

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

KATYANE SILVA DE SOUSA

**FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO
NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: O CASO DA IX CONFERÊNCIA
NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

BELO HORIZONTE
2016

KATYANE SILVA DE SOUSA

**FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO
NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: O CASO DA IX CONFERÊNCIA
NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Eleonora Schettini Martins Cunha.

BELO HORIZONTE
2016

KATYANE SILVA DE SOUSA

**FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA
ASSISTÊNCIA SOCIAL: O CASO DA IX CONFERÊNCIA NACIONAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Aprovada em ___ / ___ / ____.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora
Prof^a Eleonora Schettini Martins Cunha

Examinador
Prof^o Eduardo Moreira da Silva

Examinador
Prof^o Leonardo Barros Soares

Dedico este trabalho aos meus pais, Jurandi e Joana, por serem meu alicerce e um dos motivos pelo qual enfrentei uma universidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me deu oportunidade de adquirir conhecimento e evoluir intelectualmente, não somente nestes anos como universitária, mas em todos os momentos de minha vida.

Aos meus pais, Jurandi Miguel de Sousa e Joana Maria da Silva de Sousa, pessoas incríveis que contribuíram para o meu desenvolvimento e sempre estiveram ao meu lado, dando forças para superar qualquer barreira e alcançar mais este objetivo. Enfim, obrigada pelo incentivo e pela admiração desse curso que agora tenho o orgulho de concluir.

Aos meus familiares, especialmente à minha irmã Kenya Silva de Sousa, pela paciência de ter aturado todas as minhas conversas sobre o trabalho e por ter acreditado na realização deste.

À minha orientadora Professora Eleonora Schettini Martins Cunha, que me acolheu de braços abertos, me conduzindo pelos caminhos do trabalho com paciência e maestria.

Aos professores Eduardo Moreira da Silva e Leonardo Barros Soares, que se disponibilizaram para serem os examinadores deste trabalho.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que fizeram parte dessa etapa decisiva da minha vida.

“Somente com a legítima liberdade de expressão, pluralidade de informação, respeito à cidadania, e permanente vigilância contra as tentativas de cercear o Estado democrático de direito, é que poderemos pensar em transformar Regimes de Força, em Regimes de Direito.”

(Paulo Miranda)

RESUMO

Este trabalho teve por objetivo analisar a incidência das deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social sobre os entes federados. Para alcançar este objetivo realizou-se um estudo de caso, de natureza qualitativa, que abrangeu revisão bibliográfica e análise documental, especialmente de textos e artigos que abordam o tema estudado, que envolve aspectos do federalismo, da descentralização e da participação em políticas públicas, em especial a assistência social. Sobre o Federalismo Brasileiro é abordada a sua definição, trajetória histórica e suas particularidades no Brasil, destacando-se a sua relação com a descentralização das políticas públicas, onde todos os entes federados devem ser responsáveis pela formulação e pela realização dessas políticas. Outro ponto estudado foi a participação enquanto diretriz constitucional e de como esta incide nos entes federados, dando especial destaque às conferências de políticas públicas, colaborando para o entendimento da sua dinâmica no atual contexto. Sobre a política de Assistência Social, destacam-se os seus mecanismos de regulamentação e as diretrizes e mecanismos de participação, dentre eles as conferências. Por fim, analisam-se as deliberações da IX Conferência de Assistência Social, buscando compreender o quanto elas incidem sobre os entes federados.

Palavras chaves: Federalismo. Descentralização. Participação. Assistência Social. Deliberações. IX Conferência Nacional de Assistência Social.

ABSTRACT

This work aimed to analyze the impact of the deliberations of the IX National Social Assistance Conference in the federal entities. To accomplish this we carried out a case study of a qualitative nature, which included literature review and document analysis, especially of texts and articles on the topic studied, involving aspects of federalism, decentralization and participation in public policy, in particular on social assistance. About Brazilian Federalism is addressed to its definition, historical background and its peculiarities in Brazil, especially its relationship with the decentralization of public policies, where all federal entities should be responsible for formulating and carrying out these policies. Another point studied was the participation as a constitutional guideline and how it affects the federal entities, with special emphasis on public policy conferences, contributing to the understanding of its dynamics in the current context. On social assistance policy, it highlights its regulatory mechanisms and guidelines and mechanisms for participation, including conferences. Finally, are analyzed the decisions of IX Social Assistance Conference, seeking to understand how they relate to federal entities.

Keywords: Federalism. Decentralization. Participation. Social Assistance. Resolutions. IX National Conference on Social Assistance.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Deliberações aprovadas referentes ao Eixo 1 da IX Conferência Nacional de 2013 e suas competências relacionadas aos entes federados.....	55
Quadro 2 – Deliberações aprovadas referentes ao Eixo 2 da IX Conferência Nacional de 2013 e suas competências relacionadas aos entes federados.....	60
Quadro 3 – Deliberações aprovadas referentes ao Eixo 3 da IX Conferência Nacional de 2013 e suas competências relacionadas aos entes federados.....	62
Quadro 4 – Deliberações aprovadas referentes ao Eixo 4 da IX Conferência Nacional de 2013 e suas competências relacionadas aos entes federados.....	66
Quadro 5 – Deliberações aprovadas referentes ao Eixo 5 da IX Conferência Nacional de 2013 e suas competências relacionadas aos entes federados.....	69
Quadro 6 – Deliberações aprovadas referentes ao Eixo 6 da IX Conferência Nacional de 2013 e suas competências relacionadas aos entes federados.....	73

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

GT – Grupo de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGD PBF – Índice de Gestão Descentralizado do Programa Bolsa Família

IGDSUAS – Índice de Gestão Descentralizado do Sistema Único de Assistência Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

ONGs – Organização Não Governamentais

PBF – Programa Bolsa Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNEP/SUAS – Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO	14
<i>1.1 Federalismo no Brasil</i>	14
<i>1.2 Federalismo e a descentralização de políticas públicas</i>	18
<i>1.3 Descentralização e participação nas políticas públicas</i>	23
<i>1.4 Conferências de Políticas Públicas</i>	28
CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	32
<i>2.1 Assistência Social e sua Regulamentação</i>	32
<i>2.2 Descentralização e participação na Política de Assistência Social</i>	38
<i>2.3 Conferências de Assistência Social</i>	44
CAPÍTULO 3 – A IX CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS ENTES FEDERADOS	49
<i>3.1 Sobre a IX Conferência Nacional de Assistência Social</i>	49
<i>3.2. Os Eixos Temáticos da IX Conferência Nacional de Assistência Social</i>	51
<i>3.3 Deliberações da IX Conferência e as responsabilidades dos entes federados</i>	54
3.3.1 Eixo 1: O Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social	54
3.3.2 Eixo 2: Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação	60
3.3.3 Eixo 3: Gestão do Trabalho	61
3.3.4 Eixo 4: Gestão dos Serviços, Programas e Projetos	65
3.3.5 Eixo 5: Gestão dos Benefícios do SUAS	68
3.3.6 Eixo 6: Regionalização	72
<i>3.4 O que as deliberações evidenciam?</i>	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80

INTRODUÇÃO

Este trabalho trata da relação entre a forma federativa da organização do Estado brasileiro, o processo de descentralização decorrente do nosso tipo de federalismo e o princípio constitucional de participação que alcança a todos os entes federados, especialmente quando se trata de políticas públicas, como a política de Assistência Social.

A participação social foi introduzida como princípio constitucional e como elemento integrante da formulação e também do controle das políticas públicas do Brasil. Ela é um dos atributos principais da democracia e da política, e possibilita o debate e a deliberação a respeito de assuntos comuns que tem a ver com a vida de cada cidadão. Os conselhos, conferências, ouvidorias, fóruns e as mesas de negociação são exemplos de formas de participação. E, dentre elas, este trabalho terá como destaque as conferências de políticas públicas, em especial, a IX Conferência Nacional de Assistência Social. Sob essa ótica, ganha particular pertinência o motivo pelo qual foi escolhida a IX Conferência Nacional de Assistência Social, qual seja, a sua realização ter acontecido recentemente e por conter uma quantidade relevante de deliberações a serem analisadas.

Na IX Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília no ano de 2013, foram aprovadas 32 deliberações relacionadas a seis eixos: O Cofinanciamento obrigatório da Assistência Social; Gestão do SUAS; Vigilância Socioassistencial, Processo de Planejamento, Monitoramento e Avaliação; Gestão do Trabalho; Gestão de Serviços, Projetos e Programas Socioassistenciais; Gestão de Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS; e Regionalização. Por ser uma conferência nacional, essas deliberações são destinadas aos governos de municípios, estados e União, conjuntamente, ou apenas à União, uma vez que as deliberações específicas para estados e municípios foram decididas em conferências naqueles níveis de governo. A regulamentação da assistência social estabelece que as deliberações das conferências devam ser referendadas pelos conselhos e se traduzem em ações públicas efetivas que integram a política. As deliberações da Conferência Nacional, portanto, incidem sobre os três entes da federação e devem orientar a política em âmbito nacional.

Dadas essas características, algumas questões foram sendo delineadas para esta pesquisa: A quem são destinadas as deliberações da IX Conferência? É possível identificar os responsáveis pela implementação, de modo que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) acompanhe e controle a implementação das deliberações? As deliberações coincidem com as competências dos destinatários? Essas questões levaram ao objetivo deste trabalho, qual seja, analisar em que medida as deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social incidem nos entes da federação e se elas correspondem com as suas competências estabelecidas nos mecanismos de regulamentação da política. Assim, foram objetivos específicos: compreender o federalismo brasileiro e sua influência nos processos de descentralização das políticas públicas; descrever a organização da política de assistência social e o papel das conferências como meios de participação nesta área; descrever as deliberações da IX Conferência e relaciona-las com as competências dos entes; e verificar a correspondência entre as deliberações e as competências dos entes federados.

Dado o alcance que as conferências têm tido no Brasil e a forma como estão estruturadas, propiciando o diálogo entre a sociedade civil e o poder público nos três níveis de governo, entendemos ser relevante conhecer os resultados deste tipo de participação para a articulação dos entes federados e para as políticas públicas. Nesse sentido, entende-se que a área da assistência social e o estudo das deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social podem fornecer informações importantes para o estudo do federalismo brasileiro, da descentralização de políticas públicas e da participação enquanto diretriz constitucional. Estes são elementos fundamentais para a formação das conferências, dado que fazem parte de seu processo, incluindo todos os entes federados e também contando com a participação de representantes de órgãos públicos e principalmente da própria sociedade civil, contribuindo e cooperando entre si para a formação de políticas públicas.

Para o desenvolvimento do presente trabalho utilizou-se de uma metodologia de pesquisa de natureza qualitativa, baseada no caso da assistência social, que inicialmente envolveu a revisão bibliográfica de autores que tratam do federalismo, da descentralização e da participação, especialmente desta na Assistência Social. O primeiro capítulo apresenta a sistematização dessa revisão.

O segundo capítulo apresenta a Política de Assistência Social, sendo ressaltados aspectos de sua regulamentação, suas particularidades no contexto da descentralização de políticas públicas e da participação, com destaque para as Conferências de Assistência Social. Para a elaboração deste capítulo, além da revisão bibliográfica foi necessário a análise documental da Lei, da Política Nacional de Assistência Social e da Norma Operacional Básica da Assistência Social.

O terceiro capítulo apresenta a IX Conferência Nacional de Assistência Social, o processo para sua realização, a caracterização e definição de cada um dos seus seis eixos temáticos, bem como a descrição das deliberações aprovadas conforme os eixos estruturadores da Conferência, bem como a análise da incidência das deliberações nos entes federados e o que evidenciam. Para a elaboração deste capítulo foi realizada a análise documental dos Anais da IX Conferência Nacional de Assistência Social.

Por fim, apresentam-se as considerações finais que este trabalho propiciou. Espera-se ter contribuído para ampliar o conhecimento dos gestores públicos acerca deste importante instrumento de participação – as conferências – cujos resultados impactam diretamente na Gestão Pública.

CAPÍTULO 1 – FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Este capítulo tem o intuito de sistematizar algumas contribuições teóricas que possibilitam compreender o federalismo no Brasil, sobretudo no que se trata da descentralização das políticas públicas; da participação enquanto diretriz constitucional e de como esta incide nos entes federados; e das conferências de políticas públicas.

1.1 Federalismo no Brasil

Segundo Conciani e Santos (2009), federalismo é uma forma de governo caracterizada pelo agrupamento de muitos Estados em apenas um, sendo que cada um possui sua independência e autonomia interna, porém todos obedecem às regras de uma Constituição. E, ainda, “numa federação, a distribuição de poderes e encargos é realizada, mas não é possível a separação de nenhum estado federado” (Conciani; Santos, 2009, p. 269).

