã, Cornélio Procópio e Jacarezinho
<b>Macrorregião de Guarapuava</b>	Regionais de Guarapuava, Laranjeiras do Sul, Francisco Beltrão e Pato Branco
<b>Macrorregião de Cascavel</b>	Regionais de Cascavel, Campo Mourão, Foz do Iguaçu e Toledo

**Fonte:** CEAS, 2019.

**Organização:** o autor.

<sup>40</sup> Disponível em: [http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/reun\\_ago\\_2013/Ata\\_agosto2.pdf](http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/reun_ago_2013/Ata_agosto2.pdf). Acesso em: 01 ago. 2019.

**FIGURA 5:** Escritórios Regionais da SEDS

**Fonte:** SEDS, 2019. Disponível em: <http://www.justica.pr.gov.br/Pagina/Escritorios-Regionais>. Acesso em: 28 ago. 2019.

Com poucas alterações o ordenamento jurídico da Política Estadual de Assistência Social manteve sua base inicial sofrendo apenas alterações nas questões referentes ao Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e ao processo de eleição da sociedade civil, tal como a regulamentação do repasse fundo a fundo do Estado para os municípios e a autorização ao poder executivo para pagamento de custeios das despesas dos conselheiros do CEAS.

Todas as conquistas representam os debates e embates travados para o processo de regulamentação da assistência social como política pública. Sobretudo, como política de direito universal capaz de fornecer aos cidadãos paranaenses um sistema de seguridade social, protetivo, deliberativo, participativo e de qualidade.

Diante de uma arena política plural, a regulamentação institucional legal é resultado de interações e negociações entre os atores sociopolíticos que souberam aproveitar as janelas de oportunidades para articularem uma agenda coletiva em prol do sistema estadual. Com pontos que ora eram convergentes e ora divergentes aos projetos políticos dos governos estaduais, os mecanismos utilizados tensionavam a conjuntura política do Estado. Pois, regulamentar e implementar a LOAS e, conseqüentemente, efetivá-la, significou constituir novos espaços de atuação, conhecer os limites objetivos e subjetivos presentes neste processo e a necessidade de formular estratégias de ação tanto para garantir o funcionamento do sistema estadual quanto para viabilizar o Sistema Único de Assistência Social no Estado.

O resultado dessas articulações entre o CEAS, governo e sociedade, pode ser observado a partir da lei de criação do CEAS, pioneira no sul do país por determinar um sistema participativo e deliberativo, com fundo próprio para o financiamento das ações a serem implementadas. Algo que apesar de constante na LOAS desde 2003 foi sendo regulamentado e ampliado em todo o território nacional a partir da Política Nacional de Assistência Social de 2004.

E, posteriormente, mesmo com a falta de recursos humanos, financeiros e físicos, com a articulação realizada pelo CEAS para a (r)existência da política de assistência social como política pública, bem como os avanços na consolidação do SUAS como principal organizador da política com a implementação de uma nova maneira de gestão por meio dos níveis de proteção, da vigilância socioassistencial, do fortalecimento do controle social e do accountability.

**QUADRO 3:** Marcos Regulatórios da Política Estadual de Assistência Social

<b>LEI</b>	<b>DISPOSIÇÃO</b>
Lei 11.362 - 12 de Abril de 1996	Dispõe sobre o funcionamento do Sistema Estadual de Assistência Social, institui a Conferência Estadual de Assistência Social e o Fundo Estadual de Assistência Social e adota outras providências.
Lei 13.166 - 21 de Junho de 2001	Dá nova redação ao art. 13, da Lei nº 11.362, de 12 de abril de 1996, que dispõe sobre recursos do FEAS.
Lei 17.544 - 17 de Abril de 2013	Dispõe sobre a transferência automática de recursos do Fundo Estadual da Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social em atendimento ao disposto nos incisos I e II do art. 13 da Lei Federal nº 8.742/93, e dá outras providências.
Lei 17.548 - 17 de Abril de 2013	Autoriza o Poder Executivo a custear as despesas dos conselheiros integrantes do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA e do <b>Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS</b> .
Lei 17.597 - 12 de Junho de 2013	Altera os dispositivos que especifica, da Lei Estadual nº 11.362/96.

**Fonte:** Casa Civil, 2019.

**Organização:** o autor.

Deste modo, o Sistema Estadual de Assistência Social até o ano de 2018 esteve sob a jurisdição de um ordenamento jurídico que demarca o processo evolutivo e as conquistas na regulamentação da LOAS no Paraná até o final da primeira década dos anos 2000: de estratégias para refrear a minimização da assistência social novamente a um programa de governo, regulamentando artigos da LOAS com a promulgação de leis específicas,



resoluções/deliberações e documentos de recomendações as gestões e Conselhos municipais, embasados na Política Nacional de Assistência Social e nas novas diretrizes da LOAS.

Os marcos regulatórios da Política Estadual de Assistência Social foram suficientes para fomentar espaços de discussões, debates e negociações em todo o território paranaense, além de conseguir inserir o Estado em discussões em nível nacional, sob o comando do Conselho Estadual de Assistência Social que articulou atores, instituições na perspectiva de tornar efetivo o Sistema Estadual de Assistência Social. De tal modo, que sua institucionalidade (legal, política e social) lhe garantiu a (r)existência como principal subsistema de políticas públicas na operacionalidade da assistência social no Paraná.

#### **4.3.2 Espaços de atuação**

Demarcado por três momentos essenciais dentro de sua trajetória, o CEAS reflete significativamente a realidade situacional pela qual a política de assistência social se desenhou ao longo dos últimos 30 anos. Sendo que os dois primeiros momentos pertencentes ao período que antecede a aprovação do SUAS delineiam a implementação do sistema estadual e, posteriormente a construção de uma pauta coletiva para o desenvolvimento da política de assistência social.

Desta forma, entre 1996 e 2002 houve a institucionalização legal e a implementação do conselho como resultado da organização construída no Estado para a implementação da LOAS desde 1994, com a responsabilidade de promover a continuidade dos trabalhos iniciados pelo GIT na implementação do Sistema Estadual de Assistência Social com vistas:

- (a) na construção de uma agenda estadual capaz de responder aos movimentos de defesa da política;
- (b) na capacidade operacional de regulamentar o sistema estadual;
- (c) na necessidade de reestruturar as ações na área de assistência social chamando o Estado a assumir suas responsabilidades como promotor de políticas públicas;
- (d) na retirada da assistência social de status de um programa para a sua imersão no cenário político institucional paranaense como política pública;
- (e) a constituir um espaço plural de participação e representação por vias institucionais no exercício do controle social;
- (f) a regulamentar procedimentos técnicos para os profissionais governamentais e não governamentais no atendimento da população, afastando as práticas

assistencialistas e estabelecendo metodologias inerentes ao exercício da seguridade social como direito;

- (g) na articulação dos atores e instituições sociopolíticas por vias institucionais fortalecendo e estabelecendo mecanismos de interação entre Estado-sociedade.

As perspectivas construtivistas culminaram em cenários de tensões entre o governo e a representação conselhistas no Estado, conforme demonstrado na V Conferência Estadual de Assistência Social que avaliou os avanços e sinalizou os desafios durante os 10 anos de LOAS e o período de sua implementação na cena pública estadual.

Verifica-se avanços significativos nos primeiros anos sinalizados nesta conferência, como o envolvimento do Ministério Público do Paraná no acompanhamento da implementação da LOAS e das instâncias de participação instituídas (Conselho e Conferências) na produção de diretrizes e normas, na consolidação do Fórum Estadual de Assistência Social como espaço de participação e articulação; e na participação das Instituições de Ensino Superior na produção de conhecimentos diversificados acerca das temáticas envoltas ao sistema participativo e descentralizado em curso no Paraná.

Deste modo, conforme apontado por Silveira (2004, p.142/143), os desafios que se apresentavam naquele momento centravam-se na implementação efetiva do sistema estadual e no fortalecimento da assistência social como política protetiva, do controle social, da ampliação da participação social, do protagonismo da sociedade civil e do reconhecimento por parte do poder público da importância da organização administrativa estadual em relação ao comando único para a política. Conforme a autora, os desafios estavam na

definição das atribuições e responsabilidades das esferas de governo com cofinanciamento, apoio técnico e execução de ações complexas atendendo às peculiaridades; superação do legado clientelista da assistência social pautado na cultura do mando, do favor, da subserviência; fortalecimento da dimensão estratégica da assistência social na composição do sistema de proteção social com objetivo de inclusão social, garantindo-se a interface e articulação com as demais políticas setoriais, com intensificação dos mecanismos redistributivistas e de construção de autonomia para a elevação dos patamares superiores de civilidade; garantia do comando único da política com centralização de programas, projetos e serviços, em oposição ao paralelismo e às tendências focalistas, com a unificação das redes protetivas; ampliação do orçamento para a assistência social com transferência fundo à fundo; afirmação do caráter civilizatório das políticas sociais, com garantia da primazia do Estado e ampliação da esfera pública, através do trânsito para o campo dos direitos, com universalização dos acessos e participação popular; intensificação dos mecanismos de monitoramento e avaliação da política, quanto à eficiência, eficácia, efetividade e alcance social; normatização de critérios de transferência de recursos e de qualidade na prestação de serviços; debate e delimitação dos mínimos sociais relativos à

assistência social e demais políticas; fortalecimento do protagonismo da sociedade civil (SILVEIRA, 2004, p.142/143).

O momento posterior (2003/10) iniciou-se com a retomada de Roberto Requião ao poder executivo estadual e sinalizou, para além da agenda construída anteriormente e durante o período conferencial, para o alinhamento da política estadual aos processos que decorriam no âmbito nacional.

A emergencialidade esteve diretamente ligada ao reconhecimento da assistência social como área política no cenário institucional, munindo-a de recursos humanos, financeiros e físicos, extrapolando o legalismo, e instituindo-a como política autônoma dentro da estrutura administrativa do Estado. Ou seja, o principal desafio era o processo de participação do CEAS e das outras instituições de participação nas tomadas de decisão de forma efetiva e contínua, rompendo essencialmente com as práticas patrimonialistas, com a minimização da assistência social.

O caráter representativo e participativo atribuído ao Sistema Estadual de Assistência Social naquele momento precisava extrapolar com as práticas políticas assistencialistas do executivo e ganhar as agendas governamentais como instrumento deliberativo e organizador da Política Estadual de Assistência Social, não apenas no marco regulatório instituído pela sua lei de criação no ano 1996, como efetivamente na organização administrativa e nos ordenamentos jurídicos (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual) com destinação de recursos para financiar os serviços, programas, projetos e benefícios de responsabilidade da política.

Frente a isso, a reestruturação administrativa<sup>41</sup> promovida pelo governador Roberto Requião resultou na junção entre política de trabalho e assistência social e na criação de vários núcleos de atuação, entre os quais o Núcleo de Assistência Social (NUCLEAS), responsável pelas atividades afetas a assistência social no Estado.

De imediato, as mudanças pouco alteraram o status da assistência social no Estado, contudo, ao ser aprovada a Política Nacional de Assistência Social (2004) pode-se perceber o alinhamento do governo estadual às diretrizes que vinham se estabelecendo no cenário nacional. Os espaços de debates e negociações passaram a conotar a concretização de um sistema único brasileiro para assistência social. Isto tudo tendo no Conselho Nacional de Assistência Social a arena política necessária para o desenvolvimento de estratégias e de

---

<sup>41</sup> Ver Capítulo II que explica a reestruturação administrativa que juntou as atividades antes exercidas pelas extinta Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família e da Secretaria de Estado do Emprego e Relações de Trabalho em uma única secretaria denominada de Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social.

negociações das diretrizes da política nacional, conseqüentemente, fortalecendo a atuação do Conselho Estadual de Assistência Social no Paraná.

A V Conferência Estadual de Assistência Social solidificou-se como um marco para o CEAS. A pauta de atuação na efetivação da política no Estado consolidou momentos importantes para o Conselho, pois a janela de oportunidades que se abria novamente já fora demarcada inicialmente pela experiência da criação do GIT em 1994, no primeiro mandato de Roberto Requião como governador, e que se tornava possível novamente com a escolha do petista Padre Roque Zimmermann para coordenar os trabalhos da Secretaria Estadual de Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP) entre 2003 e 2006.

Neste sentido, os primeiros anos de mandato trouxeram à política de assistência social novos direcionamentos tratados a partir da regionalização das atividades com a implantação de 18 Escritórios Regionais para dar apoio técnico aos municípios como, por exemplo, a organização dos trabalhos considerando o alinhamento dado a política em nível nacional, deixando o modelo de organização de ações por programas estaduais e implementando eixos de atuação, tais como: enfrentamento à pobreza; níveis de proteção social (básica e especial); aprimoramento da gestão e benefícios.

A janela de oportunidades aberta com os novos caminhos estabelecidos pela nova secretaria e, conseqüentemente na Política Estadual de Assistência Social, colocou a assistência social em outra direção. Tais mudanças alicerçadas e pactuadas pelas instâncias de participação estabeleceram inovações na interação entre Estado-sociedade, como a ampliação dos Fóruns Regionais de Assistência Social e a ampliação da participação social com o fomento dos Conselhos Municipais de Assistência Social, presentes em quase todo o território paranaense ao final da primeira década dos anos 2000.