Lima (2011) cita que o federalismo foi adotado por muitos países, inclusive pelo Brasil, e argumenta que no primeiro artigo da Constituição Federal de 1988 está estabelecida a forma federativa de Estado do Brasil, em que diz: “Art. 1º A República *Federativa* do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)” (Lima, 2011, p.132). Segundo o autor, o princípio federativo adotado pelo Brasil tem como base a Constituição Americana de 1787¹, mas, entretanto, não quer dizer que o federalismo seja parecido com o dos Estados Unidos. Desse modo, afirma que foi a partir do sistema americano que a forma federativa de Estado se difundiu e começou a ser utilizada em muitos países, embora esses tenham se adaptado ou se configurado de forma diferente do federalismo americano.

Ainda segundo Lima (2011), no Brasil, a forma federativa de Estado foi assumida com a proclamação da República em 1889, colocando fim ao Império e reunindo-se as províncias por meio da Federação, sendo esta oficialmente estabelecida

¹ De acordo com Mário Lúcio Quintão Soares (s.d, apud Franco Filho, 2012), o federalismo é um feito histórico da transformação da confederação dos treze Estados que sucederam as ex-colônias inglesas norte-americanas, tornadas soberanas, em nova forma de Estado chamado de Estado Federal, através da Convenção de Filadélfia que realizou a Constituição de 1787.

em todas as suas Constituições a partir de 1891. O autor conclui dizendo que a forma de Estado federativa é a melhor já existente ao dizer que a Federação desenvolvida no Brasil pode ser elemento de muitas críticas, mas algo que não pode ser esquecido é que não existe na atualidade nenhum modelo de forma de Estado melhor do que o divulgado pelos “federalistas”. E ainda diz que pode, e até mesmo, deve ser rediscutida e aprimorada, mas nunca extinguida. Conciani e Santos (2009) afirmam que foi com o Federalismo, no Brasil, veio a República e o Presidencialismo, forma de governo que inaugurou no país o esforço de democratização política.

É interessante destacar a consideração de Franco Filho (2012) sobre a diferença do federalismo brasileiro do norte-americano, dado que o Estado federal norte-americano se formou a partir de treze Estados soberanos, do qual a independência foi garantida com luta, sendo consolidada por um demorado processo. Já o Estado federal brasileiro emergiu de um Estado Unitário, cuja independência se deu de forma pacífica, sem conflito e sem conquista. A partir disso, o autor diz que é possível se pensar a incompatibilidade de se produzir, no Brasil, a federação norte-americana.

O federalismo brasileiro teve vários momentos de auge e recaídas. Em 1934, por exemplo, a Constituição manteve a República, o Presidencialismo e o Federalismo, mas este acabou sendo reduzido pela diminuição da autonomia dos estados, devido à ampliação da competência do nível Federal. Já em 1937, com a implantação da ditadura varguista, a Constituição extinguiu a Federação e organizou um Estado Novo, cuja atuação era feita de forma autoritária com poder individualizado. Em 1946, a Constituição estabeleceu a redemocratização e o Federalismo mais uma vez retornou, porém sem resgatar o nível de descentralização da Constituição de 1891, pois compreendia a expansão de competências antes implantada pela Constituição de 1934 por incumbência do dirigismo econômico e social. Já em 1967,

foi imposta pelo Presidente da República ao Congresso Nacional a Constituição Brasileira que daria sustentação ao movimento golpista de 1964, sendo logo modificada pela famigerada Emenda n.º1 de 1969, que, na prática, outorgou uma nova Carta Magna, devido à amplitude das modificações. Implantou-se uma república autoritária, com o presidente assumindo o papel de um ditador. O Federalismo ficou restrito ao caráter nominal, já que, rigorosamente, havia um unitarismo descentralizado. Os atos institucionais e as emendas criadas no período de 1967 até 1985 mitigaram a eficiência da referida Carta Magna que na realidade ficou sujeita às imposições dos ditadores militares (Conciani; Santos, 2009, p.272).

Em 1988, a Constituição resgatou o “legado deixado pelas Leis Fundamentais Brasileiras de 1891, 1934 e 1946, que se espelha nas Cartas Magnas europeia e alemã”. (Conciani; Santos, 2009, p.272). Com isso, o Federalismo Brasileiro retornou a forma democrática em direção à descentralização. De acordo com as autoras, a transição do modelo unitário para o federal (origem centrífuga do Federalismo) é importante para entender o Federalismo Brasileiro.

Conciani e Santos (2009) apresentam que, no Brasil, ao organizar os poderes do Estado, emprega-se uma forma de divisão de competência entre a União, os estados membros e os municípios, configurando o Pacto Federativo na Constituição de 1988. Essa organização da Federação brasileira demonstra uma descentralização política forte e a expectativa de harmonia entre os entes federados. Em caso de conflitos entre os entes federados, o Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal) tem a competência para resolver, pois “recebeu a incumbência constitucional de guardião da Federação” (Conciani; Santos, 2009, p.273).

Segundo Conciani e Santos (2009), a Federação é soberana, os entes federados são autônomos, sendo que a Constituição define suas competências, estabelecendo antecipadamente os poderes de cada um. As autoras falam ainda sobre a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, conforme o art. 18 da Constituição Federal de 1988 compreende a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal. Esta classificação seria tranquila se o constituinte não tivesse incluído os Municípios como Entidade Federativa (Conciani; Santos, 2009, p.273-274).

De acordo com Conciani e Santos (2009), há uma discussão sobre se o município tem natureza de ente Federativo. Autores como José Afonso da Silva defendem que o município não se enquadra na Federação, pois "Não existe Federação de Municípios. Existe Federação de Estados" (Silva, 2006, p.302, apud Conciani e Santos, 2009). Discutem que municípios não apresentam representação no Senado Federal e que, por isso, não se definem como entes federados. Outro ponto de vista, porém, é o de Celso Ribeiro Bastos, que “demonstra que o Município, devido à

importância que destaca na Federação, tem, certamente, natureza de ente Federativo” (Bastos, 1996, p.280, apud Conciani e Santos, 2009).

Decorrente disso, Conciani e Santos (2009) apontam que o Brasil emprega o princípio da predominância do interesse, explicando que as matérias que são de interesse de todos pertencem à União, sendo que aos Estados-Membros cabem os assuntos de interesse regional, e aos municípios, os de interesse local. Assim, as competências de cada um estão estabelecidas na Constituição, classificando-se em administrativas e legislativas. Os Estados-Membros poderão legislar sobre todos os assuntos que não estiverem vedados pela Constituição, tanto implicitamente quanto explicitamente, possuindo certa autonomia com “capacidade de auto-organização e normatização própria, auto-governo e auto-administração” (Conciani e Santos, 2009, p.275). Devido a essa capacidade dos Estados-Membros, a Constituição atribuiu a estes a possibilidade de intervenção nos municípios. Contudo, as autoras reiteram que, como na intervenção federal da União nos estados, essa possibilidade é exceção, dado que atinge o pacto federativo, eliminando dos municípios, por um momento, sua autonomia constitucional. Desse modo, o Estado-membro não intercederá nos municípios, com exceção em caso de situações especiais mencionadas pela Carta Magna.

Quanto ao município, este possui autonomia disposta por meio de autoadministração, visualizada pelo Executivo, que é representado pelo prefeito, e também pelo Legislativo, representado pelos vereadores; e autogoverno, pela execução de competências tanto administrativas como tributárias, por exemplo. E como modo de delimitação da competência do município, as autoras destacam o “interesse local”. Além disso, esse pode “legislar de forma suplementar (art.30, II CF-88), e possui competência administrativa própria (art.30 CF-88), além da competência administrativa comum (art. 23 CF-88)” (Conciani e Santos, 2009, p.275).

Considerando a estrutura federativa do Estado brasileiro, Conciani e Santos (2009) alegam que a descentralização é necessária, pois qualquer intenção centralizadora poderia possibilitar uma regressão à forma autoritária e pouco democrática. Estados, distrito federal e municípios, sendo independentes entre si, configuram um todo, legitimando um Governo Central e Federal. E concluem dizendo

que a criação do Federalismo foi um jeito constitucional de descentralizar o poder político.

Retomando Franco Filho (2012), o autor descreve o federalismo como uma forma de Estado fundamentada na união harmônica e estável de elementos políticos que concedem sua soberania a um ente central, porém preservando sua autonomia. A partir desse conceito, o autor diz que é notável que a Federação difere-se das demais e, com base nisso, cita Dalmo de Abreu Dallari, que estabelece as características principais da Federação, sendo elas:

a) a união faz nascer um novo Estado; b) a base jurídica da federação é a Constituição; c) inexistente direito de secessão; d) só possui soberania o Estado Federal; e) as atribuições dos entes da federação devem estar contidas na Constituição; f) cada ente da federação possui renda própria; g) o poder político é compartilhado pela União e demais entes federados; h) os cidadãos do estado que aderem à federação perdem a cidadania anterior e adquirem a cidadania do Estado Federal. (Dallari, s/d, apud Franco Filho, 2012).

Franco Filho (2012) argumenta que, sob a perspectiva do Federalismo, a Carta Política de 1988 trouxe intensas mudanças para o Brasil, como o original e rápido reconhecimento dos municípios como entes da Federação e a divisão das competências legislativas, administrativas e também tributárias entre os entes federados.

1.2 Federalismo e a descentralização de políticas públicas

Essa organização do Estado brasileiro se relaciona com o debate sobre a descentralização, que foi um assunto muito discutido na agenda de democratização na década de 1980. Almeida (2005) expressa que ela foi defendida em nome da ampliação da democracia, do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas. Entendia-se que o fortalecimento, especialmente dos municípios, possibilitaria que os cidadãos influenciassem as decisões e desempenhassem controle sobre os governos locais, com o objetivo de diminuir a demasiada ineficiência da burocracia, o clientelismo e a corrupção. Para a autora, a descentralização é a "transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado" (World Bank, 2002, apud Almeida, 2005).

No caso da Federação do Brasil, que foi remodelada pela Constituição de 1988, Almeida (2005) afirma que o modelo cooperativo adotado combinou a manutenção de esferas próprias de decisão autônoma dos âmbitos subnacionais. A descentralização tem o significado de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais, e a transferência de responsabilidades para outras instâncias de governo pela implementação e gestão de políticas e programas estabelecidos na esfera federal.

Acompanhando o entendimento de Almeida (2005), a redefinição de competências e atribuições no âmbito social foi parcela de um processo de modificação de uma forma de Federação centralizada para um modo de federalismo cooperativo. Dessa forma, gerou-se um processo de descentralização, que significou a mudança das funções executadas pelo governo federal e, dependendo do caso, implicando em modos de realocação de competências e obrigações dos entes federados. Em determinados casos, a função de decidir sobre o teor e a forma da política foram transferidos para governos subnacionais. Já em outros, funções como execução e gestão de políticas e programas estabelecidos em esfera federal foram atribuídas a estados e municípios.

Almeida (2005) expõe que, para os que impulsionaram a democratização, a descentralização expressava o fortalecimento dos governos municipais, que deveriam assumir a responsabilidade de fornecerem os serviços sociais. A nova Carta definiu competências comuns para cada um dos entes federados, em áreas como “saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos e educação para o trânsito” (Brasil, 1988, art. 23, apud Almeida, 2005). No entanto, as formas de cooperação entre as esferas de governos deveriam ser definidas pela legislação complementar.

Logo, segundo Almeida (2005), definiram-se competências legislativas concorrentes tanto ao governo federal quanto aos governos estaduais em uma extensa gama de áreas, como:

[...] proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais; conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico; educação, cultural e esportes; juizado de pequenas causas; saúde e previdência social; assistência judiciária e defensoria pública; proteção à infância, à adolescência e aos portadores de deficiências e organização da polícia civil. (Brasil, 1988, art. 24, apud Almeida, 2005).

Almeida (2005) elucida que, na década de 1990, uma ampla produção legislativa e normas na esfera ministerial foram dando conteúdo aos princípios da Constituição. O êxito da descentralização ficou a cargo da vontade de ministérios e agências federais de desistirem da capacidade de decisão e de recursos, como também da capacidade de negociação e inovação institucional, formando incentivos apropriados para convencer os municípios a adotar novas responsabilidades e da presença de antecipada experiência administrativa nos governos locais. A autora enfatiza que, de acordo com a forma de cada política e com a prévia distribuição de recursos e competências entre os entes federados, a descentralização apresentou significados e ritmos diferentes.