Ademais, evidenciou o protagonismo do CEAS na articulação entre as personagens envolvidas para a implementação do sistema estadual e da retirada da política da periferia na qual estava imersa:

A propositura da nova secretaria bem como da política de assistência social passa a ser debatida nos espaços de pactuação, revelando o convívio plural de perspectivas convergentes e divergentes quanto ao pacto entre os agentes e instâncias constitutivas do sistema descentralizado e participativo. A mudança mais significativa é a substituição das coordenadorias, organizadas por segmento (criança e adolescente; idoso; pessoa portadora de deficiência), para coordenadorias de apoio à gestão municipal; de desenvolvimento integrado e de programas especiais de enfrentamento à *pobreza* (SILVEIRA, 2004, p.139).

Concomitantemente a este novo momento de atuação do CEAS, o cenário nacional acenava a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para a organização da política em todo o território a partir da pactuação dos três entes federados, que alçava a participação social como elemento central para o desenvolvimento da assistência social como política pública, fortalecendo assim as reivindicações dos atores que ocupavam os subsistemas da Política Estadual de Assistência Social.

As arenas políticas consolidadas entre os anos 2002 e 2010 no Paraná, foram demarcadas pela busca da efetivação do sistema estadual e pela ampliação da participação social diante de cenários de tensões e conflitos. A institucionalidade adquirida legalmente em 1996 e restringida pelo projeto político daqueles oito anos iniciais culminaram em cenário conflituoso entre as instancias de pactuação e participação com o governo, bem como serviram de base para o estabelecimento de uma agenda de atuação diante do novo projeto político do executivo paranaense (2003/10).

Com pautas cruciais para o desenvolvimento de estratégias para a consolidação da assistência social como área política, o CEAS atuou significativamente como subsistema de políticas públicas articulando atores e instituições na interação Estado-sociedade de forma a garantir a pluralidade da participação e representação da sociedade nas tomadas de decisão.

Assim, para a existência efetiva do Sistema Estadual de Assistência Social, o CEAS durante o governo Requião trabalhou assiduamente, conforme mostra os relatórios de gestões de 2004 a 2010<sup>42</sup>: estabeleceu espaços de debates e decisão sobre a política estadual; definiu prioridades na composição da agenda de atuação a partir das propostas das Conferências, das reuniões e encontros dos Fóruns Regionais de Assistência Social e das Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT); atuou no fortalecimento dos conselhos municipais; acompanhou a implementação do SUAS no Estado e, conseqüentemente, nos municípios; garantiu a vinculação dos recursos da área de assistência ao Fundo Estadual de Assistência Social viabilizando o efetivo controle social e transparência; convocou expressamente as Conferências regionais e estadual de assistência social de forma contínua; fomentou o reordenamento da política de assistência social de acordo com as normativas legais, definindo critérios de partilha de recursos; assim como regulamentou a inscrição das entidades sociais nos Conselhos municipais e na SETP.

É de extrema importância ressaltar a atuação política das diferentes personagens para a Política Estadual de Assistência Social, em especial, Márcia Helena Carvalho Lopes e Denise

---

<sup>42</sup> Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=494>. Acesso em: 01 nov. 2019.

Ratmann Arruda Colin. Ambas se tornaram figuras referenciais para a consolidação de espaços de atuação do CEAS no âmbito estadual e na promoção da assistência social nos diferentes cenários políticos institucionais, colocando o Estado em destaque nas discussões referentes à criação e implementação do sistema único no território brasileiro. Ademais contribuíram significativamente para a fomentação, implementação e consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para o desenvolvimento do SUAS como resultado das demandas sociais, das articulações realizadas pelos diferentes atores sociopolíticos engajados nos macrossistemas e subsistemas de políticas públicas.

#### **4.3.2.1 Trajetórias<sup>43</sup>: importância para as bases de atuação do CEAS**

##### ***Márcia Helena Carvalho Lopes***

Assistente social e mestre em Serviço Social pela PUC/SP tem em sua biografia a atuação sociopolítica em instituições governamentais e não governamentais. Professora docente da Universidade Estadual de Londrina, coordenou o Curso de Serviço Social, onde leciona há mais de 30 anos. Durante a década de 1990, exerceu o cargo de gestora da assistência social (1993-1996) e atuou como conselheira de assistência social, presidiu o primeiro Conselho Municipal de Assistência Social implantado no Paraná na cidade de Londrina (1995-96), também compôs o Conselho Estadual de Assistência Social representando o Conselho Regional de Serviço Social do Paraná por duas gestões, onde ocupou o cargo de vice-presidente. Durante os anos 2000 foi eleita vereadora pelo Partido dos Trabalhadores na cidade de Londrina (2000/04), onde presidiu a comissão de seguridade social da Câmara Municipal. No ano de 2004 exerceu mandato no Conselho Nacional de Assistência Social e em fevereiro do mesmo ano, durante o Governo Lula, assumiu o cargo de primeira secretária nacional da assistência social, mediante a reforma ministerial que realizou a fusão entre os Ministérios da Assistência Social e o Ministério de Combate à Fome. Enquanto secretária nacional de assistência social teve como principal incumbência implantar as diretrizes da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que deliberou pela implantação do SUAS. Já em 2005 deixa a pasta de secretária para assumir a Secretaria executiva do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2005-07). Presidiu a Rede de Pobreza e Proteção Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2007. No ano de 2010, quando Patrus Ananias se licencia para concorrer ao Senado por Minas Gerais, torna-se ministra do MDS, cargo que ocupou durante aquele ano.

---

<sup>43</sup> Informações retiradas da Plataforma Lattes e dos trabalhos de Silveira (2004) e Gutierrez (2015).

***Denise Ratmann Arruda Colin***

Assistente social do Ministério Público do Paraná, formada pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR), mestre e doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), integrou o Grupo Interinstitucional de Trabalho implantado em 1994 para a implementação da LOAS no Paraná, tornando-se referência para os gestores, entidades, profissionais, principalmente no que diz respeito às orientações legais. Em 2003 assume a gestão da assistência social no Estado, como Coordenadora da Política de Assistência Social da Secretaria de Trabalho, Emprego e Promoção Social, o que lhe oportunizou integrar as reuniões da Comissão Intergestores Tripartite pelo Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS), acompanhando de perto a implementação do SUAS. Enquanto membro do FONSEAS atuou especificamente nas seguintes comissões: Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004); NOB/SUAS; NOB-RH; Cofinanciamento; Benefícios; Plano Nacional de Convivência Social e Comunitária; Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; Regulamento e Regimento Interno. Ainda como coordenadora do Núcleo de Assistência Social da SETP, foi presidente (2003;2004;2006) e vice-presidente (2007/08) do CEAS; e coordenadora da Comissão Bipartite (CIB) (2003/08). Em 2011 foi nomeada Secretária Nacional de Assistência Social, cargo que ocupou até fevereiro de 2015.

As trajetórias sociopolíticas destas duas personagens evidenciam a importância de como a assistência social paranaense contribuiu para a formação de uma agenda nacional. Estiveram entre as responsáveis na implementação da LOAS no Estado, na criação do Sistema Estadual de Assistência Social, na atuação em movimentos de defesa da política, na formação do Fórum Estadual de Assistência Social, no acompanhamento dos Fóruns Regionais de Assistência Social, na solidificação do Conselho estadual como principal subsistema de políticas públicas de assistência social no Paraná. E, nacionalmente, na aprovação da nova Política de Assistência Social em 2004, na implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social, tornando-se personagens cruciais na história das políticas públicas de assistência social em todo o território brasileiro.

Ambas as personagens aparecem em dois momentos fundamentais para as análises das políticas públicas de assistência social. Primeiramente, na dissertação de Jucimeri Silveira (2004), que discutiu o processo de formação do campo da assistência social no Paraná a partir da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nos marcos do novo pacto federativo brasileiro e do movimento descentralizante desencadeado. E cerca de 10 anos mais

tarde, na tese de doutorado de Kellen Gutierrez (2015), que analisa o impacto das interações socioestatais na produção de políticas públicas a partir das trajetórias das ativistas do movimento em defesa da assistência social demonstrando que as relações do movimento com o Estado e com o Partido dos Trabalhadores foram fundamentais para a organização e formulação de estratégias, por parte do movimento, na implementação de seu projeto político.

Em linhas gerais, é importante ressaltar que diferentes personagens que ocupavam a cena pública estadual durante a implementação da LOAS e na consolidação do sistema paranaense estiveram presentes também na configuração da implantação e consolidação do SUAS. Porém, a escolha em referenciar Márcia Helena Carvalho Lopes e Denise Ratmann Arruda Colin, está no fato de ambas terem ocupado papéis centrais na organização do sistema estadual e no SUAS, em cargos estratégicos nos subsistemas e nos macrossistemas atuando como empreendedoras de política (*policy entrepreneurs*) na efetivação da assistência social como política pública.

Essas duas personagens tornaram possível a abertura de canais de comunicação entre os subsistemas políticos e os gestores públicos dando visibilidade às instâncias de participação e representação, seja no exercício do controle social ou na apresentação de alternativas para formação da agenda governamental. Outra característica fundamental presente nas biografias está na capacidade de articulação destas personagens com as diferentes instituições envolvendo experiências desde a composição de projetos políticos partidários até a formação de projetos políticos mais amplos junto às instâncias de participação, representação e controle social.

Diante disso, é possível afirmar que essas personagens foram essenciais para a construção de pautas de atuação no Estado do Paraná, sendo que em alguns momentos articularam e negociaram com diferentes atores e instituições para definição de alternativas (decision agenda) e, conseqüentemente como resultado de atuação, tornaram-se influentes na definição da agenda governamental.

Em outras palavras, utilizando-se da teoria de Kingdon (2003), iniciaram suas atividades dentro dos subsistemas de participação e representação como atores invisíveis formulando ideias e alternativas para macrossistemas para em seguida tornarem-se atores visíveis operando instituições dos macrossistemas recebendo considerável atenção da imprensa e do público. Do mesmo modo, atuaram na delimitação das prioridades para as agendas governamentais e estabeleceram quais canais de negociação estariam abertos para a apresentação de alternativas para as políticas públicas de assistência social.



Isto é, mudaram a posição de atuação: se antes buscavam articulações com o macrossistemas a partir dos subsistemas, ao se inserirem nos cargos de comando passaram a acionar os subsistemas para apresentação de alternativas ao macrossistemas. Algo que conecta suas trajetórias é que estas passaram a integrar o macrossistemas com a legitimidade dada pelos atores e instituições pertencentes aos subsistemas de políticas públicas de assistência social e receberam o reconhecimento destes enquanto estiveram ocupando seus cargos. Pode-se verificar, através de suas trajetórias, que desde o momento que integravam os subsistemas políticos influenciavam a agenda governamental e se tornaram figuras importantes para comporem áreas essenciais nos governos federal e estadual.

No Paraná os resultados deixados por essas duas personagens podem ser aferidos a partir da resistência e do reconhecimento do Conselho Estadual de Assistência Social como espaço democrático de participação e representação das demandas, uma vez que enquanto estiveram à frente do Conselho como membros da mesa diretiva abriram canais de diálogos, propiciaram a ampliação da participação tanto pelos fóruns de assistência quanto pelas Conferências realizadas em nível municipal, regional e estadual, bem como consolidaram a importância de se pensar efetivamente o Sistema Estadual como mecanismo político democrático e participativo.

O trabalho de base realizado junto aos municípios através dos fóruns regionais e do apoio técnico da Secretaria de Estado, mesmo diante da precarização de infraestrutura e recursos humanos, abriu canais de comunicação com os gestores locais, permitindo ao longo da primeira década dos anos 2000 o fomento da base para retirada da assistência social do reducionismo da política à programas setoriais e estabelecendo mecanismos de construção da mesma como política pública, com a implementação de Conselhos, Planos e Fundos em nível local.

Por fim, o legado deixado nessa construção permitiu bases de atuação mais sólidas para o conselho estadual nas décadas seguintes, e que ganharam fôlego com o reconhecimento legal do SUAS como sistema único da política de assistência social, especialmente com a participação das instituições da sociedade civil nas tomadas de decisão.

#### **4.3.2.2 Articulações e conexões na consolidação de espaços de atuação na Gestão Richa**

A busca por um sistema de articulação dentro da Política Estadual de Assistência Social com o executivo e o legislativo tornou-se pauta essencial na agenda do Conselho Estadual de Assistência Social. Sobretudo, para garantir no cenário político institucional

paranaense o reconhecimento necessário para a efetividade das ações que estavam em andamento desde a implementação da Lei Orgânica de Assistência Social no Paraná.

As articulações realizadas dentro dos subsistemas de políticas públicas registraram-se como marco do princípio constitutivo do sistema estadual, pois os resultados alcançados a partir da criação do Grupo Interinstitucional de Trabalho podem ser visualizados na criação do Fórum Estadual de Assistência Social, nos fóruns regionais, na aprovação da lei de criação do Sistema Estadual de Assistência Social como organizador da política. As articulações tiveram continuidade na atuação do CEAS, nas conexões que o conselho estabeleceu com atores e instituições para apresentar alternativas e efetivar deliberações junto ao macrossistema como, por exemplo, a participação no Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Assistência Social (FONACEAS).

Fundado em 2007, o FONACEAS é composto por todos os Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de Assistência Social e sua representação ocorre através do presidente, vice-presidente ou pelos secretários executivos dos respectivos Conselhos. De acordo com o artigo 2º do regimento interno do FONACEAS, sua principal atribuição é a mobilização e a articulação dos Conselhos Estaduais de Assistência em um processo coletivo de proposição junto ao Conselho Nacional de Assistência Social, aos Fóruns Estaduais e Nacional, no exercício de participação das instâncias estaduais e do Distrito Federal, na proteção, na defesa, na vigilância e no controle social da política de assistência social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>44</sup>.

A participação do CEAS no Fórum solidificou o protagonismo da assistência social paranaense na formatação da política pública, da imersão desta política em discussões que fortalecessem, mesmo sem autonomia administrativa e comando único, a implementação de novas instituições de participação social, representação e controle social.

Na mesma direção, o fortalecimento destes subsistemas denotou o rompimento da lógica contínua empregada nos governos estaduais de estabelecerem a política de assistência social como programa a ser implementado com características assistencialistas e inseriu a política na pauta de discussões na estrutura político-administrativa dos macrossistemas.

Isto é, a assistência social passou a ser planejada e aparecer nos instrumentos de gestão (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) dotada de orçamento, mesmo que estes não fossem suficientes para suprir os serviços, programas, projetos e benefícios sob a perspectiva de organização e controle social do CEAS,

---

<sup>44</sup> Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/fonaceas/fonaceas.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2019.

organização dada a partir da criação do Núcleo de Assistência Social (NUCLEAS) da recém criada SETP, conforme discutido anteriormente.

Segundo Denise Colin (2006, p.3), as atividades desenvolvidas pelo conselho até o final do primeiro mandato de Roberto Requião (2003/06), trouxe avanços significativos para a política estadual, no entanto, os desafios consolidados estavam na necessidade do reconhecimento da assistência social como política pública, na superação das fragilidades das instâncias de representação coletiva e na ampliação da participação social da sociedade civil.

A experiência acumulada de mais de uma década e os estudos realizados, demonstram possibilidades e limites ao funcionamento do Conselho para que os conselhos realizem efetivamente seu papel. Ao tempo em que ainda persiste a fragmentação do espaço público, a dificuldade de entendimento da assistência como política pública e a fragilização das instâncias de representação coletiva, também visualiza-se a inscrição das demandas sociais na agenda pública, com o efetivo envolvimento e participação da sociedade civil exercendo o controle social (COLIN, 2006, p.6 - online)<sup>45</sup>.

Na mesma direção, ao final da Gestão Requião em 2010, a presidente do CEAS Denise Maria Fank de Almeida, ao apresentar o Relatório de Gestão Biênio 2008/10, chama a atenção para a importância do Conselho como protagonista na construção da Política Nacional de Assistência Social, dado seu caráter mobilizador na articulação para apresentação de alternativas e resistências aos projetos políticos que se distanciavam das diretrizes de promoção da assistência social enquanto política pública.

O Conselho Estadual de Assistência Social do Estado do Paraná historicamente, se colocou como protagonista na construção da PNAS, em momentos definitivos, realizando mobilizações para aprovação das legislações para as diversas políticas públicas, e, principalmente no que se refere à PNAS, à NOB/SUAS e à NOB-RH/SUAS, política esta, que objetiva assegurar a proteção social e promover a emancipação às populações em situação de vulnerabilidade e risco social e/ou pessoal (ALMEIDA, 2010 – online)<sup>46</sup>.

Os resultados do período de 2003 a 2010, tornaram-se a base de sustentação para a sequência dos trabalhos que compuseram a agenda do CEAS, determinando diretrizes a serem alcançadas a partir das deliberações das Conferências estaduais e que foram discutidas massivamente pelos conselheiros até aquele momento para a estruturação da política de assistência social.

A conjuntura política 2011 a 2018 tornou-se arenosa e desafiadora, tendo em vista que a assistência social trazia como desafio a consolidação do Sistema Único de Assistência

---

<sup>45</sup> Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/relCEAS20042006.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019.

<sup>46</sup> Disponível em: [http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/relatorio de gestao 2008 2010.pdf](http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/relatorio%20de%20gestao%202008%202010.pdf). Acesso em: 01 nov. 2019.

Social e o fortalecimento da gestão política no Estado, visando cumprir o Financiamento e o Plano Estadual de Capacitação, a implementação e fortalecimento das ações da Frente Parlamentar no Estado, incentivando, ainda, a criação de frentes parlamentares nos municípios em defesa desta política pública.

Ademais, as prioridades estavam centradas na regulamentação legal e das normativas da política estadual conforme as diretrizes do Conselho Nacional de Assistência Social e os marcos jurídicos no âmbito nacional, tais como: Reordenamento do fluxo de inscrição das entidades nos Conselhos Municipais de Assistência Social por conta da Lei Federal nº12.101/2009; Reordenamento do Cadastro de entidades na SETP por conta da Lei Federal nº12.101/2009; Continuidade na discussão e aplicação do Plano Estadual de Capacitação; Cartilha sobre financiamento da política de assistência social; Nota técnica sobre Benefícios Eventuais; A questão do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e suas orientações para a Política de Assistência Social; Discussão da nova lei do CEAS, de acordo com a PNAS, NOB e NOB/RH, bem como adequação da mesma, conforme o Regimento Interno do Conselho.

Diante de projetos políticos que retomaram a redução da assistência social à um programa de governo, a atuação do CEAS buscou junto aos municípios o fortalecimento necessário para continuar na arena política como principal responsável pelo funcionamento do Sistema Estadual de Assistência Social, aproveitando as janelas de oportunidades que se abriam diante da conjuntura política nacional.

Se antes a atuação se dava com vistas a efetivação e regulamentação do arcabouço legal que se constituiu desde 1996, na solidificação do sistema estadual através da promoção da participação social e das instituições de representação coletiva, na Gestão Richa, a atuação voltou-se para a inserção de mecanismos de manutenção das conquistas advindas e de resistência aos projetos políticos governamentais que acenavam para a centralização das decisões, o enfraquecimento dos Fóruns Regionais de Assistência Social, assim como ao cumprimento das normativas legais para assegurar as diretrizes do pacto federativo.

Diante destes cenários, duas ações principais durante esta gestão governamental sinalizaram para a redução das arenas de atuação do CEAS e ao mesmo tempo denotaram que era preciso novas estratégias para manter a assistência social como direito a ser garantido como política pública: a desmobilização institucional dos Fóruns de Assistência Social no Estado e a extinção das Conferências Regionais de Assistência Social.

No primeiro caso, a desmobilização ocorreu pela desvinculação da atribuição de mobilização dos técnicos dos Escritórios Regionais, os quais receberam demandas técnicas

maiores no acompanhamento dos municípios. Contudo, sem espaço institucional para mobilizar os Fóruns regionais de forma contínua como havia sendo feito por Denise Colin desde 2003, enquanto coordenadora da Política de Assistência Social da Secretaria de Trabalho, Emprego e Promoção Social.

Historicamente presentes no cenário político paranaense, os Fóruns consistiam em arenas plurais de discussão e apresentação de alternativas através da representação regionalizada, “enquanto espaço livre de discussões, debates e encaminhamentos sobre questões da área, em reuniões de natureza contínua”, consolidando-se dentro da arena política institucional como um espaço político plural, de intermediação institucional e de relevância pública, em que “a diversidade de pensamentos e práticas é explicitada e se reflete na formação das lideranças que exercem o poder deliberativo no Conselho Estadual de Assistência Social e mesmo em Conselhos Municipais de Assistência Social” (SILVEIRA, 2004, p.124/128-129).

Num processo de interação entre governo-sociedade, conselho-governo e conselho-sociedade, os Fóruns garantiam a intermediação institucional nos processos de tomadas de decisão antes mesmo dos assuntos tornarem-se pauta do executivo estadual e do CEAS, pois os mesmos viabilizavam alternativas à serem discutidas pelos atores sociopolíticos sistematizando previamente a pluralidade de interesses presente no cenário político institucional paranaense.

A redução destes espaços de participação simbolizou, para a Política Estadual de Assistência Social, perdas substanciais no formato dado a participação social dentro do Sistema Estadual de Assistência Social, já que as arenas políticas institucionais de participação e representação foram minimizadas pela Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social.

Apesar de não serem espaços governamentais, os Fóruns de Assistência Social “foram importantes espaços de mobilização e articulação em defesa da assistência social” (GUTIERRES, 2015, p.101) atuando como fortes mediadores entre os diferentes atores sociopolíticos em defesa da assistência social como política pública frente as gestões públicas em níveis regionais e locais no Paraná.

Em análise nos Relatórios de Gestões do Conselho Estadual de Assistência Social entre 2010 a 2018, pode-se verificar que a redução destes espaços acarretou na diminuição da articulação dos conselheiros com as localidades de forma contínua, uma vez que a participação destes conselheiros nas reuniões dos Fóruns Regionais de Assistência Social

(FOREAS) ocorreram de forma incipiente e, em sua maioria, por meio dos representantes da sociedade civil.

Ainda, no período recorrente ao primeiro mandato de Richa (2011/14), os relatórios de gestão do CEAS demonstram a preocupação dos conselheiros com o funcionamento dos Fóruns em determinados momentos para saberem como estavam organizados em todo o Estado. Não obstante, nos relatórios do período que corresponde ao segundo mandato Richa (2015/18)<sup>47</sup> percebe-se a movimentação em torno da articulação das regionais para a reativação das atividades dos FOREAS.

É exatamente entre 2015 e 2018 que houve a maior redução da participação social no Estado e, conseqüentemente, nos espaços de atuação do CEAS. Isto é, de acordo com os relatórios de gestão do CEAS e os relatórios das Conferências, neste período verifica-se pouca mobilização dos conselheiros com as bases em locais como os Fóruns, nos quais muitos deixaram de atuar de forma contínua, assim como o fim da realização das Conferências Regionais de Assistência Social.

De forma geral, os Fóruns davam a sustentação para a realização das Conferências regionais realizando a mediação dos atores locais para a participação nestes espaços, a fim de fortalecer o sistema de participação e representação da Política Estadual de Assistência Social. E isto mobilizando diferentes atores e instituições no âmbito local e regional na perspectiva de fomentar serviços, programas, projetos e benefícios que sobrepusessem as vontades políticas dos gestores locais.

O ponto central de atuação dos Fóruns regionais no Paraná estava no contínuo movimento de defesa da assistência social como política pública dissociada dos assistencialismos tão comuns na gestão política nos governos locais. Se antes atuava-se em defesa do reconhecimento da política de forma institucional, após o SUAS o foco era a consolidação das conquistas advindas desde a aprovação da LOAS.

Deste modo, o enfraquecimento dos FOREAS, dado em grande parte pela extinção da responsabilidade dos técnicos dos Escritórios Regionais em auxiliar no andamento dos trabalhos realizando contatos com os municípios, reserva de locais para as reuniões e a articulação da rede socioassistencial, colaborou para a extinção das Conferências regionais, haja vista que a centralidade de ações a diminuição da participação social nas tomadas de decisão tornaram-se uma característica constante na Gestão Richa.

---

<sup>47</sup> Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=494>. Acesso em: 01 nov. 2019.

Incorporadas dentro das ações políticas do Sistema Estadual de Assistência Social do Paraná, as Conferências regionais, por sua vez, consagraram-se como espaços para o encontro das diferentes personagens que compunham a assistência social. Serviam, para além de deliberarem propostas em nível regional, para a troca de experiências e eleição dos delegados para participarem da Conferência estadual permitindo maior representatividade dos municípios na formação de diretrizes para a política e, conseqüentemente, na deliberação de prioridades para a agenda de atuação do CEAS.

Os resultados dos processos conferenciais de 2011 a 2018 remetem a importância dos espaços de participação e representação consolidados pela política de assistência social na cena pública estadual. Tais resultados apontam como a organização estabelecida contribuiu para a manutenção do CEAS como articulador das políticas públicas de assistência social no território paranaense, bem como apontam para a qualidade dos processos deliberativos intrínsecos aos espaços de participação social estabelecidos e a efetividade das Conferências como promotoras de debates e reflexões dentro dos subsistemas de políticas públicas.

Neste sentido, em 2011 e 2013 os ciclos conferenciais contaram com conferências municipais, regionais e estadual. Foram realizadas conferências regionais em todo o território político administrativo da SEDS, com o apoio dos escritórios regionais e dos Fóruns regionais que estavam em atuação. Nestes dois anos foram realizadas 40 conferências regionais (18 em 2011 e 22 no ano 2013), e 798 conferências municipais, uma vez que todos os 399 municípios paranaenses realizaram as Conferências.

O processo conferencial de 2011 foi fundamental para a aprovação do projeto de lei do SUAS, pois as mobilizações realizadas contribuíram para o debate sobre a importância do SUAS enquanto operador das políticas públicas de assistência social nos municípios, assim como na importância do funcionamento dos Conselhos Gestores, do planejamento estratégico e do financiamento dos serviços, programas e projetos nos três níveis de governo.

No Paraná as Conferências de 2011 mobilizaram em nível local 14.492 usuários, 2.552 trabalhadores do SUAS, 2.368 representantes de entidades e 3.223 representantes governamentais, totalizando a participação de 22.635 pessoas. No âmbito regional as Conferências obtiveram a participação de 181 usuários, 114 trabalhadores do SUAS, 215 representantes de entidades e 658 representantes governamentais totalizando ao final 1.168 participantes. Destes 548 participaram da Conferência Estadual como representantes da sociedade civil (186) e do poder público (233), além de 129 pessoas entre observadores, convidados e imprensa.

Em 2013, com o SUAS aprovado, o processo conferencial reuniu 37.602 participantes em nível local, 2.293 nas Conferências regionais. Na fase estadual participaram 601 pessoas, sendo 233 representantes da sociedade civil, 233 representantes governamentais e 135 observadores e convidados. Durante o processo conferencial de 2013 houve um aumento considerável no número de participantes nas conferências, cerca de 40% na fase municipal, 49% na fase regional e 8,8% na Conferência estadual.