Abrucio ao estudar a descentralização analisa o papel do Governo Federal na coordenação federativa ao longo dos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso. O autor fala que, no Brasil, o processo descentralizador foi intenso e influenciou a redemocratização do país, como também o redesenho da rede de proteção social e a reforma do Estado. Com a descentralização há maior facilidade do controle sobre os governantes, sendo que com ela há maior probabilidade de disseminação das informações, da elaboração de canais de debates e instituição de mecanismos de fiscalização mais efetivos, assim como possibilita um aumento da eficiência. Afirma também que, para que a descentralização ajude a melhorar o desempenho da gestão pública é preciso elaborar capacidades administrativas e financeiras dos entes subnacionais.

A descentralização demanda a construção de capacidades político-institucionais tanto da União como dos governos estaduais e municipais:

“O Governo Central deve habilitar-se para o repasse de funções e para a coordenação das ações mais gerais, atuando em prol do equilíbrio entre as regiões, fornecendo auxílio técnico e financeiro aos níveis inferiores e avaliando as políticas de cunho nacional. Os entes subnacionais, por sua vez, precisam aprimorar sua estrutura administrativa e seus mecanismos de accountability democrática. Uma competência comum é essencial: todas as esferas de poder devem desenvolver instrumentos e mesmo uma cultura política vinculados às relações intergovernamentais, em particular no caso do Governo Central, em razão de seu papel necessariamente coordenador”. (Abrucio, 2005, p.15).

Palotti (2009) afirma que a relação entre descentralização e federalismo é constitutiva, e explica que eles são reciprocamente complementares. As variáveis

constitutivas de regimes federativos como o nível, a abrangência e a forma dos processos de descentralização fiscal e política, assim como de gestão de políticas públicas, informam que distintos sistemas políticos ocupam na sucessão Estado Unitário – Federado. Para o autor, descentralização é “a transferência de competências administrativas, de implementação e gestão de políticas públicas que ocorre entre níveis de governo” (Palotti, 2009, p. 96).

Para Palotti (2009), a descentralização envolve duas indagações. A primeira delas é *para quem* descentralizar, ou seja, a quem se designam as novas competências que serão incumbidas, a definição de quais serão os novos atores a serem adicionados ao processo de readequação da ação do Estado. A segunda refere-se a *o que* se pretende descentralizar, ou seja, tem a ver com o conteúdo do que será descentralizado. Assim o autor diz que a literatura indica “três características ou campos de delegação principais, que podem sobrepor-se e/ou ocorrer em graus diferenciados” (Palotti, 2009, p.93).

Ao retomar uma conceituação de Abrúcio (2006) sobre política de descentralização, Palotti (2009) afirma que pode ser constatada pela realização de quatro pressupostos principais, observados quando os governos territoriais conseguem autonomia. O primeiro, para eleger seus próprios representantes políticos; o segundo para comandar diretamente sua administração; o terceiro para elaborar legislação própria das competências que possua; e finalmente o quarto, para cuidar da sua própria estrutura tributária e financeira. Assim, o autor fala que esses quatro pressupostos pretendem evitar que a desconcentração administrativa, que é característica da atribuição de novas incumbências às localidades em Estados Unitários, ou mesmo a privatização ou concessão de serviços públicos a Organizações Não Governamentais (ONGs) ou ao setor privado, sejam comparadas a processos descentralizantes.

Palotti (2009) apresenta categorias desenvolvidas por Beer sobre o significado de descentralização quando se relaciona a delegação de competências e obrigações para a gestão e implementação de políticas públicas. Para ele, a descentralização pode significar a mudança de recursos e propensão de decidir sobre as políticas para as esferas subnacionais, sendo chamado de *realocação*. Pode elucidar também a chamada *consolidação*, sendo esta caracterizada pela transferência apenas das responsabilidades de implementação e de gestão de políticas e programas que são financiados e

desenhados pela esfera central. E a *devolução*, que é a transferência das obrigações governamentais para o âmbito privado ou não governamental.

Há um ponto importante destacado por Palotti (2009): a função assumida pelo nível central no processo de descentralização de políticas públicas. Esta é a discussão central enfatizada por Beer (apud Palotti, 2009) entre a realocação e a consolidação. Na realocação, a competência e as responsabilidades são inteiramente incumbidas para os âmbitos subnacionais, sendo que estes possuem maior autonomia na elaboração, no financiamento e na implementação da política. Na consolidação, a esfera central delega a execução da política, prevalecendo o financiamento centralizado.

Silveira, Costa e Oliveira (2010) afirmam que a Constituição Federal de 1988 fincou um novo marco na elaboração e implementação de políticas públicas, dado que proporcionou aos municípios autonomia político-administrativa, passando estes a fazerem parte da Federação e apresentando capacidade e autonomia na formulação e na implementação das políticas públicas. Assim, os autores anunciam que a descentralização não é apenas um processo técnico-administrativo, mas também um processo político, que restaura a Federação, por meio da ampliação do poder político e tributário dos entes subnacionais, e também o de consolidar a democracia, através do “empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório das políticas públicas” (Silveira; Costa; Oliveira, 2010, s/p).

Para Silveira, Costa e Oliveira (2010), a descentralização provocou uma grande mudança na agenda de responsabilidades para os municípios, que antes eram do âmbito federal e estadual. Além disso, as autoras citam Farah para demonstrar os pontos que consideram essenciais da descentralização. O primeiro é sobre as transferências de responsabilidades e competências do governo central e do âmbito estadual para o âmbito municipal de governo, enfatizando as atribuições referentes à cidadania social. O segundo refere-se à resposta a exigências da sociedade civil, desde a década de 1980, pela descentralização das políticas sociais. O terceiro ponto é sobre o aumento considerável da participação dos municípios na divisão dos recursos fiscais moldadas a partir da Constituição de 1988. O quarto ponto refere-se à proximidade maior do governo local em relação às reivindicações da sociedade, assumindo, portanto, importância num quadro democrático. O quinto ponto é sobre a insuficiência das

respostas do mercado como opção à separação do Estado e de suas políticas na esfera federal e a necessidade de produção de respostas em âmbito local.

Segundo Farah (2001, apud Silveira; Costa; Oliveira, 2010, s/p), esses pontos favoreceram o aumento da importância da ação do município. Assim Silveira, Costa e Oliveira (2010) explicam que o novo arranjo institucional da Federação provocou muitos desdobramentos, como: precisão de modelos de políticas municipais integradas com o objetivo de serem mais efetivas no atendimento de um mesmo público alvo; articulação com atores da sociedade e com outros municípios, os chamados consórcios municipais, e os governos locais admitindo uma atitude de coordenação e de mobilização de governos e organizações não governamentais a favor de atender muitas demandas de seu território.

Contudo, ainda sobre o processo de descentralização envolvendo os municípios, para Abrucio (2005) “a distribuição dos recursos tornou-se ainda mais irracional com a multiplicação de municípios, que ganhou força após a promulgação da Constituição de 1988” (Abrucio, 2005, p. 49). Analisando o governo de Fernando Henrique Cardoso, o autor expõe que, mesmo que a União durante este governo tenha atuado para amenizar a fragilidade financeira, grande parte dos municípios possui uma máquina administrativa precária. Assim, diante disto, para que a descentralização tenha êxito, vai depender muito das ações dos estados e da União, assim como do desenho das políticas públicas, em que estes devem oferecer auxílio intergovernamental e incentivo, possibilitando que os governos locais modifiquem sua estrutura, para que os municípios não sejam sempre dependentes dos níveis superiores de governo.

1.3 Descentralização e participação nas políticas públicas

Um importante argumento associado à descentralização era de que ela ampliaria a democracia (Almeida, 2005), uma vez que tanto possibilitaria uma maior proximidade entre os implementadores das políticas e seus usuários, como a efetiva participação da sociedade nas decisões sobre essas políticas. Segundo Ciconello (2008), um dos atributos principais da democracia e da política é a ideia da participação das pessoas na esfera pública, debatendo e deliberando a respeito de assuntos comuns que tem a ver

com a vida de cada um desses indivíduos. Argumenta que o ideal democrático sugere “ação, participação, co-responsabilidade e interação entre diferentes sujeitos” (Ciconello & Moroni, 2005, p.31, apud Ciconello, 2008).

Para Ciconello (2008), nos anos de 1980, os movimentos sociais que forjaram a abertura política brasileira tinham compreensão quanto aos limites do regime democrático representativo e, devido a isso, buscavam referenciais teóricos da democracia participativa ou mesmo da democracia deliberativa, que ajudassem a contribuir para a construção de novas institucionalidades no Brasil. Logo, uma indagação era corriqueira entre os movimentos da sociedade daquela época, que queriam saber quais seriam as características de uma democracia participativa, assim como quais os instrumentos institucionais a viabilizariam.

À conjuntura da época prevalecia a percepção de que a participação precisaria obedecer, segundo Ciconello (2008), a atributos como: o de ser um processo educativo voltado para o desempenho da cidadania, levando ao estabelecimento de conexões e influências recíprocas entre os âmbitos público e privado; deixar que as decisões comuns sejam aceitas mais facilmente pelas pessoas, dado que as mesmas tomam parte do processo de decisão; produzir maior integração social, na medida em que fornece um sentimento de pertencimento de cada indivíduo separado à sua comunidade ou grupo organizado, como associação, sindicato, ou movimento social.

Ciconello (2008), ao analisar o contexto histórico da participação social no Estado brasileiro, estabelece um ponto importante ao indagar sobre de que maneira o processo de redemocratização, que teve começo na década de 1980, conseguiu introduzir a participação social como princípio constitucional e como elemento integrante da formulação e também do controle das políticas públicas do Brasil.

No decorrer da história, experiências bem sucedidas em nível comunitário e nos governos municipais, como o “associativismo comunitário” nas décadas de 1970 e 80, foram vistas como “o veículo para enfrentar os problemas cotidianos mais imediatos, assim como um lócus de convívio democrático e de constituição de identidades” (Boschi, 1987, p.71, apud Ciconello, 2008). Outras experiências também citadas por Ciconello (2008) são as primeiras organizações não governamentais, como respostas da sociedade ao encerramento de diversos espaços políticos e sociais no Brasil, como

sindicatos, universidades e partidos, buscando encontrar formas de participação de ação política e de sociabilidade. Nesse sentido, o autor destaca que:

Devido à intensa pressão exercida pela sociedade, o regime militar promoveu uma gradual abertura política, que possibilitou no início dos anos de 1980, a criação do Partido dos Trabalhadores - PT (10/02/1980) e da Central Única dos Trabalhadores – CUT (28/08/1983). Esses dois eventos são marcos do processo de redemocratização do país e de um projeto de transformação mais radical da sociedade brasileira. O PT aglutinou uma pluralidade de forças sociais e conseguiu assumir o poder em algumas prefeituras importantes, promovendo experiências participativas emblemáticas no âmbito da gestão municipal (Ciconello, 2008, p.3).

Desse modo, segundo Ciconello (2008), todas essas experiências, apontavam que era factível criar mecanismos institucionais de participação, aumentando a maneira como os indivíduos poderiam influenciar as decisões públicas. No entanto, o autor fala que essas iniciativas necessitavam conquistar níveis maiores, como também serem introduzidas na própria formulação das políticas públicas de Estado. Assim, ele novamente indaga sobre os desafios que eram apresentados à Assembleia Constituinte e também aos movimentos sociais na época da discussão da Constituição de 1988: “Como democratizar um Estado altamente burocratizado e autoritário por anos de ditadura militar? Que institucionalidades deveriam ser construídas?” (Ciconello, 2008, p.3).

Ainda segundo Ciconello (2008), a Constituição Federal de 1988 foi elaborada a partir da influência de um conjunto de forças e indivíduos políticos, promulgando uma pluralidade de princípios e diretrizes sobre a participação dos cidadãos na formulação, na implementação, assim como no controle social das políticas públicas, que foram regulamentadas e operacionalizadas em muitos instrumentos institucionais na União, estados e municípios. A Constituição reconheceu novas responsabilidades para as organizações da sociedade, frisando a sua função na gestão do governo. Dessa forma, o autor destaca que “os dois principais mecanismos de deliberação coletiva que foram criados ou reconfigurados a partir das diretrizes constitucionais de participação cidadã nas políticas públicas do Estado brasileiro são os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências” (Ciconello, 2008, p.4).

Esses novos espaços de interlocução entre Estado e sociedade adquiriram relevância a partir de 2003, quando foram efetivamente incorporados à gestão do

governo federal. O Balanço de Governo 2003-2010, ao remeter ao tema da participação social, afirma que até 2003, na esfera do Poder Executivo da União, não existia uma instituição responsável por coordenar o diálogo com a sociedade. Por isso, uma das primeiras medidas tomadas pela gestão foi a redefinição das atribuições da Secretaria Geral da Presidência da República, sendo que esta adquiriu a coordenação da interlocução entre o Governo e a sociedade civil. Por conseguinte, houve uma completa transformação na forma de elaborar um importante conjunto de políticas públicas, estruturando a forma de implementar e de avaliar essas políticas que antes eram somente decididas pelos técnicos e dirigentes dos ministérios. A partir de 2003, essas políticas começaram a ser elaboradas juntamente com os movimentos sociais nas conferências, conselhos, fóruns e mesas de diálogo.