De forma geral, as Conferências realizadas em 2011 e 2013 discutiram e deliberaram pautas cruciais para a consolidação do SUAS, buscando nos municípios a base necessária para sua consolidação enquanto sistema único da política no Paraná. Ou seja, as Conferências permitiram amplo debate em torno do SUAS com vistas ao estabelecimento de bases sólidas para o desenvolvimento das diretrizes presentes na Política Nacional de Assistência Social no âmbito municipal e estadual. Pois, se as Conferências em 2011 discutiam a importância dos trabalhadores do SUAS para a efetivação de políticas públicas de assistência social, as de 2013 colocavam nas mesas de negociação a importância do financiamento da política pelos entes federados.

Nesta direção, o que se observou como ação efetiva da gestão estadual foi a ampliação dos Escritórios Regionais de 18 para 22, todavia, com equipes técnicas reduzidas e com o aumento das atribuições de diferentes políticas, distanciando-se das deliberações conferenciais da nomeação de assessoria técnica exclusiva para os municípios em relação aos serviços, programas, projetos e benefícios da política.

Por outro lado, os resultados conferencias colocaram nas mesas de negociações das diferentes instâncias de pactuação a necessidade de se pensar a política pública de assistência social em consonância com as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social, bem como a urgência de se repensar o sistema participativo apresentando novas arenas de atuação para o CEAS, já que diante dos projetos políticos que estavam sendo implementados tornou-se preciso desenhar estratégias para ampliar a participação social e consolidar o SUAS em todo o Estado.

Diante do exposto, no segundo mandato do governo Richa verifica-se a extinção das fases regionais das Conferências, importante momento de reflexão, debates, articulação e organização de diretrizes para os municípios no que diz respeito a estratégias para a consolidação da política em nível local, bem como na proposição de serviços, programas e projetos de forma regionalizada visando o fomento de uma rede integrada de atendimento às demandas sociais.



A extinção das Conferências regionais, assim, resultou na diminuição dos espaços de participação dos atores envolvidos com a política, sobretudo, no que se refere à participação social e a construção de propostas que pudessem expressar as realidades locais e as similitudes presentes entre os municípios para a atuação das instâncias de participação, representação e controle social.

De maneira geral, essa extinção agravou a situação dos Fóruns Regionais de Assistência Social que perderam espaços para articulação de propostas e alternativas para as regiões em que estavam presentes, diminuindo não apenas espaços participativos como restringindo ainda mais a atuação dos movimentos em defesa da assistência social. Algo que pode ser observado pelas constantes solicitações e reivindicações dos conselheiros para o processo de acompanhamento, reativação e apoio aos Fóruns.

Há que se considerar que mesmo com a extinção das fases regionais o número de participantes durante as Conferências estaduais pouco se alterou. E uma das medidas que podem ser observadas é um leve aumento no número de vagas para delegados estaduais nas Conferências de 2015 e 2017, todavia, sem muita expressividade quando comparado com as oportunidades de participação das Conferências regionais.

Os dados das Conferências de 2015 e 2017 mostram que em 2017 o número de delegados da sociedade civil superou o número de delegados governamentais, situação que pode ser explicada pela ausência de financiamento das despesas dos delegados governamentais por parte da gestão estadual, pois as mesmas ficaram sob a responsabilidade dos gestores municipais, já que o governo do Estado apenas financiou as despesas dos segmentos da sociedade civil.

É importante salientar que em 2017 houve diferentes alterações (desmonte) no âmbito da política nacional de assistência social, como a diminuição e atraso nos repasses financeiros, e mudanças na estrutura administrativa do ministério que alocava a Secretaria Nacional de Assistência Social. Essas prerrogativas devem ser consideradas como aspecto relevante para justificar as ausências dos delegados governamentais, pois tais mudanças impactaram consideravelmente no orçamento da política em nível municipal.

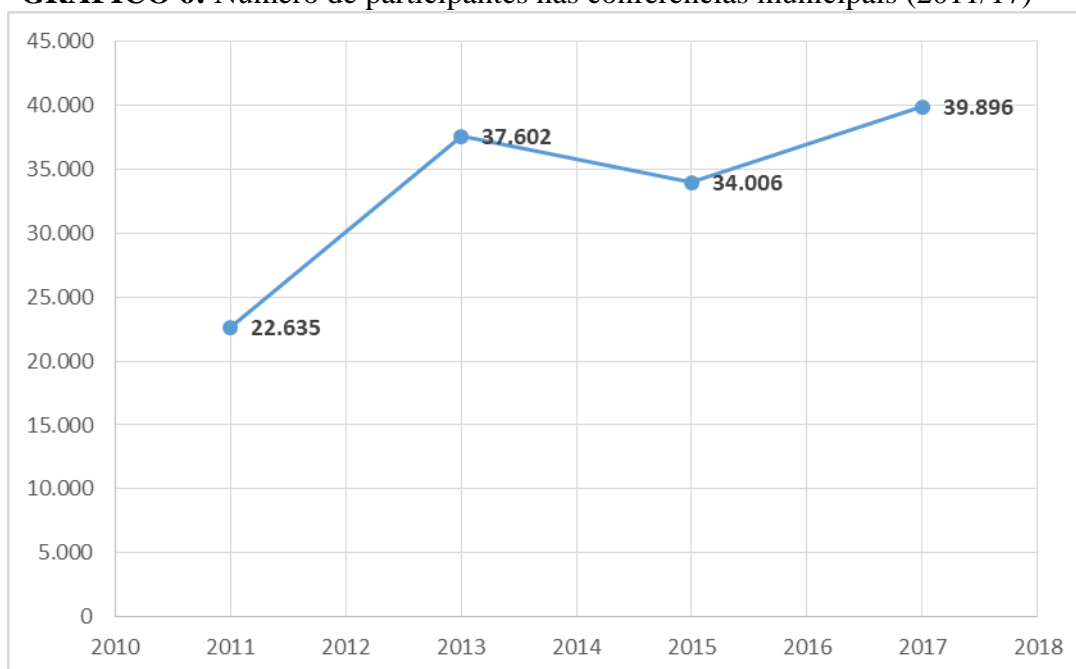
Também verifica-se que a participação em nível municipal aumentou consideravelmente entre 2011 e 2017 (43,3%), apresentando queda apenas em 2015, onde houve a diminuição de 9,5% na participação social em relação às Conferências realizadas em

2013<sup>48</sup>. Esses resultados expressam a forte mobilização do Conselho estadual junto aos Conselhos e gestores locais para a realização das conferências municipais como mecanismo para discussão e consolidação do SUAS nos municípios. Mostram que a mobilização no âmbito local se configurou uma ferramenta para assegurar que o Estado mantivesse suas atribuições mediante o pacto federativo.

Desta forma, as Conferências neste período tornaram-se o principal espaço de atuação do CEAS para a discussão de alternativas às propostas apresentadas e implementadas pelo governo estadual, sobretudo, para tentar refrear os projetos políticos reducionistas que tomaram conta da ação político-administrativa desencadeada a partir da aprovação do Família Paranaense como carro chefe na promoção da assistência social como direito do cidadão.

Os gráficos abaixo mostram resumidamente a participação nos processos conferências da política de assistência social em todo o Estado entre 2011 e 2017 durante o governo Richa. O primeiro demonstra a participação nas Conferências municipais e o segundo apenas nas Conferências estaduais.

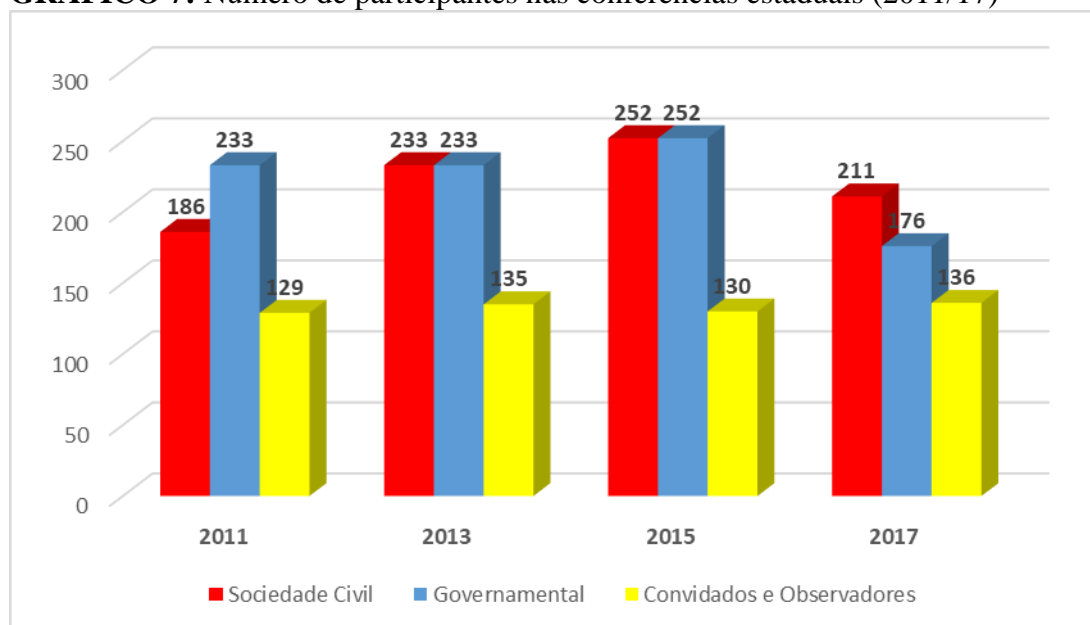
**GRÁFICO 6:** Número de participantes nas conferências municipais (2011/17)



**Fonte:** CEAS, 2019.

**Organização:** o autor.

<sup>48</sup> Os números considerados nos anos de 2015 e 2017 representam valores que estão nos respectivos relatórios, todavia, os mesmos não são precisos e em determinados momentos durante as análises foram encontradas inconsistências nos números que não puderam ser verificados pela ausência da documentação original.

**GRÁFICO 7:** Número de participantes nas conferências estaduais (2011/17)

**Fonte:** CEAS, 2019.

**Organização:** o autor.

Assim, mesmo não alterando o processo conferencial em nível estadual, tanto a redução dos Fóruns regionais quanto a extinção das Conferências regionais sinalizaram para a perda de espaços de participação social, de negociação e apresentação de alternativas para a consolidação do SUAS enquanto política pública no Estado. Essas ações representaram a implementação conflituosa dos projetos políticos do governo Richa no Estado, expressa na redução da política de assistência social a vontades políticas particularistas configurando-se o assistencialismo sintomático.

#### 4.3.2.3 Estratégias

Com a política de assistência social imersa às práticas unilaterais baseadas na vontade e nos projetos políticos ideológicos do representante governamental, o CEAS precisou buscar outros espaços de atuação por vias institucionais para conseguir mobilizar constantemente os atores e instituições pertencentes ao Sistema Estadual de Assistência Social, tais como: a realização de reuniões descentralizadas por todo o Estado e o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

Utilizando-se da legitimidade assegurada ao longo dos anos tanto pelos marcos regulatórios quanto pelo reconhecimento político-social dos atores e instituições, o Conselho estabeleceu canais diretos de comunicação com os municípios, que por vez, já estavam em processo acelerado na consolidação do SUAS. Ou seja, enquanto no âmbito estadual essa

consolidação foi ocorrendo de forma gradual e com arenas políticas conflituosas e disputadas, os municípios deram continuidade à implementação do SUAS rumo a sua consolidação, pois os mesmos passaram a estabelecer desde 2005 canais de articulação e comunicação diretos com o governo federal.

Alicerçado pela legislação, o CEAS durante a Gestão Richa colocou como uma de suas principais estratégias a articulação com o macrossistema a partir dos dispositivos e diretrizes legais que regulamentam a política de assistência social. Num primeiro momento trabalhando pela regulamentação do SUAS e, no segundo, para adequar os projetos políticos do governo às diretrizes da Política Estadual de Assistência Social, delimitando o espaço do principal programa desta gestão dentro do Sistema Estadual de Assistência Social.

Com poder deliberativo nas tomadas de decisão, o Conselho refreou as ações estatais ao passo que regulamentou as estratégias de intervenção do Programa Família Paranaense delimitando os eixos de atuação do programa dentro da política de assistência social, normatizando através de deliberações os critérios de participação dos municípios, assim como quais estariam em situação de prioridade para o recebimento de recursos.

Como principal articulador do Sistema Estadual de Assistência Social, o CEAS realizou a articulação junto ao governo para que os recursos utilizados no desenvolvimento do programa no *eixo da política de assistência social* fossem alocados no Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) garantindo que estes fossem fiscalizados constantemente pelo colegiado. Os resultados desta articulação exigiram dos gestores públicos maior dispêndio de forças para a efetivação dos projetos políticos, onde os representantes governamentais articularam diferentes personagens para que o programa de maior relevância da Gestão Richa fosse aprovado pelo Conselho.

Ou seja, para implementar o Família Paranaense como carro chefe para o desenvolvimento social, o governo precisou negociar diretamente com os empreendedores de políticas públicas para que o mesmo compusesse a estrutura da Política Estadual de Assistência Social. Da mesma forma que acionou por diferentes vias os atores e instituições para promover seus princípios ideológicos dentro do território e alcançar êxito no desenho pensado para o *Desenvolvimento Social* no Estado, local onde a política de assistência social foi alocada.

Por ter sido regulamentado em lei específica, como exposto anteriormente, o Família Paranaense poderia ter seus recursos alocados em fundo próprio por envolver diferentes áreas de políticas públicas. Todavia, a articulação conselhistas garantiu que todos os recursos a

serem utilizados pelo programa para desenvolver ações voltadas a assistência social deveriam ser aprovados e deliberados pelas instâncias de participação da política no âmbito municipal e estadual. Tais deliberações deveriam ocorrer desde a apresentação do Plano Plurianual até a aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais, a fim de garantir o efetivo controle social do programa e o accountability das atividades desenvolvidas.

Assim, as tomadas de decisão pelo gestor estadual estariam atreladas a aprovação deliberativa do Conselho, permitindo a apresentação e escolha de alternativas discutidas e aprovadas nos subsistemas de políticas públicas e articuladas pelos conselheiros junto aos demais interessados. Além de discutir, articular e escolher quais as alternativas, o CEAS estabeleceu como estratégia a comunicação direta com os municípios e a retomada constante das deliberações conferenciais para a composição da pauta de atuação do colegiado, tendo em vista que os projetos políticos em execução durante a Gestão Richa refletiram, por diversas vezes, em ações centralizadas nas decisões dos atores visíveis que compunham o macrossistema.

Com a responsabilidade de normatizar, regulamentar, monitorar e fiscalizar o planejamento das ações estatais e a aplicação dos recursos financeiros na área da política de assistência social de acordo com as legislações vigentes, a estratégia de utilização dos marcos regulatórios pelo CEAS permitiu que ao mesmo tempo que o Família Paranaense estava sendo implementado, as ações estivessem voltadas com prioridade para a consolidação das diretrizes do SUAS como, por exemplo, a regulamentação do cofinanciamento estadual, dos benefícios eventuais e da implementação do sistema de vigilância socioassistencial.

Para tanto, as deliberações conferenciais contribuíram significativamente para isso, já que dentre as determinações aprovadas e debatidas maciçamente nos processos conferenciais, em especial os de 2011 e 2013, os municípios, já em fase adiantada na consolidação do SUAS como sistema, deliberaram sobre a importância do Estado prever e executar o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios realizados no âmbito local.

Nesta direção, ao se avaliar as deliberações do CEAS entre 2003 e 2018 verifica-se que após a aprovação da Lei do SUAS em 2011, houve expressivo aumento nas deliberações, bem como nas orientações e informações aos municípios sobre o andamento da política da assistência social. Fato que evidencia que a aprovação do SUAS enquanto lei trouxe novos direcionamentos para a política de assistência social e instaurou maior segurança aos Conselhos de Assistência Social no exercício do controle social.

À medida em que as diretrizes da PNAS/2004, da NOB-SUAS e NOB-RH/SUAS foram pactuadas pelos Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite e regulamentadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social e passaram a integrar a Lei Orgânica de Assistência Social, o CEAS trabalhou intermitentemente para garantir que as questões estaduais estivessem em consonância com tais diretrizes e resguardou-se em seu caráter deliberativo para promover o debate e apresentar ao governo alternativas às demandas afetas à política pública de assistência social.

Ao analisar a capacidade deliberativa do conselho verifica-se que de 2003 a 2018 houve aumento de 93% neste período. Quando analisado separadamente, de acordo com as gestões estaduais, os dados mostram leve oscilação ao longo da Gestão Requião (2003/10), com picos durante dois momentos cruciais na regulamentação da política: em 2004 com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e em 2009 com a aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Ainda, durante este período as deliberações em sua maioria atrelavam-se à organização dos serviços, programas e projetos, assim como a questões de rotinas administrativas. As deliberações acerca do financiamento da política ainda estavam muito incipientes e em definição gradativa de como os pisos de cofinanciamento, de serviços socioassistenciais e suas formas de operacionalização seriam implementados no Estado.

Ou seja, o trabalho do conselho foi realizado com vistas a construção e efetivação da política de assistência social no Estado do Paraná, conforme mostram os relatórios de gestão do conselho neste período (2006, 2008, 2010)<sup>49</sup>. As ações se basearam nos princípios norteadores do SUAS,

principalmente no fortalecimento da participação e controle social da sociedade civil nessa instância democrática, com a característica precípua de efetivar conceitos de participação e mobilização da sociedade civil, estruturação de serviços de proteção social básica e especial, e em síntese, consolidar a participação fundamental dos Conselhos na estruturação desta nova lógica de funcionamento da assistência social como política pública garantidora de direitos (CEAS, 2008 - online)<sup>50</sup>.

Diante disso, os trabalhos do Conselho até 2010 se encerraram com o desafio de concretizar essa política pública enquanto um sistema único, pautando-se nos princípios da descentralização política administrativa, na participação e controle social, com intuito de

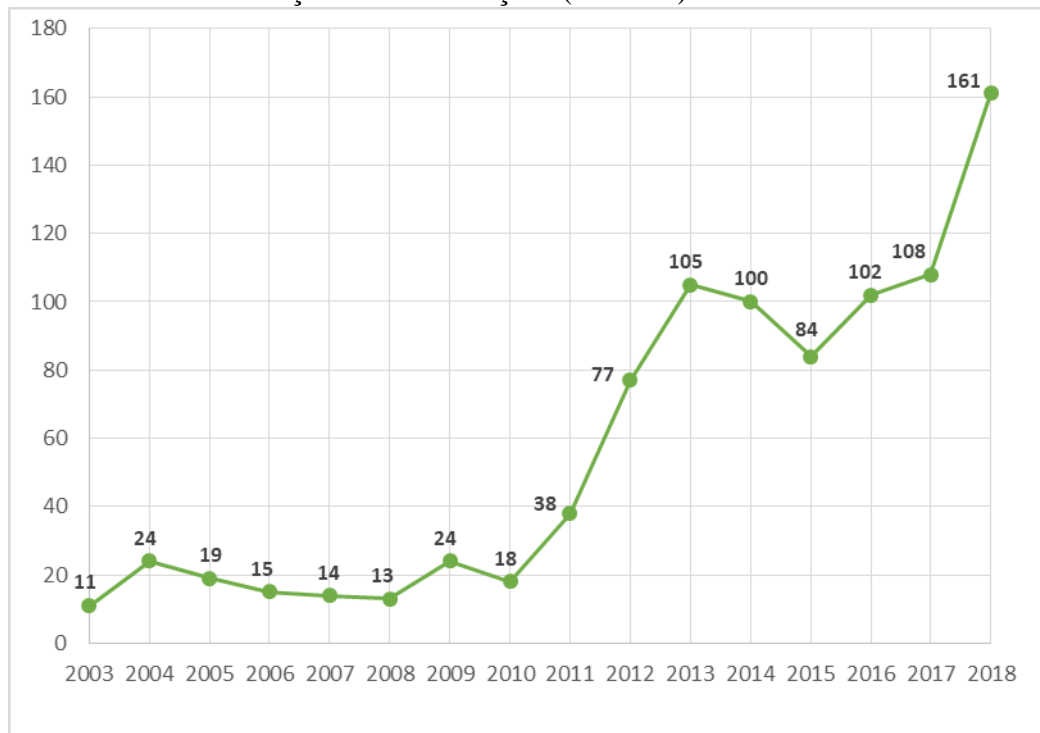
---

<sup>49</sup> Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=494>. Acesso em: 01 dez. 2019.

<sup>50</sup> Disponível em: [http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/rel\\_gest\\_ceas\\_2006\\_2008.pdf](http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/rel_gest_ceas_2006_2008.pdf). Acesso em: 01 dez. de 2019.

fomentar o debate entre os conselheiros, atores e instituições para aprovação e consolidação do SUAS no Estado e nos municípios (CEAS, 2010 – online).

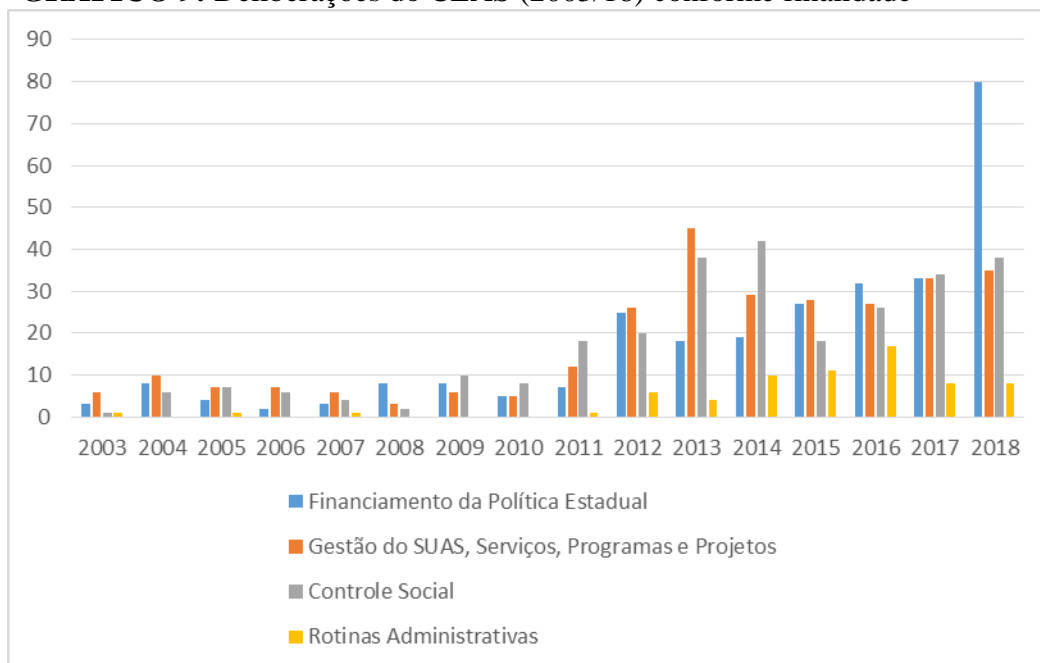
**GRÁFICO 8:** Evolução das deliberações (2003/18)



**Fonte:** CEAS, 2019.

**Organização:** o autor.

**GRÁFICO 9:** Deliberações do CEAS (2003/18) conforme finalidade



**Fonte:** CEAS, 2019.

**Organização:** o autor.

Frente a isso, na Gestão Richa, além dos desafios oriundos do processo de aprovação do SUAS, o CEAS se deparou com os velhos projetos políticos transvestidos de novos que sinalizavam para a retração dos avanços que a política emanava na última década. Ademais, demonstrava que a linha de atuação junto ao macrossistema necessitaria de maior articulação dos subsistemas de políticas públicas em relação a continuidade das pautas desenhadas nos espaços de participação e deliberação.

A capacidade de articulação do conselho ficou expressa na aprovação das deliberações conferenciais, especialmente aquelas relativas ao financiamento dos serviços, programas e projetos com a aprovação dos pisos de assistência social e na regulamentação dos benefícios eventuais que até então estiveram à mercê da vontade política, sendo utilizados, por diversas vezes, como instrumento de “trocas” políticas entre gestão e usuários.

Verifica-se que o conselho deliberou sobre a organização do Política Estadual de Assistência Social na consolidação do Sistema Único de Assistência Social, com intuito na articulação com os municípios para o fortalecimento do SUAS em nível local e como estratégia para assegurar que as diretrizes do sistema federativo fossem cumpridas pelo gestor estadual.

Essa estratégia assegurou que, mesmo diante da implementação do Família Paranaense, o SUAS continuasse como principal pauta dentro da gestão pública de assistência social paranaense. A diferença crucial entre o programa de governo e o sistema único federal estava na importância dada pelos gestores locais ao financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios. Foi aprofundado pelo governo federal, enquanto o governo do Partido dos Trabalhadores esteve na gestão, aos municípios que assegurassem à política de assistência social, a regulamentação e o funcionamento do Fundo, do Conselho e do Plano de Assistência Social como prerrogativa de implementação e consolidação do SUAS.

Por outro lado, essa garantia não se solidificou no âmbito estatal, já que o financiamento da política consistiu em uma agenda de baixo para cima, ou seja, foi construída, discutida e negociada nos subsistemas de políticas públicas, especialmente nas Conferências, para posteriormente serem articuladas pelo Conselho Estadual de Assistência Social junto ao macrossistema e que foi implementada parcialmente até 2018.