Os conselhos, conferências, ouvidorias, fóruns e as mesas de negociação são canais de participação que foram ampliados e fortalecidos naquele período. Um exemplo disso são as conferências nacionais, que, neste governo, contraíram caráter congressional inovador, com a concretização de etapas municipais, estaduais e também federal. Antes, as conferências se assemelhavam com seminários técnicos, ao invés de espaços coletivos de discussão das políticas públicas e, além disso, não apresentavam periodicidade definida. Sobre elas nos deteremos mais à frente.

Os conselhos de políticas públicas são espaços institucionais de interlocução do Estado com a sociedade civil, apresentando uma composição de representantes de entidades da sociedade e também do poder público, garantindo a participação da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Muitos deles foram completamente reformulados e democratizados, e os que haviam sido eliminados foram recriados como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) que foi criado no ano de 1992, mas desde 1995 não estava funcionando.

Segundo Secretaria de Governo, os conselhos promovem a democratização da gestão pública, mas é importante articulá-los entre si, em uma rede em que possam compartilhar práticas, experiências e informações. É muito importante também que os conselhos possam dialogar com outras práticas democráticas como, por exemplo, as conferências de políticas públicas. Assim, quanto maior a integração, mais a atuação dos conselhos será efetiva.

As mesas de negociação formaram importante ambiente para a discussão dos temas estratégicos para o Brasil. E, juntamente com os fóruns de discussão e as audiências públicas, garantiram que assuntos estratégicos para o desenvolvimento do país fossem plenamente debatidos com a sociedade civil. Também foram implantadas as ouvidorias, que são um canal direto de diálogo dos cidadãos com o Estado. Almeida (2012) destaca que conferências de políticas públicas, conselhos, comitês de bacia hidrográfica, ouvidorias, mesas de diálogo e negociação, além de orçamentos participativos são importantes práticas participativas e de representação que integram a estrutura do Estado brasileiro, em seus três níveis de governo, ampliando os espaços de participação e de influência da sociedade.

Kruger (2008) considera que os Conselhos e Conferências de direitos e políticas sociais existentes na União, estados e municípios formam o âmbito institucionalizado para a efetivação da diretriz de participação da comunidade. Afirma, ainda, que esses colegiados são formados devido à característica de cada política, sendo constituídos por usuários, gestores públicos, trabalhadores da área e prestadores de serviços filantrópicos e privados. A autora demonstra que, desafios como o de garantir a continuação dos direitos sociais no conjunto de dispositivos legais e a sua implementação via políticas sociais, são colocados em todo momento na pauta de Conselhos e Conferências.

Sobre a participação da comunidade, Kruger (2008) considera que esta é uma expressão utilizada na Constituição, cujo significado é o de garantir constitucionalmente que a sociedade, por meio de seus movimentos e entidades, participará do processo de formulação de políticas, como também do controle de sua execução em todas as esferas de governo. Os espaços das Conferências e dos Conselhos, por apresentarem os elementos para a construção de uma cultura política democrática e participativa foram idealizados e reivindicados pelo Movimento da redemocratização para serem um novo âmbito no exercício do poder político e para intervirem na administração das políticas públicas. A autora afirma que as Conferências e os Conselhos são dispositivos formalizados para a concretização da diretriz de participação da comunidade. Esses dispositivos, por vezes são considerados momentos privilegiados de participação, por suas avaliações, proposições, deliberações e fiscalizações, em que os interesses se conflitam, e por vezes são considerados como âmbitos para harmonizar e assegurar o consenso entre os diversos interesses neles manifestados.

De acordo com Kruger (2008), não se pode negar o ganho considerável que os Conselhos e as Conferências representam para os segmentos populares no Brasil, já que são nesses espaços que alguns grupos sociais que são desfavorecidos conseguem ou podem anunciar suas necessidades, negociar seus interesses, assim como conhecer mais da agenda do governo. A autora argumenta também que a realização de tempos em tempos de Conferências e de reuniões dos Conselhos nos três âmbitos de governo significa o cumprimento de um requisito para a descentralização e se constitui em instrumento privilegiado para que a participação da população transforme seu estatuto junto aos espaços do poder público.

1.4 Conferências de Políticas Públicas

Rocha (2008) destaca que, após vinte anos dos avanços definidos na Constituição de 1988, a maioria das políticas sociais brasileiras como saúde, educação, criança e adolescente, assistência social, trabalho e renda, turismo, pesca e meio ambiente contam com esferas institucionalizadas de participação social, os conselhos, que se caracterizam como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade e do poder público. Muitas dessas políticas também começaram a realizar conferências nacionais², sendo que estas são vistas como lugares de participação mais abertos, onde representantes do poder público e da sociedade civil debatem e expõem propostas para o fortalecimento e a adequação de específicas políticas públicas. A autora diz que determinadas conferências, como as da Saúde e da Assistência Social, são regulamentadas por lei, já outras são regulamentadas por decreto do Poder Executivo, e existem aquelas conferências que não apresentam qualquer mecanismo de institucionalização que força a sua realização.

Teixeira (2012), ao analisar os espaços participativos nacionais, destaca que as conferências são convocadas com objetivos específicos e por um determinado período

² As conferências foram instituídas no governo de Getúlio Vargas, pela Lei 378, de 13 de Janeiro de 1937, visando a facilitar o conhecimento do Governo Federal quanto às atividades relacionadas à saúde e de direcioná-lo na realização dos serviços locais de saúde. Nessa lei, ficou estabelecido que as conferências seriam convocadas pelo Presidente da República e teriam a participação de representantes do governo de todas as esferas da federação, e de representantes dos grupos da sociedade relacionados à área e tema da Conferência. (Sayd, Vieira Junior e Velandia, 1998, apud Faria, 2012, p.260).

de tempo para diálogo entre representante do Governo e da sociedade civil, e possuem a finalidade de formular propostas para determinada política pública. As conferências não são eventos, se diferenciando, portanto, das audiências públicas, que acontecem em determinadas ocasiões, mesmo que englobadas num contexto institucional de participação social. As conferências possuem característica deliberativa e propositiva da formulação, bem como monitoramento das políticas públicas, se realizando em um processo organizado por etapa municipal, regional, estadual e nacional. Essas etapas, segundo Almeida (2012), possibilitam um envolvimento ampliado da sociedade, diferentemente dos conselhos que envolvem uma participação mais restrita.

Almeida (2012) destaca que as conferências de políticas públicas modificaram inteiramente o seu papel no contexto de produção das políticas públicas, demonstrando seu crescimento entre os anos de 1988 e 2010, quando foram realizadas 87 conferências, cerca de 70% delas a partir de 2003 (Pogrebinschi e Santos, 2010, apud Almeida, 2012, p.19). Elas trataram de 40 temas distintos, como: Direitos da Criança e do Adolescente; Direitos da Pessoa com Deficiência; Meio Ambiente; Políticas Públicas para as Mulheres; Saúde; e Assistência Social. Sendo que 70% de todos os temas aconteceram pela primeira vez. E calcula-se que a participação nas diferentes etapas dessas conferências contou com mais de 5 milhões de pessoas (BRASIL, 2010, apud Teixeira, 2012, p.16).

As conferências de políticas públicas são oficialmente conceituadas como âmbitos de participação e deliberação a respeito das diretrizes de dada política pública e podem adquirir aspecto deliberativo ou consultivo (República Federativa do Brasil, SG-PR/SNAS, 2010, apud Faria, 2012). Sua convocação ocorre por meio de lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial, bem como por resolução do seu respectivo Conselho. Faria (2012) esclarece que os órgãos que são responsáveis pela convocação e realização das conferências especificam os temas e os objetivos, definindo também as comissões organizadoras, os cronogramas e os regulamentos para fixação das conferências municipais, estaduais, regionais e nacionais, como também para as eleições de delegados. As conferências, portanto, são um espaço que interliga os distintos níveis de governo, isto é, do municipal ao estadual, e deste ao federal.

Cunha (2012) enfatiza que existem três relevantes diferenças entre as *novas* conferências, realizadas no Brasil após a redemocratização, e as *antigas*, que se realizavam anteriormente. A primeira diferença é que parte das conferências são esferas institucionalizadas, estando previstas em leis que normatizam as políticas públicas como nos âmbitos da saúde e também da assistência social, que não dependem de decisão do governo. Algumas conferências ocorrem por iniciativa dos governos e podem ser regulamentadas ou não por decreto. A segunda diferença se refere aos objetivos das conferências, ou seja, de avaliar a política pública em questão e sugerir diretrizes que vão compor as agendas governamentais, dando a 32% delas o caráter deliberativo e não apenas consultivo.

A terceira diferença se refere aos participantes, integrantes do governo e as organizações da sociedade civil, onde a proporção desses participantes é de forma variada, não formada somente por pessoas com conhecimento especializado. Uma quarta e última diferença tem a ver com o atendimento a necessidade de se ter maior integração de todos os entes federados, ou seja, a realização de níveis municipal, estadual e nacional, que se realizam formando um sistema deliberativo integrado, em que várias áreas de participação estão interligadas em torno de certa esfera de política pública. (Hendriks, 2006; Petinelli, Lins; Faria 2011, apud Cunha, 2012, p.18).

O formato das conferências nacionais varia consideravelmente desde sua convocação pelo nível federal, que define o tema que orientará a conferência, o tempo de sua realização e as normas referentes às etapas estaduais e municipais e também ao preenchimento das vagas para participantes da conferência nacional. De modo geral, o desenho institucional da conferência nacional conduz e serve como base para as esferas estadual e municipal. Em nível local e estadual, a convocação da conferência é feita pelo gestor da área, sozinho ou de modo coordenado com o conselho, possuindo como referência o tema e os objetivos especificados para a conferência nacional (Cunha, 2012, p.20).

Nas conferências municipais são elencadas as questões que irão para as conferências estadual e nacional e são eleitos os delegados que representarão o município na etapa subsequente. Na etapa regional são eleitos delegados que serão os representantes estaduais na Conferência Nacional, bem como são definidas as

deliberações que serão levadas para o nível seguinte. As deliberações finais da conferência nacional passam a nortear a política pública a ser implementada por todos os entes federados (Cunha, 2012).

Ciconello (2008) considera que as conferências são um espaço institucional de participação, que possui natureza distinta, porém complementar aos conselhos. As conferências de políticas públicas ocorrem em períodos regulares, ou seja, a cada dois anos ou de em quatro em quatro anos, agrupando milhares de indivíduos em todo o Brasil. O autor expõe que uma das principais potencialidades das conferências é a possibilidade dos participantes dessas ajudarem na criação das pautas políticas e também de uma agenda de prioridades que influenciarão a política pública definida no período subsequente de sua vigência. Essa agenda será em seguida monitorada pelas organizações da sociedade em muitas esferas políticas, principalmente os conselhos. O autor reitera que, apenas nas etapas nacionais dessas conferências, produziram-se em média 5.000 deliberações públicas, sendo que boa parte dessas foi introduzida na conjuntura de muitas políticas públicas setoriais.

Neste capítulo foram apresentadas contribuições acerca do federalismo brasileiro e da descentralização de políticas públicas, além da participação e das conferências. Sobre o federalismo brasileiro foi exposta uma rápida passagem sobre sua origem histórica, seus processos de organização no Brasil e suas características, juntamente com o conceito, processos e apontamentos referentes à descentralização. Por conseguinte, sobre a participação, foi abordado a respeito de sua importância na sociedade e de como esta incide nos entes federados, no tocante acerca de seus mecanismos como conselhos e conferências. E por último, e também de vasta importância, as conferências de políticas públicas, sendo enunciada sua definição, a participação por meio destas e suas particularidades. E por falar em conferências, este será um dos temas que serão abordados no próximo capítulo, contudo, com foco na área de Assistência Social.

CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo tem como objetivo apresentar a política de Assistência Social. Desse modo, serão destacados alguns aspectos de sua regulamentação, suas especificidades no contexto da descentralização das políticas públicas e a participação na Política de Assistência Social, com destaque para as Conferências de Assistência Social.

2.1 Assistência Social e sua Regulamentação

Em sua trajetória histórica, a assistência social transitou do assistencialismo clientelista para o âmbito da política social, passando a ser espaço de defesa e atenção dos interesses dos grupos mais vulneráveis da população. Desse modo, como política pública, a assistência social é fundamental às demais políticas sociais, investindo na valorização dos direitos dos cidadãos, sendo reconhecida como política e obrigação do Estado em face da questão social.