Conforme os Relatórios de Gestão do CEAS, os avanços da Política Estadual de Assistência Social retratam o momento político estadual e federal vivenciados entre 2011 e 2018, expressando através de suas deliberações os momentos de precisão e resistência para o fortalecimento da política de assistência social no Paraná. Motivos estes que contribuíram



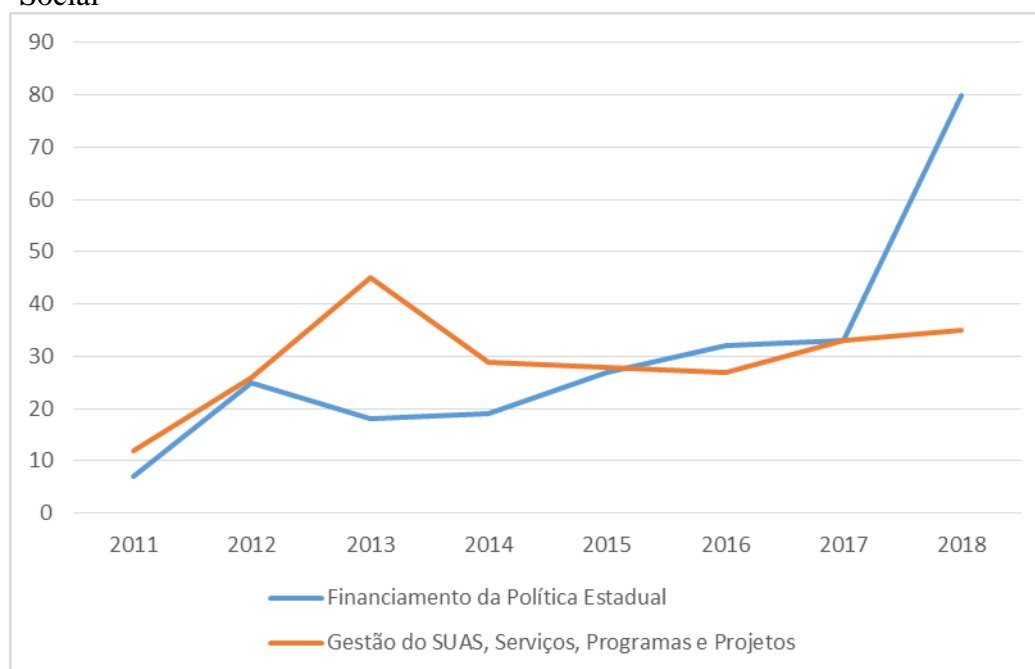
para que as deliberações do Conselho se mantivessem com foco na efetivação da assistência social como política pública e correspondessem às pautas coletivas que foram discutidas e negociadas pelos diferentes atores na arena política institucional paranaense.

Observa-se que durante o primeiro mandato da Gestão Richa, as deliberações concentraram-se em sua maioria na regulamentação da Gestão do SUAS, dos programas e projetos especialmente no ano de 2013, quando o Programa Família Paranaense foi regulamentado via lei estadual e as Conferências de assistência social discutiam o financiamento no SUAS. Posteriormente, discutindo e deliberando acerca da regulamentação do financiamento da política em consonância com as diretrizes do SUAS, sendo o ano de 2013 o ápice para a regulamentação do financiamento da política no Estado, uma vez que o CEAS deliberou pautas importantes durante este ano.

Deste modo, no âmbito da gestão do SUAS, dos programas e projetos, o CEAS deliberou sobre: a regularização do repasse fundo a fundo em 2013 (Deliberação nº 13/2013 - Lei Estadual nº 17.544/13); a regulamentação de como estes repasses ocorreriam, aprovando os critérios de priorização de repasse (Deliberação nº 13/2013); a normatização do Incentivo Família Paranaense (Deliberação nº 42/2013), bem como o Modelo de Plano de Ação para o Incentivo ao Programa Família Paranaense (Deliberação nº 44/2013); a regulamentação do Cofinanciamento Estadual de Benefícios Eventuais (Deliberação nº 45/2013); a criação do Piso Paranaense de Assistência Social (PPAS), para cofinanciamento estadual de serviços, programas, benefícios e projetos de assistência social e de sua gestão (Deliberação nº 065/2013).

Durante este período o CEAS deliberou também acerca do novo processo eleitoral dos representantes da sociedade civil (Deliberações nº 02 e 16/2013) e os Planos de Ações dos respectivos serviços, programas, projetos e benefícios de que trataram as deliberações anteriores. Na mesma via, percebe-se que as questões referentes ao orçamento estiveram atreladas à aprovação de saldos, de prestação de contas e de planos de aplicação dos recursos a serem investidos nas ações desenvolvidas no período dentro da política de assistência social.

**GRÁFICO 10:** Deliberações referentes a Política Estadual de Assistência Social



**Fonte:** CEAS, 2019.

**Organização:** o autor.

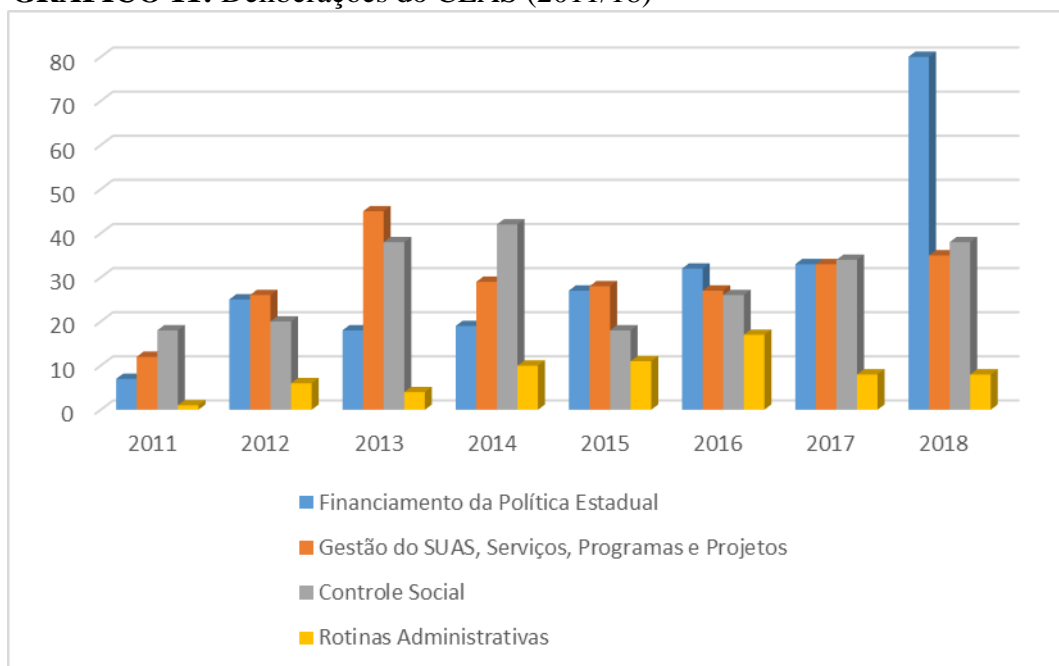
Diante disso, as ações do conselho no primeiro mandato Richa voltaram-se ao fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social, reorganizando o Sistema Estadual de Assistência Social em conformidade com as diretrizes nacionais, o que nos anos posteriores possibilitou avanços significativos nas pautas existentes desde a regulamentação da LOAS no Paraná e intensificadas no início dos anos 2000 com a nova Política Nacional de Assistência Social.

Neste sentido, os dados mostram que além da regulamentação das diretrizes do SUAS no Estado, as deliberações do CEAS voltaram-se também para o acompanhamento da implementação das ações aprovadas entre 2011 e 2014, no exercício do controle social junto aos municípios e na participação intensa dos representantes do Conselho em reuniões e composições das câmaras técnicas da Comissão Intergestores Bipartite, do Fórum Nacional dos Conselhos de Assistência Social, em reuniões regionais e nacionais do Conselho Nacional de Assistência Social, na organização de reuniões ampliadas e descentralizadas nos municípios paranaenses.

Já no segundo mandato da Gestão Richa, verifica-se que os resultados produzidos pelo CEAS nos anos anteriores contribuíram significativamente para manter a discussão da importância da assistência social no desenvolvimento social do Estado, reafirmando seu caráter autônomo, público e de direito, resistindo ao reducionismo da política à perspectiva de

política de transferência de renda e de distribuição de benefícios tão difundida pelos projetos políticos dos governantes que ocuparam o poder executivo estadual paranaense.

**GRÁFICO 11:** Deliberações do CEAS (2011/18)



**Fonte:** CEAS, 2019.

**Organização:** o autor.

Como o gráfico (11) acima demonstra, houve um aumento no ano de 2015 de cerca de 29,6% nas deliberações sobre o financiamento da política em relação à 2014, mantendo-se crescente até o final do mandato em 2018, onde os dados mostram aumento de 91,2% no comparativo com o primeiro ano de mandato em 2011 e 66,2% no comparativo com o primeiro ano do segundo mandato respectivamente (2015). Com relação à Gestão do SUAS, serviços, programas e projetos, as deliberações apresentaram pouca variação desde 2013, mantendo-se constante no segundo mandato.

Cabe ressaltar que as maiores variações se encontram em 2018, último ano de mandato, quando houve intenso trabalho para o fechamento de prestações de conta, encerramento de serviços, programas e projetos da gestão que se encerra, especialmente dos recursos do Piso Paranaense de Assistência Social e do Programa Família Paranaense.

De tal modo, os resultados do trabalho realizado pelo CEAS ao longo dos quase 08 anos de mandato da Gestão Richa, revelam a participação efetiva do conselho no processo de tomada de decisão. E isso, especialmente fazendo valer as responsabilidades legais do colegiado como órgão deliberativo e organizador da Política Estadual de Assistência Social, e, em outros tempos, como articulador da rede de interação existente no Estado para garantir a

(r)existência do Sistema Único de Assistência Social como operador de uma política pública universal e de direitos aos cidadãos paranaenses.

Assim, entre os principais resultados das deliberações realizadas pelo CEAS ao longo destes anos estão:

- a. O direcionamento do Programa Família Paranaense a fim de estabelecer uma rede integrada de proteção às famílias em situação de maior vulnerabilidade social e inserindo-o como linha de ação dentro do Sistema Estadual de Assistência Social refreando, deste modo, as ações governamentais que o estabelecia como projeto de sobreposição ao SUAS no Estado;
- b. O planejamento estratégico da política a partir da aprovação dos Planos Estaduais de Assistência Social e do Plano Decenal de Assistência Social;
- c. A aprovação do Piso Paranaense de Assistência Social e a regulamentação do repasse Fundo a Fundo;
- d. A definição de critérios e a aprovação da adesão dos municípios para participarem do Programa Família Paranaense;
- e. A tipificação dos serviços socioassistenciais da rede de atendimento no Paraná;
- f. A regulamentação dos serviços, programas e projetos em conformidade com as diretrizes do SUAS;
- g. A implementação do novo modelo de eleições para os representantes da sociedade civil que compõem o CEAS;
- h. A aprovação e o acompanhamento do Plano Estadual de Capacitação e do Capacita SUAS;
- i. O acompanhamento contínuo dos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- j. A realização de reuniões ampliadas e descentralizadas dentro do Estado;
- k. A participação constante dos conselheiros em reuniões do Fórum Nacional dos Conselhos de Assistência Social, da Comissão Intergestores Bipartite, do Conselho Nacional de Assistência Social e de outras instâncias participativas, tanto do poder público quanto da sociedade civil.

Desta forma, o objetivo central da ação conselhistas no Estado teve como foco a consolidação do SUAS e o fortalecimento do sistema estadual a fim de fomentar a política como política pública, promovendo a participação social e a representação nas diferentes instituições de participação. As articulações políticas ocorrem e geram uma rede de interação

entre os atores da política expressas nas pautas de trabalho e reivindicação apresentadas aos gestores públicos municipais, estaduais e federal, funcionando como comunidades políticas em que seus atores atuam em prol de estabelecer uma rede de interação capaz de impactar e/ou gerar mudanças nas agendas governamentais.

A organização estabelecida mostra que, para além das normas deliberativas, o Conselho gerou resultados importantes para o sistema estadual estabelecendo normas e procedimentos aos municípios, assim como estabelecendo orientações acerca dos serviços, programas, projetos e benefícios, além de promover uma rede de articulação sistêmica entre os atores e instituições nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Pode-se traduzir os resultados da efetividade da articulação e deliberação do conselho através das resoluções ao longo das gestões que passaram pelo colegiado, como as que se seguem:

- a. **Regulatórias:** estabeleceram normas, critérios e procedimentos únicos para os municípios atuarem com foco no SUAS;
- b. **Informacionais** (administrativas): criaram uma rede de interação e comunicação para orientar os conselhos e as gestões municipais acerca dos serviços, programas, projetos e benefícios;
- c. **Deliberativas:** asseguraram a continuidade da assistência social como política pública, regulando e deliberando as pautas do executivo em conformidade com as diretrizes do SUAS e a legislação estadual.

A partir das demandas coletivas deliberadas pelas Conferências de Assistência Social ao longo deste período, mais a aprovação da Lei do SUAS, viabilizou-se deliberações que refrearam os projetos políticos ideológicos da Gestão Richa. A dinâmica utilizada foi a articulação sistêmica entre todos os atores e instituições envolvidos com a política de assistência social no fomento de uma rede de interação capaz de sinalizar para o avanço da assistência social como política pública, assim como utilizar do principal programa do governo para apresentar alternativas às demandas sociais e participar diretamente das tomadas de decisão.

A institucionalidade do CEAS corroborou para traçar limites ao exercício do poder e colocou as instituições participativas na mesma arena política para a discussão dos caminhos a serem percorridos pela assistência social, ocupando espaços políticos institucionais que

colaboraram para a (r)existência desta política enquanto política pública de direito e dever do Estado.

Apesar das ações políticas governamentais em prol da desarticulação das instituições do Sistema Estadual de Assistência Social, como os Fóruns de Assistência Social e as Conferências regionais, o conselho viabilizou estratégias para manter ativa a articulação de forma sistêmica, com o acompanhamento dos municípios, com a participação em outras instituições de participação, com a descentralização e a ampliação das reuniões em todo o território paranaense.