Durante grande parte da sua trajetória, a assistência social teve “caráter residual, próxima das práticas filantrópicas, um espaço de reprodução da exclusão e privilégios e não como mecanismo possível de universalização de direitos sociais”. (Figueiredo de Sousa, et al, 2012, s/p). No entanto, com a Constituição Federal de 1988 teve-se a transição da assistência social como forma de ação residual do poder público e de caridade e filantropia para o entendimento como política de seguridade social e de direito do cidadão e obrigação do Estado. Assim, foi a partir da Constituição de 1988, na qual as políticas sociais começaram a apresentar um caráter mais forte como direito de cidadania, sendo marcadas pelo grande avanço em relação aos direitos sociais, que a assistência social se instituiu como dever do Estado.

A assistência social passa a possuir o caráter de política pública de direito, não contributiva, tendo o Estado como seu responsável, inserida no tripé da Seguridade Social. Ela, em conjunto com as demais políticas, objetiva a proteção social e o enfrentamento da pobreza.

A regulamentação do direito constitucional à assistência social se deu, inicialmente, pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e posteriormente pela

Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS).

O primeiro instrumento de regulamentação da assistência social é a lei de número 8.742, de 7 de dezembro de 1993, chamada de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Essa lei dispõe sobre as definições e objetivos; princípios e diretrizes; da organização e da gestão; assim como dos benefícios, serviços, dos programas e dos projetos de assistência social. A LOAS define a assistência social em seu artigo primeiro, em que diz:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LOAS, 1993).

A LOAS, em seu segundo artigo, define que, são objetivos da assistência social a proteção social, visando o direito à vida, à diminuição de danos e prevenção da incidência de riscos, bem como a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos.

De acordo com Yazbek (2004), a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social criam para a assistência social uma nova sede, localizando-a como política pública, sendo este um espaço novo, espaço do direito, da universalização dos acessos, da responsabilidade do Estado em face das questões da pobreza e da exclusão. A assistência social, associada a outras políticas no âmbito da proteção social, destina-se à provisão de direitos e de situação digna de vida para os que dela necessitam, sendo uma forma de proteção social, de enfrentamento à subalternidade, à discriminação social, econômica, cultural e política. A garantia dessa política aponta para a universalização do ingresso aos direitos, rompendo, por sua vez, com o clientelismo e com o assistencialismo e, dessa maneira, com a ideia de que a assistência social é uma ação emergencial que distribui auxílios financeiros. Ela passa a ser considerada como uma política de maior relevância, com serviços, benefícios, programas e projetos, pensados juntamente com outras políticas sociais, apresentando um novo contexto institucional e, além disso, como meio de inclusão e de atenção aos seus usuários.

Oliveira (2003) aponta que a assistência social, até a década de 1980, se caracterizou como uma ação paliativa, fragmentada e inferior, sendo marcada por ações

precárias para parte da população a qual a sociedade capitalista não assegura condições essenciais à sobrevivência. Nesse sentido, afirma, assim como Yazbek (2004), que a partir da Constituição Federal de 1988 juntamente com a LOAS, a assistência transformou-se numa política sobre a qual o Estado tem responsabilidade, sendo um direito do cidadão, combatendo à pobreza e para a constituição da cidadania daqueles que dela precisam. Para a autora, a noção de prover “mínimos sociais”, referida na Lei como um dos objetivos da assistência social, não se refere ao princípio da sobrevivência e sim é considerada como ampla e cidadã, se fundamentando na inclusão social. Ela presume garantias como: “sobrevivência biológica, condições de poder trabalhar, qualidade de vida, desenvolvimento humano e atendimento às necessidades humanas” (Sposati, 1997, p.13-15, apud Oliveira, 2003). A LOAS também prevê, como outras políticas, que a assistência social deve ser realizada por um modelo descentralizado e participativo, sendo a União, os estados e os municípios responsáveis pela sua formulação e por sua execução.

Um segundo importante documento que regulamenta a área é a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), formulada em 2004 após deliberação da IV Conferência de Assistência Social, realizada em 2003. De acordo com a PNAS (2004), esta se realiza de forma conjunta às políticas setoriais e considera as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, assim como a garantia dos mínimos sociais, a provisão das seguranças para atender as eventualidades sociais e também à universalização dos direitos sociais. Assim, a PNAS possui como objetivos:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem. Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural. Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p.33)

A Política de Assistência Social tem como público usuário cidadãos e grupos que se localizam em situações de vulnerabilidades e riscos (PNAS, 2004), como famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pessoas com alguma deficiência, pessoas excluídas pela pobreza e pelo acesso às demais políticas

públicas, não entrada ou entrada precária no mercado de trabalho formal e informal, dentre outras.

Ainda de acordo com a PNAS (2004), a assistência social tem como função fornecer proteção social, sem contribuição prévia, a todos os necessitados. Desse modo, a PNAS dá seguimento ao instituído pela Constituição Federal e pela LOAS marcadas pela dimensão ética de incluir, por exemplo, as pessoas que não são vistas pela sociedade, em razão das diferenças e das desigualdades. Ao assegurar proteção social, presume perceber riscos e vulnerabilidades sociais a que as pessoas estão sujeitas, assim como os recursos que apresentam para enfrentar situações como essa, com pouco dano pessoal e social. Isso significa a capacidade de identificar forças e perceber as diferenças sociais, assim como entender que esses segmentos da sociedade contêm necessidades, mas também possibilidades e capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Devido a isso, a política de assistência social necessita considerar as pessoas, suas circunstâncias e seu centro de apoio, ou seja, a família. A PNAS afirma também que “a proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem” (PNAS, 2004, p. 15).

Teixeira (2011) afirma que a Política de Assistência Social, no Brasil, pertence ao Sistema de Proteção Social mais vasto, integrando a Seguridade Social. E reitera que este é “um avanço na área considerando sua trajetória histórica marcada por ações pontuais, dispersas e descontínuas e, quase sempre, executadas pelas organizações filantrópicas” (Teixeira, 2011, s/p). A autora diz que, ao associar as atenções de assistência social ao Estado e situá-la na esfera dos direitos, a Política Nacional de Assistência Social demanda um Governo responsável, dirigente e democrático nas esferas central e subnacionais em contraponto ao Estado Mínimo.

Hoffmann Pieritz, et al (2013) afirmam que a gestão do conteúdo específico da assistência social no âmbito da proteção tem como responsável o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo este um sistema público, não contributivo, além de descentralizado e participativo. O SUAS tem como objetivo garantir a efetivação das normas da Lei Orgânica de Assistência Social e associar o governo federal com os estaduais e municipais afirmando a garantia de direitos.

Para Teixeira (2011), o fundamento do SUAS é elaborar e coordenar uma rede unificada, padronizada de serviços constantes, por tempo indefinido e prover os pilares para a ação em curso a lógica não do favor, mas sim do direito. Hoffmann Pieritz, et al (2013) esclarecem as funções da política pública de assistência social para a proteção social: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e de Alta Complexidade. A Proteção Social Básica visa “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2005, p. 33, apud Hoffmann Pieritz, et al, 2013). Os serviços de Proteção Social Básica “serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, que é responsável pelo programa de atenção integral às famílias – PAIF” (Hoffmann Pieritz, et al, 2013, p.5).

A Proteção Social Especial é a forma de atendimento assistencial designada a famílias e pessoas em situações de risco, sejam por meio de abandono, maus tratos, abuso sexual, dentre outros. A Proteção Social Especial de Média Complexidade proporciona atendimento às famílias e pessoas que possuem seus direitos violados, que ainda apresentam vínculos familiares, bem como comunitário. A Proteção Social Especial de Alta Complexidade garante proteção completa, ou seja, fornecendo moradia, alimentação, higiene, assim como trabalho protegido para famílias e indivíduos que não possuem referências e, ou estão em condição de ameaça, precisando ser retirado de sua família e de sua comunidade.

Segundo Hoffmann Pieritz, et al (2013), a Proteção Social, um dos objetivos da assistência social, está descrita na PNAS e refere-se às ações, cuidados, atenções, auxílios e benefícios oferecidos pelo SUAS. A Vigilância Socioassistencial, que também é função da assistência social refere-se à ampliação da capacidade e de formas de gestão da assistência social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade e risco social da sociedade e da região pela qual é responsável. A Rede Socioassistencial engloba as ações de iniciativa pública e da sociedade, que fornecem, operam e sugerem a articulação dos benefícios, serviços, programas e projetos. Os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) integram a proteção social básica, devendo ser articulados aos demais programas e serviços oferecidos pelas três âmbitos de governo dentro do SUAS. O Fundo Nacional de Assistência Social foi previsto pela LOAS e visa a financiar o

BPC e os serviços, projetos e programas da assistência social, sendo que cada nível de governo também deve ter o seu Fundo.

Um terceiro instrumento de regulamentação da área é a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), editada em 2005, cujo principal objetivo é orientar a sua operacionalização pelos três níveis de governo. Ela apresenta os eixos estruturantes para a realização do pacto federativo e as esferas de articulação, pactuação e deliberação, objetivando a implementação e o estabelecimento do SUAS. A NOB/SUAS é um produto de onze anos de formulação e discussão no âmbito da assistência social, com foco no processo de concretização da Política Nacional de Assistência Social sob a forma de um Sistema Único.

De acordo com a NOB/SUAS (2005), a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, na perspectiva do SUAS, abrange: a divisão de competências e responsabilidades entre União, estados e municípios; os níveis de gestão de cada uma das esferas de governo; as instâncias que formam o processo de gestão e controle da política de assistência social e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e também não governamentais; os instrumentos principais de gestão a serem empregados; e o modo da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de divisão e de transferência de recursos. O conteúdo da NOB/SUAS determina: o caráter do SUAS; as funções da política pública de Assistência Social para a ampliação da proteção social no país; as esferas de gestão do SUAS; os âmbitos de articulação, pactuação e deliberação que envolve o processo democrático; o financiamento; e as normas de transição.

Posteriormente foi formulada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Saúde (NOB-RH/SUAS), aprovada em 2006, através da Resolução N^o. 269 do Conselho Nacional de Assistência Social, acolhendo a necessidade referida na PNAS de dar atenção para este assunto e de regular diversos aspectos acerca dos trabalhadores da assistência social.

A NOB-RH/SUAS (2006) aponta que, para a implementação do SUAS, componentes da gestão têm sido considerados como essenciais, como a descentralização, o financiamento, o controle social e a gestão do trabalho. A gestão do trabalho na Assistência Social tem muita importância para a consolidação do SUAS, e

por isso, necessita de uma atenção maior. Ela surgiu num momento de reestruturação e requalificação do setor público, com um importante investimento no âmbito administrativo do Estado e nos servidores públicos federais. Essa determinação, na esfera federal, reconfigura o âmbito da gestão do trabalho no domínio público, com a necessidade de estruturação de carreiras próprias, fundamentais para a consolidação das políticas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Ainda segundo a NOB-RH/SUAS (2006), a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) estabelece as primeiras diretrizes para a política de gestão do trabalho do SUAS, visando a traçar os aspectos principais e sugerir instrumentos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais. A gestão do trabalho estabelece diretrizes como: conhecer os profissionais que trabalham na Assistência Social definindo suas possibilidades de formação e de capacitação para a constituição do SUAS; sugerir também estímulos e valorização dos trabalhadores; identificar os pactos entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial com base no dever da prestação de serviços contínuos ao cidadão e da prestação de contas de qualidade e resultados; e uma política de gestão do trabalho que favorece a qualificação técnica e política dos trabalhadores.

A regulamentação da assistência social estabelece os padrões mínimos que devem orientar a organização da política e a oferta dos seus serviços, benefícios, programas e projetos. Uma vez que a política é de âmbito nacional e propõe uma gestão democrática, duas dimensões se destacam na sua implementação: a descentralização e a participação.

2.2 Descentralização e participação na Política de Assistência Social

A descentralização político-administrativa é uma das diretrizes da organização da Assistência Social, sendo prevista no artigo 204 da Constituição Federal de 1988. O artigo 6º, da LOAS, dispõe que as ações nessa área são estruturadas em sistema descentralizado e participativo, formado pelas entidades e organizações de assistência social, associando meios, recursos e esforços, e também organizada por um conjunto de instâncias de deliberação formadas pelos muitos setores da área. O artigo 8º determina

que todos os entes federados, estabelecerão suas correspondentes políticas de assistência social.