Assim, o período de 2011 a 2018 refletiu significativamente a capacidade deliberativa do CEAS, resultando no avanço de pautas que foram construídas desde a criação do Sistema Estadual de Assistência Social. Conjuntamente com outras instituições participativas que operam como subsistemas de políticas como, por exemplo, as Conferências, avançou na proposição de alternativas e escolhas para comporem a agenda do executivo estadual paranaense, já que a interação entre Estado-sociedade foi mediada e articulada por este Conselho durante toda a Gestão Richa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Imbricado nas conflituosas relações que o Estado brasileiro está imerso, o Estado do Paraná experimentou e tem experimentado como as novas relações socioestatais, que pautaram a agenda pública na última década, têm contribuído e/ou refreado as ações políticas no processo de políticas públicas. Mostramos, neste trabalho, que as arenas políticas de atuação que pluralizam os reportórios de interação entre Estado-sociedade, dinamizaram as relações entre os diferentes atores sociopolíticos em defesa de determinados projetos políticos.

Nesta direção, as políticas públicas de assistência social no Paraná revelaram, na última década, a importância da construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como articulador em todo o território nacional, assim como despertou a importância de estudos capazes de refletir este sistema de políticas públicas como algo iniciado, no caso do Paraná, na gestão do Partido dos Trabalhadores, mas que dependeu e ainda depende de outros projetos políticos para a sua continuidade. Isto porque encontram-se de um lado os projetos políticos partidários e, de outro, os diferentes atores e instituições, representados pelo Conselho Estadual de Assistência Social, que lutaram e lutam para que a política de assistência social seja reconhecida e implementada pelo poder público como direito do cidadão e dever do Estado.

Frente a isso, entende-se que o processo de implementação do SUAS no Estado ainda não se concretizou na integralidade, uma vez que os projetos políticos que se encontravam no controle da gestão do executivo estadual no período de 2011 a 2018, mostraram-se avessos à inserção da política de assistência social como política pública. Foram as gestões municipais que ocuparam papel de protagonistas na consolidação deste sistema no âmbito local e estadual, tendo em vista que o governo estadual caminhou na direção de centralizar as ações nos projetos políticos partidários amplamente representados nas ações políticas efetivadas durante a gestão, como foi demonstrado nesta pesquisa.

É neste sentido que está tese partiu do pressuposto geral de que interesses outros, que não os coletivamente acordados nas Instituições Participativas do Paraná - especificamente nas Conferências e Conselhos Gestores -, influenciaram na agenda do Poder Público do Estado. A institucionalidade, por si só, não garante a efetividade, mas no caso do Conselho Estadual do Paraná, não só assegurou sua existência como foi fortemente aliada no processo de consolidação da assistência social como política pública diante dos projetos políticos reducionistas que tomaram a agenda pública estadual. A articulação exercida pelo CEAS

garantiu a força necessária para a atuação de outros subsistemas políticos de assistência social (Conferência, Fóruns), produzindo diferentes resultados para a (r)existência do Sistema Estadual de Assistência Social no Paraná.

Na mesma direção, como visto, a institucionalidade do CEAS garantiu que ele fosse o principal subsistema político na operacionalidade da constituição e consolidação do SUAS no Estado, assim como na articulação das diferentes instituições e atores ligados à política na apresentação de alternativas e escolhas para as questões presentes na realidade social, especialmente nas Conferências, com foco, primeiramente, no reconhecimento da assistência social como política de direito e dever do Estado e, posteriormente, na consolidação do SUAS.

Desta forma, nossa pesquisa mostra que no cenário político institucional paranaense essas Instituições Participativas inferiram de forma significativa nas agendas governamentais, não necessariamente mudando-as ou inserindo alternativas, mas refreando decisões que poderiam ter levado à periferização ou supressão completa da assistência social como política pública no Paraná.

Ademais, (a) sinaliza para atuação do CEAS como subsistema de políticas públicas; (b) remonta a importância desta instância deliberativa como articuladora das políticas públicas de assistência social; (c) e expressa os conflitos ideológicos existentes, considerando os projetos políticos reducionistas da conjuntura política estadual, uma vez que a Gestão Richa se revelou avessa aos projetos políticos em execução e coordenados pelo gestor federal em todo o âmbito nacional.

Isso pode ser afirmado considerando os projetos políticos reducionistas do governo paranaense, que retomou práticas políticas antigas travestidas de novas na condução das ações governamentais para esta área, tais como: o descontínuismo das ações governamentais; o tratamento da assistência social como política setorial; e a volta do primeiro-damismo à frente da política de assistência social no Estado.

Reproduzindo antigas práticas dos governos neoliberais, a Gestão Richa tentou retomar práticas assistencialistas por meio do programa Família Paranaense, tornando mais arenosa e conflituosa a relação do Conselho com a gestão em exercício e inaugurando na esfera pública estadual um novo tipo de assistencialismo, o assistencialismo sintomático.

Tão característico nas gestões públicas paranaense, o assistencialismo na Gestão Richa ganhou novo formato, apresentando-se a partir da utilização da legislação para regulamentar benefícios e transferência de renda direta ao cidadão a partir do Programa Família Paranaense,



utilizando das estruturas e recursos existentes nos municípios para colocar em prática os ideais políticos para o Desenvolvimento Social estadual, bem como utilizou do mesmo como estratégia política para estabelecer “trocas” com os gestores municipais no repasse de recursos financeiros e financiamento de ações políticas locais, mantendo a lógica dos convênios.

Isto é, a gestão estabeleceu caminhos para o atendimento direto de cidadãos com a complementação de renda dos beneficiários do Programa Bolsa Família (Renda Família Paranaense), e a implementação de programas similares aos desenvolvidos no âmbito nacional, como o Renda Agricultor Familiar, o Programa Luz Fraterna, o Paraná Juro Zero e o Caixa d'Água Família Paranaense. Ainda, condicionou o financiamento de muitas ações políticas locais à adesão dos municípios ao Programa, criando, deste modo, situações de dependência do gestor local com o estadual. Tais situações colocaram o Família Paranaense como eixo prioritário nas ações da Secretaria de Estado sobrepondo, em grande medida, as ações do Sistema Único de Assistência Social.

De forma geral, a apesar de ter sido tratada como grande avanço para a assistência social pelo governo, a política retrocedeu com a criação da Secretaria de Estado da Família e do Desenvolvimento Social (SEDS), reafirmando o comportamento dos projetos políticos do executivo paranaense de descontinuísmos que sempre estiveram presentes na troca de governo, uma vez que a SEDS centralizou ações de diferentes políticas públicas em um mesmo local, agravando ainda mais a situação da assistência social na busca por autonomia e comando único.

Apesar de muitas deliberações não terem sido integralizadas no governo Requião, tais como a implementação do comando único para a área com a criação de uma secretaria estadual que tratasse especificamente da assistência social e a regulamentação do repasse fundo a fundo de forma contínua, a gestão implementada por Richa pouco contribuiu para o fortalecimento da Gestão do SUAS. Na verdade, contribuiu para fragmentar ainda mais a política, desmobilizando conquistas adquiridas até aquele momento com a supressão das Conferências Regionais e a retirada do suporte técnico dos Escritórios Regionais para a realização das reuniões dos Fóruns de Assistência Social.

Por outro lado, dada a forma como o governo estruturou a política na esfera pública, o CEAS buscou estabelecer novas estratégias para consolidar as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social e se manter como principal articulador do sistema único. E isso principalmente em relação ao Família Paranaense, mantendo-se como responsável pela aprovação de critérios e do exercício do controle social de todos os projetos e recursos

financeiros ligados ao programa, determinando que os recursos a serem utilizados na área de assistência social deveriam ser repassados via fundo a fundo, garantindo que as instâncias de controle social pudessem deliberar sobre o programa também em âmbito local.

Mediante o reducionismo exposto com o enfraquecimento dos Fóruns e das Conferência Regionais de Assistência Social, o tratamento dado a assistência social como eixo de atuação dentro da “super” Secretaria de Estado, assim como os conflitos intrínsecos que tangenciaram o funcionamento do Sistema Estadual de Assistência Social, apontaram para a implementação de outras formas de articulação feita pelo CEAS para assegurar a participação social no Paraná. Dentre as formas destacam-se o acompanhamento mais sistematizado dos municípios, a realização de reuniões ampliadas e a participação dos conselheiros em outros subsistemas políticos como, por exemplo, o Fórum Nacional dos Conselhos de Assistência Social. Entende-se que a articulação dos conjunto de atores dinamiza a democracia; a interação Estado-sociedade resulta da articulação entre esses atores, que passa a requerer maior dispêndio de forças do poder público para aprovar projetos políticos que se afastam daqueles que foram acordados de forma coletiva.

Ainda, a participação do CEAS em diferentes espaços comunga com o pressuposto levantado nessa tese de que a articulação entre as Instituições Participativas colabora para o fortalecimento da democracia e que a desarticulação entre essas instituições agrava os problemas encontrados na realidade social e, conseqüentemente, na formação de uma agenda coletiva de atuação. Isto porque a ausência de intercâmbio de informações acarreta descompasso produzindo decisões contraditórias ou precariamente informadas, algo não recorrente no sistema estadual, já que a organização da participação social regida e articulada pelo CEAS, assegurou que a agenda pública da assistência social tivesse caráter contínuo, tendo nas Conferências o ápice para a definição de alternativas e escolhas, tanto para delinear os espaços de atuação do Conselho quanto para propor alternativas/mudanças na agenda governamental.

Tais ações culminaram em espaços constantes de diálogos e discussões entre os diferentes segmentos sociais e posicionaram as Instituições Participativas na mesma arena política que o poder público para o processo de tomadas de decisão, haja vista que a responsabilidade deliberativa e articulação destas instituições tornaram o processo de políticas públicas de assistência social mais disputado, transparente e eficaz.

As alternativas traçadas mostram que entre as principais estratégias para manter a assistência social como política de direito esteve a manutenção do CEAS como principal

operador e articulador dos atores e instituições dentro do Sistema Estadual de Assistência Social, o qual fundamentalmente tornou-se arena decisória acerca dos projetos políticos vigentes exigindo maior dispêndio de forças da gestão pública estadual para dar continuidade a suas pautas.

A articulação realizada pelo Conselho foi fundamental para o processo de interação e negociação no sistema político democrático paranaense, uma vez que garantiu que os processos de participação e representação não ocorressem unilateralmente, dinamizando e garantindo que os debates e embates que se estabeleceram fossem discutidos pelos diversos atores e instituições presentes na arena política estadual, pluralizando, deste modo, as tomadas de decisão e as possíveis mudanças nas agendas governamentais, afastando-se dos projetos políticos centralizadores que embasaram a gestão de Carlos Alberto Richa (Beto Richa - 2011/18).

De outro modo, concluiu-se que a ausência de articulação entre as IPs fragmenta a participação e prejudica a capacidade destas de incluírem pautas de forma direta e sistemática nas agendas governamentais e que quanto mais articuladas, maiores são as chances de incorporarem mudanças nas agendas do poder público, ora para fomentar alternativas e promover escolhas, ora para traçar estratégias para refrear decisões unilaterais.

Assim, o CEAS, além de reconhecido legalmente e socialmente, obteve o reconhecimento político necessário para atuar enquanto subsistema político e refrear as ações governamentais que tendiam a desmobilizar os avanços conquistados pela assistência social nas últimas décadas, mobilizando diferentes atores para a defesa desta política enquanto política pública extrapolando apenas o aspecto formal de que sua existência por si só lhe garantia efetividade e adquirindo, através de sua agenda coletiva de atuação, efetividade em suas deliberações.

Tais afirmações foram observadas na competência deliberativa do CEAS, traduzidas nas normas deliberativas (resoluções), que revelaram a capacidade de organização e articulação dos diferentes atores em torno da política pública de assistência social e expressaram que a existência deste Conselho no âmbito do cenário político estadual correspondeu às deliberações conferenciais e refreou os projetos políticos unilaterais que adentraram a cena pública, assim como demonstrou que a articulação entre as Instituições Participativas configurou-se na medula espinhal transmitindo impulsos para o Sistema Estadual de Assistência Social a fim de garantir a (r)existência do SUAS no âmbito estadual.

É neste sentido que entende-se nesta tese que a assistência social no Paraná apresenta-se como um projeto de políticas públicas em implementação, haja vista que apesar dos grandes avanços conquistados pelas atores e instituições ligados à política de assistência social, os projetos políticos estabelecidos ao longo de 30 anos no Estado pouco contribuíram para a formação de uma agenda pública governamental para a política, uma vez que mesmo com características inovadoras, os projetos políticos que ascenderam ao controle do Estado mantiveram suas bases ideológicas político-partidárias, que em grande medida, estiveram sempre afetas à implementação dos princípios neoliberais, encarando a assistência social como política setorial, de emergencialidade, confundindo-a, por diversas vezes, como área assistencial.

Com o encerramento dos oito anos (2011/18) de consolidação da assistência social como política pública, muitas questões continuaram dentro das pautas do CEAS. Durante este período, a falta do comando único para a política de assistência social no Estado figurou como um dos principais limites para o avanço da política, sobretudo, para a consolidação da atuação do Conselho enquanto principal articulador do sistema estadual, bem como a falta de recursos humanos, de infraestrutura e financeira para o avanço do SUAS.

Desta forma, o período de 2011 a 2018 refletiu significativamente a capacidade deliberativa do CEAS, no qual sua institucionalidade e as estratégias utilizadas resultaram no avanço de pautas que foram construídas desde a criação do Sistema Estadual de Assistência Social. Conjuntamente com outras Instituições Participativas que operam como subsistemas de políticas como, por exemplo, as Conferências, avançaram na proposição de alternativas e escolhas para comporem a agenda do executivo estadual paranaense, já que a interação entre Estado-sociedade foi mediada e articulada por este Conselho durante toda a Gestão Richa.

Porém, mesmo diante deste cenário conflituoso, o CEAS deliberou e aprovou pautas essenciais para o sistema estadual, tais como: a aprovação do Piso Paranaense de Assistência Social e a regulamentação do repasse Fundo a Fundo; a definição de critérios e a aprovação da adesão dos municípios para participarem do Programa Família Paranaense; a regulamentação dos serviços, programas e projetos em conformidade com as diretrizes do SUAS; e a implementação do novo modelo de eleições para os representantes da sociedade civil que compõem o Conselho, entre outras.

Esta tese conclui que, mesmo diante de vários desafios, a atuação do Conselho Estadual de Assistência Social como subsistema político foi capaz de impactar as agendas governamentais na consolidação do Sistema Único de Assistência Social no Estado do

Paraná, articulando, propondo e deliberando diferentes assuntos importantes para as políticas públicas de assistência social, assim como restando projetos políticos que tendiam a minimizar os avanços e a reduzir a assistência social novamente a uma política setorial.

Por fim, esta tese pretendeu dar uma contribuição ao campo que se dedica a estudar a efetividade das IPs num momento em que sofrem um processo de desmonte. Pretendeu fazer isto em diálogo com a literatura de políticas públicas com o objetivo de aproximar esses campos mostrando a importância que têm assumido os subsistemas para a consolidação e permanência do Sistema Estadual de Assistência Social do Estado do Paraná. Espera-se com isso abrir um diálogo com outros estudiosos do tema e possibilitar discussões acerca da importância das políticas públicas sociais e da participação social para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, assim como para a compreensão de como os diferentes atores sociopolíticos nos estados e municípios vêm formulando estratégias para (r)existir aos desmontes propiciados dentro do cenário político institucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. *Opin. Publica*, Campinas, v. 22, n. 2, p. 250-285, aug. 2016.

ALMEIDA, D. C. R. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Soc. estado*. Brasília, v. 32, n. 3, p. 649-680, dec. 2017.

ALVES, J. M. Assistência Social em Londrina: 1940 -1980. Assis, 2002, 544 p. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia Ciências e Letras, Campus de Assis - Universidade Estadual Paulista.

ARROYO, J. C. V. La teoría discursiva del derecho: sistema jurídico y democracia en Habermas. Prólogo de Javier Muguerza. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Boletín Oficial del Estado, 2000.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. vol. 7. (org). R. R. P.: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, CESOP, 2008.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*. Belo Horizonte (UFMG), n. especial, p. 16-41, mar. 2005.

BAIERLE, S. G. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E. (org) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BERG, B. L. *Qualitative Research Methods for the Social Science*. Boston: Allyn and Bacon, 2001.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm). Acesso em: 01 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. Política Nacional de Assistência Social – PNAS; Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Brasília: SNAS, 2012.

BRAGA, Ranieri. Conferências Nacionais de Assistência Social - Dados sobre as Conferências e suas Deliberações. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2016. Disponível em: [www.mds.gov.br > cnas > conferencias-nacionais > download](http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/download). Acesso em: 20 set. 2018.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. São Paulo, Lua Nova, n. 45, p. 49-95, 1998.

BUCCI, M. P. D. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMPOS, G. A. G. Participação e Representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, v.7.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 61, p. 20-40, 2006.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise de Políticas Públicas: Uma Revisão da literatura sobre o papel dos Subsistemas, Comunidades e Redes. Novos estudos - CEBRAP, São Paulo, n. 101, p. 57-76 Mar. 2015.

CHIAVENATO, I. Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

COSTA, F. L. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 239-270, abr. 2010.

COSTA, N. R.; MELO, M. A. C. Reforma do Estado e as Mudanças Organizacionais no Setor Saúde. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 52-67, jun. 1998.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando conceitos. In: COUTO, B. R. *et al.* (orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010, cap. 2, p. 32-65.

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, v.7.

CUNHA, E. S. M.; ZANETTI, D. G. Participação e influência na agenda governamental: o caso da assistência social. AT - Participação Política. ABCP\_2016.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. 2006. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. *In*: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, (org). 2006. A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra.

DAHL, R. A. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. Sobre a Democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 2001.

DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. Dados *[online]*. 2005, vol.48, n.2, p.333-369.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? Rev. Bras. Ciênc. Polít. *[online]*. Brasília, n.7 p. 249-284. jan./abr. 2012.

FARIA, E. H. CONCIDADES: do controle Social às políticas públicas urbanas. Sobre os limites de representação no Paraná. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Maringá – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, 2013.

\_\_\_\_\_. Tópicos especiais em planejamento e avaliação de políticas sociais I - Processos Participativos e Controle Social. 1. ed. Ponta Grossa: UEPG/ NUTEAD, 2014. v. 1. 80p.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FONSECA, I. F. Relações de poder e especificidades do contexto em Fóruns Participativos. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, v.7.

FREITAS, M. E. Organização: um espaço de negociação. Rev. adm., empres. *[online]*. 1994, vol.34, n.5 p.13-20.

GOHN, M. G. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2007.

GOLDENBERG, M. A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 8ª ed. - Rio de Janeiro: Record, 2004.

GÜNTHER, H. Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão? Psic.: Teor. e Pesq., Brasília, Mai-Ago 2006, Vol. 22 n. 2, p. 201-210.



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, v.7.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; ACHARYA, A. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. *In*: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. *In*: GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. (orgs.). La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010.

GUTIERRES, K. A. Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado. Campinas, SP: [s.n.], 2015.

HAVE, Paul T. Understanding Qualitative Research and Ethnomethodology. London: Sage, 2004.

JOVCHELOVITCH, M. Assistência Social: Conceitos Básicos. Cadernos de textos. Brasília, CNAS, p. 07-12, 1995.

JANUZZI, P. M. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas. n.36. jan./jul. p. 251-275, 2011.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. Ed. New York: Harper Collins, 2003 [1984].

LAMBERTUCCI, A. R. A participação social no governo Lula. *In*: AVRITZER, Leonardo (org.). Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa).

LIMA, E. P. S. O Neoliberalismo no Paraná: um resgate histórico. Revista de História Regional. Ponta Grossa, v. 11, n. 01 - Verão de 2006.

LOPEZ, F. G; PIRES, R. R. C. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Ipea, 2010.

LÜCHMANN, L. H. H. O desenho institucional dos conselhos gestores. *In*: LYRA, R.P. (org.) Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática. João Pessoa: Editora UFPB, 2009, 390p.

\_\_\_\_\_. Participação e representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. CADERNO CRH, Salvador, 2008. vol. 21, n. 52, jan/abr, p. 87-97.

MAFRA FILHO, F. S. A. O Servidor Público e a Reforma Administrativa. São Paulo: Editora Forense, 1ªed. 2008.

MARQUES, E. As Políticas Públicas na Ciência Política. M, E.; FARIA, C. A. P. (orgs). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. Editora Unesp, São Paulo - Editora Fiocruz, Rio de Janeiro 2013.

MARQUES, E.; SOUZA, C. Políticas Públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro. In: A ciência política no Brasil: 1960-2015. Editora FGV, Rio de Janeiro 2016.

MARTELLI, C. G; TONELLA, C.; JARDIM, M. C.; ROMÃO, W. M. Conferências Nacionais e Políticas Públicas: uma análise longitudinal nas áreas de assistência social, meio-ambiente e políticas para as mulheres. In: MARTELLI, C. G.; JARDIM, M. C.; GIMENES, É. R. (orgs.). Participação política e democracia no Brasil contemporâneo. São Paulo, SP: Cultura Acadêmica, 2018.

MARTINELLI, D. P. Negociação empresarial: enfoque sistêmico e visão estratégica. Barueri, SP: Manole, 2002.

MARVASTI, A. B. Qualitative Research in Sociology. London: Sage, 2004.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MOTA, A. E. O Mito da assistência social: ensaio sobre Estado, política e sociedade/Ana Elizabete Mota. – 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. Rev. bras. Ci. Soc. [online], São Paulo, v. 18, n. 52, p. 185-202, jun. 2003.

\_\_\_\_\_. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, I. M. Assistência Social após LOAS em Natal, a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso. 306. f. Tese de doutorado. Programa de estudos pós-graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, R. C. Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007. Sociologias, Porto Alegre, n. 18, p. 150-169, dec. 2007.

PARANÁ. Organização Municipal da Política de Assistência Social. Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família – Coordenadoria de Desenvolvimento Comunitário, Curitiba, 1997.

PETINELLI, V. Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais. *Opin. Publica*, dez. 2015, v. 21, n. 3, p.643-672. ISSN 0104-6276.

\_\_\_\_\_. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). *Opin. Publica*, jun. 2011, v. 17, n. 1, p.228-250. ISSN 0104-6276.

PIRES, R. R. C. *et al.* Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v.7.

PIRES, R. R. C. Da sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. In: MARX, V. (org.). *Democracia participativa, sociedade civil e território*. Porto Alegre: UFRGS; Cegov, 2014.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, 2014, n. 93, p. 61-91.

POCHMANN, M.; DIAS, G. A sociedade pela qual se luta. Brasil, entre o passo e o futuro. (org) SADER, E.; GARCIA, M. A. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados*, set 2011, v.54, n.3, p. 259-305.

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. *Dados*, mar 2017, v. 60, n. 1, p. 7-43.

PUTNAM, R. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RAICHELIS, R. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. In: *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 104, p. 750-772, 2010.

RITCHIE, J.; LEWIS, J. *Qualitative Research Practice*. London: Sage, 2003.

RODRIGUES, M. M. A. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2011.

ROMAO, W. M.; MARTELLI, C. G. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. *Revista Pensamento & Realidade*, ano XVI, v. 28, n.1, 2013.

SANTOS, P. R. Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. *Rev. Adm. Pública*, jun. 2016, v. 50, n. 3, p. 501-511. ISSN 0034-7612.

SANTOS, P. R.; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Rev. Soc. Pol.*, v. 23, n. 56, p. 3-19, 2015.

SANTOS, R. C. Plano plurianual e orçamento público. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

SECCHI, L. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SILVA, I. G. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: brasileiro nos anos 90: processos e contradições. *Revista Lutas Sociais*, São Paulo, nº 7, p. 81-94, 2001.

SILVEIRA, J. I. Constituição do Campo da Assistência Social no Paraná: política pública, institucionalidade e sujeitos sociais. Curitiba, PR: [s.n.], 2004.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Editora FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

SPOSATI, A. *A menina Loas*: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Assistência Social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n.10, p. 435-458, jul./dez., 2007.

\_\_\_\_\_. Assistência X Assistencialismo X Assistência Social. I Conferência Nacional de Assistência Social no Brasil, 1995.

\_\_\_\_\_. O primeiro ano do SUAS. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Cortez, 83, 2006.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista Sociologia Política*, v.25, p. 209-213, 2005.

\_\_\_\_\_. Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: DANINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

TONELLA, C. Poder Local e Políticas Públicas: o papel dos conselhos gestores. Maringá: EDUEM, 2006.

TORRES, I. C. As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

TORRES, M. D. F. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, jun. 2008.

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, v.7.

YASBEK, M. C. As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, n. 77, p. 11-29, mar. 2004.

ZORZAL, G.; CARLOS, E. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. Rev. Sociol. Polit. Curitiba, v. 25, n. 64, p. 23-46, dec. 2017.

***Outras fontes de Pesquisa:***

<http://www.assembleia.pr.leg.br>

<http://www.ceas.pr.gov.br>

<http://www.justica.pr.gov.br/Pagina/Secretaria-da-Familia-e-Desenvolvimento-Social>

<http://www.mds.gov.br/cnas>

<http://www.planalto.gov.br>

<https://www.ibge.gov.br>

<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/home?windowId=932>

## APÊNDICE

Lista de documentos analisados entre 2003 e 2018

<b>Documentos do Conselho Estadual de Assistência Social analisados 2003-2018</b>						
<b>Ano</b>	<b>Quantidade</b>					
	<b>Ata</b>	<b>Deliberações</b>		<b>Documentos Diversos</b>		
<b>2003</b>	*	11		*		
<b>2004</b>	*	24		*		
<b>2005</b>	9	19		*		
<b>2006</b>	10	15		*		
<b>2007</b>	7	14		*		
<b>2008</b>	10	13		41		
<b>2009</b>	8	24		30		
<b>2010</b>	7	18		24		
<b>2011</b>	9	38		56		
<b>2012</b>	11	77		61		
<b>2013</b>	13	105		57		
<b>2014</b>	16	100		63		
<b>2015</b>	11	84		56		
<b>2016</b>	11	102		57		
<b>2017</b>	11	108		56		
<b>2018</b>	14	161		43		
<b>Relatório de Gestão do Conselho Estadual de Assistência Social analisados 2003-2018</b>						
2003-2004	2005-2006	2006-2008	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2014-2016
2016-2018	*	*	*	*	*	*
<b>Relatório das Conferências Estaduais de Assistência Social do Paraná</b>						
2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
2017	*	*	*	*	*	*
<b>Plano Decenal do Estado do Paraná</b>						
2006-2015	2016-2025	*	*	*	*	*
<b>Plano Estadual de Assistência Social</b>						
2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019	*	*	*
<b>Plano Plurianual do Estado do Paraná</b>						
2004-2007	2008-2011		2012-2015		2016-2019	
<b>Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentárias Anuais 2003-2018</b>						
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
2017	2018	*	*	*	*	*