O artigo 11 da LOAS estabelece que as ações de todas as esferas de governo ocorrem de forma articulada, onde à esfera federal cabe a coordenação e as regras gerais, e à esfera estadual, ao Distrito Federal e aos municípios cabem a coordenação no seu nível e a execução dos serviços e programas. Assim, a cada âmbito de governo, respeitando os princípios e diretrizes fundamentados na PNAS, incumbe coordenar, cofinanciar, formular, realizar o monitoramento, a avaliação, a capacitação de profissionais, assim como a estruturação das informações. Portanto, há o reconhecimento de que é fundamental elaborar ações determinadas territorialmente, juntamente com outras políticas sociais, dado que os resultados das ações da política de assistência social impactam e são impactados por essas políticas.

De acordo com a PNAS (2004), em face do desafio de enfrentar a questão social num país com a dimensão e a diversidade do Brasil, a descentralização possibilitaria o desenvolvimento de formas inovadoras na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação. Contudo, também há o entendimento de que a gestão democrática vai além da inovação gerencial ou de novas tecnologias, pois a centralização ainda é uma marca a ser superada. Com o processo de descentralização, a Política Nacional de Assistência Social reconhece que suas ações devem ir além das demandas setoriais e fragmentadas e, para isso, devem-se considerar as desigualdades socioterritoriais e sua conjuntura.

Ainda de acordo com a PNAS (2004), nesse processo, é importante a construção da rede de serviços que é função da assistência social fornecer, visando conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atividade característica e fazê-lo de forma intersetorial, pois apenas desse modo se torna possível estabelecer o que deve ser de iniciativa da assistência social e o que se deve introduzir como parceria na execução.

A política de assistência social, portanto, tem sua expressão em cada uma das esferas de governo por meio de comando único, bem como pela concreta implantação e funcionamento de um Conselho de formação paritária entre sociedade e governo, do Fundo, que centraliza os recursos da assistência e é controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho, do Plano de Assistência Social, que explicita a política e suas

inter-relações com as outras políticas setoriais e também com a rede socioassistencial. Logo, o Conselho, o Plano de Assistência Social e o Fundo são os aspectos essenciais de gestão da Política Pública de Assistência Social.

A PNAS (2004) expressa o que Menicucci (2002) aponta como o novo padrão para a gestão pública, que vincula descentralização e intersetorialidade, visto que tem como finalidade estabelecer a inclusão da sociedade ou melhorar a qualidade de vida das pessoas, resolvendo os problemas reais que acometem a população em certo território. Isto é, trata-se de localizar os problemas reais, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos da população em situações semelhantes e, assim, interceder por meio das políticas públicas, visando a alcançar resultados conjuntos e realizar impacto positivo nas condições de vida, atendendo a necessidade da sociedade. Por conseguinte, a PNAS (2004) expõe que:

Dessa forma, uma maior descentralização, que recorte regiões homogêneas, costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersetorialidade. Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local. Pois, esse processo ganha consistência quando a população assume papel ativo na reestruturação. (PNAS, 2004, p. 44).

Para a PNAS (2004) é necessário elaborar uma forma organizacional mais dinâmica, articulando as diferentes instituições envolvidas com a Política, alterando a forma de articulação das ações, favorecendo a universalização da proteção social, planejando mudanças na cultura e nos valores da rede socioassistencial, das organizações gestoras das políticas sociais e das esferas participativas. Por isso, o entendimento da assistência social como política pública tem como elementos fundamentais a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade.

A PNAS (2004) apresenta uma primeira classificação territorial conforme o porte dos municípios - pequeno, médio e grande - utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), incorporando-se outras referências de análise realizadas pelo Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais, assim como pelo Centro de Estudos da Metrópole sobre desigualdades intraurbanas e a conjuntura particular das

metrópoles. O propósito de tal classificação é o de implementar o SUAS, identificando as ações de proteção básica que devem ser prestadas na integralidade dos municípios, bem como as ações de proteção social especial, de média e de alta complexidade, que devem ser organizadas por municípios de médio e grande porte, além das metrópoles, assim como pelos estados, aos quais cabe a prestação direta como referência regional e o apoio técnico e financeiro na construção de consórcios intermunicipais. Por isso, há de se considerar a realidade local, das regiões, o porte e a capacidade dos municípios de gerenciar e de arrecadar, além do aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão, inserindo o geoprocessamento como instrumento da Política de Assistência Social.

A forma de gestão, que estabelece um sistema descentralizado e participativo afirmado constitucionalmente e reafirmado pela LOAS, sugere não só a autonomia da gestão dos estados e municípios, evidenciando a partilha de responsabilidades e o cofinanciamento entre as esferas de governo, mas também que a sociedade deve participar desta gestão. A Constituição Federal de 1988, no artigo 204, garante a participação da sociedade em todas as esferas de governo e deve acontecer por meio de organizações representativas, na criação das políticas e no controle social das ações.

A participação popular foi prevista no 5º artigo da LOAS que estabelece que as esferas onde se realizará a participação são os conselhos e as conferências. As conferências, de acordo com o artigo 18 da LOAS, possuem a função de avaliar a situação da assistência social, estabelecer diretrizes para a política, bem como conferir os avanços ocorridos num determinado período de tempo. Os conselhos possuem, dentre outras atribuições, a deliberação e fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em conformidade com as diretrizes propostas pela conferência. Além disso, normatizam, organizam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, oferecidos pela rede socioassistencial, determinando os padrões de qualidade de atendimento, e definindo os critérios para o repasse de recursos financeiros. Contudo, conforme a PNAS (2004), conselhos e conferências não são os únicos meios de participação, pois outras esferas adicionam força a esse processo, como os fóruns da sociedade civil. O artigo 114 da NOB/SUAS estabelece que a participação social é estratégia presente na gestão do SUAS, por meio de práticas e instrumentos que possibilitem o processo de planejamento e a exercício da política de assistência social de forma democrática e participativa.

As instâncias de participação da política de assistência social preveem composição paritária entre governo e sociedade civil, ou seja, conselhos e conferências devem ser constituídos por número igual desses representantes. Desde a LOAS, a sociedade civil que se faz representar nesses espaços é constituída pelas entidades que ofertam serviços de assistência social, pelos trabalhadores da política e pelos seus usuários.

Carraro, Rocha e Paiva (2010) abordam a participação na assistência social e consideram que a trajetória da assistência social foi discreta no ingresso dos usuários como participantes da formulação, da gestão e do controle social da assistência, reproduzindo o legado histórico clientelista e conservador. As autoras dizem ainda que, embora a obrigatoriedade do controle social e da participação da sociedade nos destinos das políticas públicas tenham se garantido como diretrizes da Constituição Federal de 1988, a integral tradução destas diretrizes está distante de ser uma realidade na realidade brasileira.

As autoras falam que, “o Conselho Nacional de Assistência ao apresentar o ciclo de Conferências da Política de Assistência Social do biênio 2008/2009”. (Carraro, Rocha e Paiva, 2010) que trazia como assunto central a “participação e controle social”, determinou como objetivo intensificar, de modo participativo e crítico, o processo de avaliação da Política Pública de Assistência Social, no seu contexto de afirmação como direito social, com a participação concreta dos usuários, aprofundando e atingindo uma nova consistência aos processos participativos, que melhor articule as estratégias de representação às de exercício direto da cidadania. O Conselho Nacional ainda reitera que a participação dos usuários nas esferas de controle social, bem como na administração dos serviços socioassistenciais é um dos maiores desafios da construção democrática de direitos.

A finalidade da política de assistência social, segundo as autoras, agrega a perspectiva de participação visando à liberdade da sociedade de toda e qualquer forma de opressão que envolve a pobreza, adquirindo a participação popular um lugar principal, com o estabelecimento de um espaço político central para os usuários, o que implica que sujeitos tanto individuais quanto coletivos tenham à sua disposição formas objetivas para exercerem funções sociais relevantes na sua vida social e na comunidade.

Nessa mesma linha, Yazbek (2004) fala que a assistência social se caracteriza em um espaço para que a população aumente a sua presença e sua atuação política, dado que constitucionalmente se garante a presença dos usuários na administração do sistema descentralizado e participativo de assistência. A autora expõe que o sistema descentralizado, de forma geral, tem funcionado como uma maneira de reorganizar as políticas sociais, de criar oportunidades para a participação de seus trabalhadores e usuários, valorizando as especificidades de cada espaço onde a política se desenvolve. Reforça, no entanto, que é na rotina do município que o cidadão adquire a capacidade de avaliar a qualidade do serviço social que recebe, quando verifica se está funcionando com dignidade e qualidade, por exemplo, a moradia dos idosos, a maternidade e a creche. Para a autora, a determinação legal de descentralizar traz junto à qualificação democrática, e que é importante para o controle social, pois é a partir deste que a sociedade pode acompanhar e avaliar os serviços, gerando fortalecimento da experiência participativa e da cidadania no nível local, além de permitir uma prática de fiscalização mais perto da população.

Além disso, Yazbek (2004) destaca que as tradicionais entidades que prestam assistência social e se posicionam como filantrópicas e receptoras de recursos públicos, passam a ser passíveis de controle público, sob a fiscalização dos conselhos de assistência, já que estão situadas no sistema descentralizado e participativo de assistência social. As ações desenvolvidas por essas entidades têm que ser confirmadas pelos gestores, pelos Conselhos e pela esfera federal como parte da política pública, dado que as relações são mediadas pelo acesso ao fundo público. A autora explica ainda que:

No momento em que uma entidade privada acessa ao fundo público ela presta serviços programaticamente em nome da política maior onde ela está inserida. Passa a compor o sistema na medida em que ela se compromete com as diretrizes e aquilo que está previsto na legislação que regulamenta a assistência social no país (Yazbek, 2004, p. 26).

A política de assistência social, portanto, ao organizar-se de forma descentralizada e participativa apresentou muitas inovações para a área: a corresponsabilidade dos três entes federados pela oferta das ações, o comando único em cada âmbito de governo com a articulação entre as ações, a gestão compartilhada da

política pelo Estado e sociedade civil, dentre outras. Neste último caso, a descentralização combinada com a participação possibilita que a sociedade possa participar no nível local, onde se espera que faça mais sentido e tenha mais eficácia, especialmente para os usuários da política. Por outro lado, também coloca o desafio de estabelecer meios de que as diretrizes gerais do SUAS, que são definidas para todo o país, sejam formuladas de forma participativa, o que indica a relevância das conferências.

2.3 Conferências de Assistência Social

De modo geral, entende-se por conferência os espaços institucionalizados de participação e deliberação com base nas diretrizes gerais de certa política pública, espaços que apresentam um caráter consultivo ou deliberativo. “As conferências podem ser convocadas por lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial ou ainda por resolução do respectivo Conselho” (Faria, 2012, p. 250). Faria (2012) afirma que, após a regulamentação das conferências, os órgãos responsáveis pela sua convocação e concretização especificam seus temas e suas finalidades, bem como determinam as comissões organizadoras, os cronogramas e as normas para instituir as reuniões municipais, estaduais e/ou regionais e nacionais, e também regras para as eleições de delegados.

Dessa forma, as conferências formam espaços de participação e de deliberação que exigem esforços distintos, tanto de mobilização da sociedade, quanto de construção da representação desta e da discussão sobre a fixação de certa política pública. As conferências de políticas públicas são realizadas em vários âmbitos. Começam na esfera municipal, depois seguem para a regional e/ou estadual, até chegarem à esfera nacional. Em geral, nestas esferas acontecem debates sobre propostas e definição de delegados até atingir o âmbito final, ou seja, à etapa nacional. Em geral, as conferências promovem um espaço de diálogo entre sociedade civil e o Estado.

É importante frisar da relação dos conselhos com as conferências de políticas públicas no âmbito da Assistência Social, cabendo aos conselhos elaborarem as normas de funcionamento das conferências; constituírem comissão organizadora; após a

realização das conferências, encaminharem as deliberações destas aos órgãos competentes; desenvolverem metodologia de acompanhamento e monitoramento dessas deliberações; além de adotarem estratégias e mecanismos que beneficiam a ampla inserção dos usuários.

No caso da assistência social, a LOAS estabelece que a Conferência Nacional de Assistência Social acontece a cada quatro anos ou de forma extraordinária, devendo ser convocada pelo Conselho Nacional. A Conferência Nacional de Assistência Social tem como finalidade avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema. A NOB/SUAS, por sua vez, denota que a realização de uma conferência integra um processo vasto de diálogo e democratização da gestão pública, reiterando que a participação popular e a presença dos usuários são essenciais para que as conferências executem as suas atribuições conforme as normas.

A convocação da Conferência Nacional desencadeia um processo conferencial que se inicia nos municípios e finaliza no âmbito nacional. Conforme o CNAS (2013), o Presidente do Conselho Municipal, Estadual e do Distrito Federal de Assistência Social, em cumprimento da lei de criação do Conselho, convoca a conferência de assistência social, por meio de decretos, juntamente com, no caso da Conferência Municipal, o Prefeito, e no caso da Conferência Estadual ou do Distrito Federal, o Governador. De acordo com o CNAS (2013), para a realização das conferências, os órgãos gestores de assistência social de todos os entes federados deverão prever orçamento e efetuar a execução financeira, assegurando os recursos e a infraestrutura que são necessários.

Nas conferências de assistência social ocorre a participação dos delegados, sendo que estes possuem direito de voz e de voto, e também a participação dos convidados, que têm o direito de voz. Todavia, tanto os delegados quanto os convidados devem ser adequadamente credenciados. Nas conferências municipais podem participar, segundo o CNAS (2013), todas as pessoas envolvidas na Assistência Social e interessadas nos aspectos referentes a essa política, como os gestores da assistência social e representantes de órgãos públicos; trabalhadores da assistência social e de outras políticas que fazem conexão com a Assistência Social; representantes de entidades de assistência social; usuários e representantes de organizações de usuários; representantes de Conselhos Setoriais, como de saúde e educação e de defesa de direitos como da criança e adolescente, do idoso, dos deficientes, da mulher; representantes das

universidades, do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal, do Judiciário e Ministério Público; dentre outros.

Nas conferências estaduais participam os Delegados que foram eleitos nas conferências municipais e também observadores e convidados credenciados que são “pessoas interessadas e que defendem a Política de Assistência Social, representantes das Universidades, do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal, do Judiciário, do Ministério Público, dos Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos” (CNAS, 2013, p.8). Nas conferências nacionais, a participação ocorre da mesma maneira que a das conferências estaduais, contudo, seus Delegados são eleitos nessas conferências estaduais.

Os delegados são: os natos, ou seja, conselheiros titulares e suplentes do Conselho Municipal de Assistência Social, no caso de Conselho Municipal de Assistência Social e, conselheiros estadual e distrital para o caso de Conferências Estaduais e do Distrito Federal; representantes dos governos; e representantes da sociedade como as entidades de assistência social; as entidades representantes dos trabalhadores do SUAS; e os usuários e organizações de usuários do SUAS.

O CNAS (2013) destaca que o comparecimento dos usuários nas Conferências é essencial para que sejam alcançados os objetivos, dado que, o seu sucesso vai depender que a sociedade participe. Sobre o credenciamento dos usuários, esse é feito no espaço onde é realizada a Conferência, visando a identificar os participantes por meio de crachá, onde também ocorrerá a entrega de material e onde será definido o grupo de trabalho no qual a pessoa quer participar.

O CNAS (2013) expõe que o Regimento Interno é um conjunto de regras que conduz o funcionamento integral da Conferência e sua leitura e aprovação deverão ser feitas já de início. A Plenária fica responsável por fazer os destaques que considerar necessários no período da leitura, e após o debate, esse deverá ser colocado em regime de votação para aprovação dos Delegados. No decorrer da Conferência, os participantes precisam ficar atentos para garantir a efetivação do Regimento Interno. E, para cumpri-lo, podem ser levantadas questões de ordem.

Nas Conferências acontecem palestras e grupo de trabalho. As palestras devem ser acompanhadas de debate e visam a auxiliar a discussão nos grupos de trabalho. As intervenções ocorridas nas palestras podem ser realizadas por todos os participantes, e seu tempo deve estar previsto no Regimento Interno. Os grupos de trabalho são realizados para possibilitar o aprofundamento da discussão dos temas das Conferências e das palestras. Cada grupo de trabalho deve ter, no mínimo, um coordenador e um relator.

A Plenária Final é deliberativa e composta pelos Delegados e tem competência para discutir, modificar, aprovar ou rejeitar as propostas fixadas nos grupos de trabalho. É nela que acontece a eleição dos Delegados para participar da Conferência Estadual e Nacional de Assistência Social.

As Moções se referem a assuntos que não fazem parte da Política de Assistência Social e são destinadas à Plenária Final para avaliação. Caso ocorra a aprovação, as moções são direcionadas para a devida instância. Elas podem ser de vários tipos: de repúdio, indignação, apoio, congratulação ou recomendação. E, segundo o CNAS, o “Regimento Interno da Conferência deve estabelecer o número mínimo de assinaturas para que a coordenação da Mesa da Plenária Final coloque a Moção em votação” (CNAS, 2013, p.12).

O Relatório Final da Conferência Municipal de Assistência Social deve ser produzido de acordo com o roteiro sugerido pelo Conselho Estadual e conduzido até a data pré-determinada, para a fixação e elaboração de um documento com as propostas oriundas dos municípios, devendo ser usado como base para os debates na Conferência Estadual, e constar também a relação dos Delegados eleitos e seus suplentes.

O CNAS (2013) expõe também sobre o monitoramento das deliberações das conferências. Após estas serem realizadas devem ser definidas as formas de monitorar o cumprimento das deliberações e para que isso ocorra recomenda-se que o Conselho de Assistência Social estabeleça um Grupo de Trabalho (GT) visando desenvolver esse monitoramento.

Desde 1995 foram realizadas dez conferências nacionais, com temáticas variadas, desde mais abrangentes como a "Política de Assistência Social: Uma trajetória

de Avanços e Desafios" (3ª. Conferência) até mais específicos, como "Avançando na Consolidação do Sistema Único de Assistência Social com a Valorização dos Trabalhadores e a Qualificação da Gestão dos Serviços, Programas e Projetos e Benefícios" (8ª. Conferência). Algumas delas, como a IV Conferência, realizada em 2003, foram essenciais para a estruturação do SUAS.

O capítulo apresentado teve como foco a Assistência Social. Neste, foi abordado seu contexto histórico, conceitos, funções, suas diretrizes e seus objetivos, e também considerações relativas à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), à Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e à Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS), ou seja, seus mecanismos de regulamentação. Procurou-se destacar a relevância desses marcos regulatórios para a organização da política. Também foram destacados aspectos da descentralização e da participação na Política de Assistência Social que são fundamentais para o controle social. O capítulo foi finalizado com uma breve apresentação sobre as Conferências de Assistência Social, salientando sua finalidade e demonstrando todo o processo e a importância de sua realização.

CAPÍTULO 3 – A IX CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS ENTES FEDERADOS

Este capítulo visa a analisar a incidência das deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social, que foi realizada no ano de 2013, nos entes federados. Uma vez que as Conferências Nacionais decidem diretrizes para o Estado brasileiro e, nesse sentido, podem tanto estabelecer decisões, de forma comum, para os três níveis de governo, ou particularmente para União, buscou-se responder, a partir dessa análise, as seguintes perguntas: A quem são destinadas as deliberações da IX Conferência? É possível identificar os responsáveis pela implementação e que o CNAS acompanhe e controle a implementação das deliberações? As deliberações coincidem com as competências dos destinatários?

Para isso, descreve-se o desenho da Conferência, seus Eixos Temáticos e as deliberações aprovadas, para, ao final, proceder à análise pretendida.

3.1 Sobre a IX Conferência Nacional de Assistência Social

A IX Conferência Nacional de Assistência Social foi convocada de forma ordinária, através da Portaria Conjunta MDS e CNAS nº 3, de 17 de dezembro de 2012, pela Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, juntamente com a presidente do Conselho Nacional de Assistência Social. A Conferência teve por finalidade avaliar a situação da Assistência Social e sugerir novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento, principalmente no que se trata dos avanços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (CNAS, 2012, p.1).

A realização da Conferência aconteceu no Distrito Federal entre os dias 16 e 19 de dezembro de 2013, tendo como tema “*a Gestão e o financiamento na efetivação do SUAS*”, conforme deliberação da VIII Conferência Nacional que ocorreu em 2011. A Conferência teve por objetivo geral “analisar, propor e deliberar, com base na avaliação local, as diretrizes para gestão e financiamento do Sistema Único da Assistência Social, reconhecendo a corresponsabilidade de cada ente federado” (MDS; CNAS, 2014, p.20).

Foi organizada pela Comissão Organizadora coordenada pela presidente e pela vice-presidente do CNAS, com composição paritária dos representantes do governo e da

sociedade civil, sendo apoiada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O CNAS, por meio dessa Comissão, produziu 11 informativos, visando a: ajudar na obtenção de resultados melhores nas Conferências de Assistência Social de todos os âmbitos de governo; aperfeiçoar e trazer subsídios para discussão a respeito do tema geral e dos eixos temáticos; e apresentar informações sobre o processo de realização de todas essas conferências.

É importante destacar que a realização da IX Conferência Nacional de Assistência Social foi precedida pela realização das Conferências Municipais que ocorreram no período de 08 de maio a 09 de agosto de 2013 e, das Conferências Estaduais e do Distrito Federal que aconteceram até 18 de outubro de 2013. A base metodológica para a realização da IX Conferência foi a de utilizar a lógica de avaliação local em cada âmbito de governo, encarregando a essas conferências responsabilidades como a de conferir e de avaliar, considerando alguns instrumentos, tais como os documentos com as deliberações das conferências dos anos anteriores, ou seja, de 2005 a 2011, possibilitando “o conhecimento de gestores, trabalhadores, usuários, entidades e conselheiros sobre a história da assistência social ocorrida em diferentes conjunturas políticas” e permitindo “analisar os avanços, as conquistas, os desafios e as dificuldades colocadas para a construção e consolidação do SUAS” (MDS; CNAS, 2014, p.11). Os Anais da Conferência informam que dela participaram o total de 3.323 pessoas credenciadas, sendo 1830 delegados, 185 convidados, 633 observadores, 48 acompanhantes de pessoas com deficiência, 02 acompanhantes de crianças e/ou adolescentes e 625 outros participantes.

A organização da IX Conferência foi antecedida por um Regulamento que foi aprovado pelo plenário do CNAS e publicado por meio da Resolução de número 35, de 29 de novembro de 2013. Esse regulamento tratava dos “objetivos, do temário, da realização, dos participantes, do credenciamento, dos relatórios, da sistematização dos relatórios e da relatoria, da organização, das atribuições, dos recursos, do regimento interno e disposições gerais”. (MDS; CNAS, 2014, p.15).

Conforme previsto no Regulamento, foi discutido, no painel de Avaliação Nacional do SUAS, o tema geral da Conferência, ou seja, a “Gestão e Financiamento para efetivação do SUAS”. O Conselho Nacional de Assistência Social e a Secretaria

Nacional de Assistência Social (SNAS) apresentaram a avaliação das deliberações das Conferências Nacionais dos anos de 2005 a 2011, conforme seis eixos temáticos: O Cofinanciamento obrigatório da Assistência Social; Gestão do SUAS; Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação; Gestão do Trabalho; Gestão de Serviços, Projetos e Programas Socioassistenciais; Gestão de Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS; e Regionalização.

As Plenárias Temáticas aprofundaram os temas e apontaram novas sugestões, sendo que estas foram instrumento de debate e deliberação da plenária final. Os participantes, nas plenárias temáticas, possuíram a chance de conhecer o conjunto de deliberações das Conferências passadas, isto é, dos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011, que foram recomendadas pelas Conferências Estaduais a continuarem na agenda do SUAS, por meio do Caderno de Avaliação e Recomendações.

Para isto, cada uma das Plenárias Temáticas, compostas pelos delegados estaduais, municipais e do DF, contou com um representante do Comitê Acadêmico, sendo este responsável pela avaliação do SUAS, com conhecimento a respeito dos materiais oriundos das Conferências Estaduais e do Distrito Federal e, contando também com debatedores convidados, conforme o tema apresentado no eixo. Depois da discussão, cada Plenária foi norteadada a realizar a leitura do documento referente às recomendações, bem como deliberar as novas propostas. A partir daí, estas foram aprovadas na Plenária Temática e direcionadas à Plenária Final, conduzida pelas Presidente e Vice-Presidente do CNAS e pelo Coordenador Geral da Relatoria. Essa plenária teve caráter deliberativo com função de discutir, alterar, aprovar ou rejeitar as novas propostas aprovadas nas Plenárias Temáticas, assim como avaliar as moções³.

3.2. Os Eixos Temáticos da IX Conferência Nacional de Assistência Social

As Conferências possuem o objetivo de criar oportunidade e condições para a avaliação do SUAS, para conferir e analisar o contexto e a situação do SUAS, em suas

³ As moções, de acordo com o CNAS (2013), dizem respeito a assuntos que não se referem à Política de Assistência Social, sendo destinadas à Plenária Final para apreciação. Após sua aprovação, devem ser encaminhada ao devido âmbito. As Moções podem ser de repúdio, indignação, apoio, congratulação ou recomendação.

distintas dimensões e diversas nuances, nos âmbitos de governo de cada Conferência. O CNAS (2013) assim se expressou sobre a avaliação do SUAS:

Avaliar o SUAS, após oito anos de conquistas, de acordo com o formato proposto, significa favorecer (e ampliar) o conhecimento de gestores, trabalhadores, usuários, organizações sociais, conselheiros e demais segmentos sociais sobre as peculiaridades sociopolíticas e históricas da construção da Política de Assistência Social e analisar os avanços, conquistas, desafios, dificuldades e potencialidades colocadas para a construção e consolidação do SUAS, considerando as especificidades.

Para o CNAS (2013), para essa avaliação e a formulação de futuras propostas é fundamental conciliar a discussão motivada pela avaliação local do SUAS com o entendimento e debate dos eixos que oferecem suporte ao tema central da IX Conferência Nacional nas distintas realidades de municípios e estados.

Assim, foram definidos seis eixos que representam importantes áreas para o aprimoramento e a qualificação do SUAS: O Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social; A Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação; A Gestão do Trabalho; A Gestão dos Serviços, Programas e Projetos; A Gestão dos Benefícios no SUAS; A Regionalização.

O Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social teve por objetivos específicos: a avaliação da situação da gestão orçamentária e financeira; o fortalecimento do orçamento próprio para o cofinanciamento da Política de Assistência Social; a promoção do conhecimento referente ao ciclo orçamentário e seus aspectos, assim como prazos e interlocutores; e a afirmação juntamente aos gestores da responsabilidade do cofinanciamento da Política de Assistência Social, através de instrumentos institucionais e outros, tomando como diretriz, a prática do controle social (CNAS, 2013).

A Gestão e Financiamento na efetivação do Sistema Único de Assistência Social do SUAS teve por objetivos específicos: a avaliação e compreensão da concepção da vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação, para o aprimoramento da gestão do SUAS, adquirindo como diretriz, o exercício do controle social; discussão e análise da operacionalização da vigilância socioassistencial, com foco na utilização de todos os sistemas de informação, da organização do

diagnóstico socioterritorial, assim como do mapeamento de vulnerabilidades (CNAS, 2013).

A Gestão do Trabalho teve como objetivos específicos: a avaliação e reafirmação da concepção de gestão do trabalho para o aprimoramento da gestão do SUAS e qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios, adotando como premissa a prática do controle social; discussão da gestão do trabalho no ponto de vista da instituição de quadros efetivos de funcionários, de planos de cargos, carreiras e salários, assim como de concurso público; qualificação da discussão sobre a educação permanente na assistência social (CNAS, 2013).

A Gestão dos Serviços, Programas e Projetos teve por objetivos específicos: a avaliação, de acordo com a perspectiva do controle social, dos processos de acompanhamento dos serviços, programas e projetos oferecidos pela rede socioassistencial, visando à qualidade e efetividade dessas ofertas; a avaliação da gestão dos processos de articulação e integração entre serviços, programas e projetos, adotando como princípio os níveis de complexidade do SUAS, ou seja, a proteção social básica e especial; a avaliação da organização dos serviços, programas e projetos, a partir da sua estrutura que contém a territorialidade, a equipe de referência, acessibilidade, equipamentos e horários de funcionamento (CNAS, 2013).

A Gestão dos Benefícios no SUAS teve por objetivos específicos: a avaliação da perspectiva do controle social, dos processos de acompanhamento da gestão dos benefícios e transferência de renda; a avaliação e fortalecimento da gestão dos benefícios e transferência de renda na assistência social, do ponto de vista da garantia dos direitos dos usuários e da concretização do SUAS; a avaliação da gestão dos processos de articulação e conexão entre serviços, benefícios e transferências de renda, na perspectiva da intersetorialidade com outras políticas públicas (CNAS, 2013).

A Regionalização teve por objetivos: a avaliação e fortalecimento da gestão compartilhada e associada aos entes federados, com vistas de assegurar a integralidade de acesso às proteções, protegendo as diversidades regionais, culturais e étnicas; a promoção do debate sobre o desafio da intersetorialidade das políticas públicas, do ponto de vista da regionalização; o reconhecimento das diferentes realidades socioeconômicas, culturais e étnicas e suas expressões quanto à questão de fronteira,

imigração, migração, grandes obras e eventos, objetivando a garantia dos direitos socioassistenciais (CNAS, 2013).

Esses Eixos Temáticos organizaram as Plenárias Temáticas, das quais resultaram decisões sobre quais deliberações das conferências anteriores deveriam permanecer para implementação pelos entes federados quais novas propostas deveriam ser incluídas como deliberação da IX Conferência. As Plenárias Temáticas resultaram nas seguintes novas propostas: seis no eixo do Cofinanciamento; quatro no eixo da Gestão do Suas e Vigilância Socioassistencial; seis no eixo da Gestão do Trabalho; seis no eixo de Gestão do Serviços, Programas e Projetos; cinco no eixo dos Benefícios do SUAS; e cinco no eixo sobre Regionalização. Assim, todas as novas propostas passaram por debates e deliberação nas plenárias e foram levadas à Plenária Final, na qual os demais participantes também puderam participar do debate e, por fim, as aprovaram.

3.3 Deliberações da IX Conferência e as responsabilidades dos entes federados

Conforme o Regulamento da IX Conferência, as suas deliberações são direcionadas ao nível central de governo e ao conjunto dos entes federados, uma vez que aquelas que são específicas para o nível municipal e para o nível estadual não são levadas à Conferência Nacional. Nesse sentido, as competências que são comuns aos entes federados e aquelas que são específicas do ente federal são uma referência para compreender a quem se destinam as deliberações.

A seguir são apresentadas as deliberações por Eixos temáticos, acompanhadas de quadros, nos quais estão relacionadas as deliberações e as competências dos entes federados, de acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2012 (NOB/SUAS 2012) e com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social de 2006 (NOB-RH/SUAS 2006).

3.3.1 Eixo 1: O Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social

Deliberações:

1. Que o governo federal, através de legislação própria, destine 10% do fundo social do pré-sal, para investimento na Política Pública de Assistência Social.
2. Realizar estudo em âmbito nacional de responsabilidades dos entes para levantamento do custo dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica e Especial, bem como da gestão da Política de Assistência Social, respeitando as especificidades e particularidades por porte e diferenças regionais.
3. Que as despesas da Assistência Social (Lei 8742/93) não sejam objeto de limitação de empenho nos termos do artigo 9º, parágrafo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o que lhes confere natureza de despesa obrigatória.
4. Ampliação do cofinanciamento para os serviços de alta complexidade assegurando critérios de partilha que contemplem o repasse efetivo para toda a rede socioassistencial governamental e não governamental.
5. Garantir o recurso para implementação efetiva do sistema de vigilância socioassistencial em todo território nacional, bem como, equipe multidisciplinar para avaliação e interpretação dos dados.
6. Garantir que nos repasses dos recursos de cofinanciamento sejam considerados, não somente o porte, como também o diagnóstico socioassistencial do município.

Quadro 1 – Deliberações aprovadas referentes ao Eixo 1 da IX Conferência Nacional de 2013 e as competências relacionadas aos entes federados

EIXO 1 – O COFINANCIAMENTO OBRIGATÓRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL				
DELIBERAÇÃO	RESPONSABILIDADES			
	COMUNS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1 - Que o governo federal, através de legislação própria, destine 10% do fundo social do pré-sal, para investimento na Política Pública de Assistência Social.	(NOB - Art. 12) XII - assegurar recursos orçamentários e financeiros próprios para o financiamento dos serviços tipificados e benefícios assistenciais de			

	sua competência, alocando-os no fundo de assistência social.			
2 - Realizar estudo em âmbito nacional de responsabilidades dos entes para levantamento do custo dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica e Especial, bem como da gestão da Política de Assistência Social, respeitando as especificidades e particularidades por porte e diferenças regionais.	<p>(NOB Art. 12)</p> <p>XVIII – definir os serviços socioassistenciais de alto custo e as responsabilidades dos entes de financiamento e execução;</p> <p>XXVI - desenvolver, participar e apoiar a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos relacionados à política de assistência social, em especial para fundamentar a análise de situações de vulnerabilidade e risco dos territórios e o equacionamento da oferta de serviços em conformidade com a tipificação nacional.</p>			
3 - Que as despesas da Assistência Social (Lei 8742/93) não sejam objeto de limitação de empenho nos termos do artigo 9º, parágrafo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o que lhes confere	Não existe competência prevista			

natureza de despesa obrigatória.				
4 - Ampliação do cofinanciamento para os serviços de alta complexidade assegurando critérios de partilha que contemplem o repasse efetivo para toda a rede socioassistencial governamental e não governamental.		<p>NOB-SUAS - Art. 13</p> <p>X - apoiar técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, dos projetos de enfrentamento da pobreza e das ações socioassistenciais de caráter emergencial.</p> <p>LOAS - Art. 12. II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional; (<u>Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011</u>)</p> <p>Art. 12-A. A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), para a utilização no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento,</p>	<p>NOB-SUAS - Art. 15</p> <p>II - cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local;</p> <p>VII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;</p> <p>VIII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios para a implantação e gestão do SUAS, Cadastro Único e Programa Bolsa Família;</p> <p>LOAS - Art.13. II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local; (<u>Redação dada pela Lei nº</u></p>	<p>NOB-SUAS - Art. 17</p> <p>VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão e dos serviços, programas e projetos de assistência social, em âmbito local;</p> <p>XX1 - normatizar, em âmbito local, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme §3º do art. 6º B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal.</p> <p>LOAS - Art. 15. VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local; (<u>Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011</u>)</p>

		<p>a: <u>(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)</u></p> <p>I - medir os resultados da gestão descentralizada do Suas, com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Federal na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como na articulação intersetorial; <u>(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)</u></p> <p>II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do Suas; e <u>(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)</u></p> <p>III - calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federados a título de apoio financeiro à gestão do Suas. <u>(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)</u>.</p>	12.435, de 2011).	
5 - Garantir o recurso para implementação efetiva do sistema de vigilância socioassistencial em todo território nacional, bem como, equipe multidisciplinar para avaliação e interpretação dos dados.		NOB Art. 13		
		XIII - apoiar técnica e financeiramente os Estados, e o Distrito Federal e Municípios na implantação da vigilância socioassistencial.		
6 - Garantir que nos repasses dos recursos de cofinanciamento sejam	NOB Art. 12 XXVI - desenvolver, participar e	NOB Art. 13 III - regulamentar e cofinanciar, em âmbito nacional, por	NOB Art. 15 II - cofinanciar, por meio de transferência	NOB Art. 17 VI - cofinanciar o aprimoramento

considerados, não somente o porte, como também o diagnóstico socioassistencial do município.	apoiar a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos relacionados à política de assistência social, em especial para fundamentar a análise de situações de vulnerabilidade e risco dos territórios e o equacionamento da oferta de serviços em conformidade com a tipificação nacional.	meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo, o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial, para prevenir e reverter situações de vulnerabilidade social e riscos; X - apoiar técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, dos projetos de enfrentamento da pobreza e das ações socioassistenciais de caráter emergencial.	regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local; VII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.	da gestão e dos serviços, programas e projetos de assistência social, em âmbito local.
--	---	--	---	--

Fonte: Elaboração própria a partir dos Anais da IX Conferência, da LOAS, da NOB-SUAS/2012 e da NOB-RH.

Neste eixo, a deliberação de número 1 é destinada ao governo federal, evidenciando em sua redação o seu destinatário e, por sua vez, coincide com a competência da União. Isto possibilita que o CNAS acompanhe e controle a implementação dessa deliberação.

As deliberações de número 2, 4, 5 e 6 não possuem clara definição de seus destinatários, não possibilitando saber se coincidem com as competências devidas. Se, por um lado, podem ser compreendidas como destinadas a todos os entes, uma vez que todos têm competências nos temas, por outro, também pode gerar uma posição evasiva dos mesmos, prejudicando que o CNAS acompanhe e controle a implementação dessas deliberações. A deliberação de número 3, por sua vez, não possui competência prevista, dado que não se refere às responsabilidades da Assistência Social.

3.3.2 Eixo 2: Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação

Deliberações:

1. Regular e implantar as equipes de referência da vigilância socioassistencial dos Estados e Municípios considerando seus portes.
2. Construir indicadores de qualidade da oferta de serviços que expressem a participação e organização dos usuários como um dos resultados do trabalho.
3. Criar sistema de acompanhamento das metas pactuadas para o aprimoramento da gestão do SUAS.
4. Garantia de apoio técnico e recurso financeiro específico e permanente do governo federal para a implementação dos núcleos municipais de Vigilância Socioassistencial.

Quadro 2 – Deliberações aprovadas referentes ao Eixo 2 da IX Conferência Nacional de 2013 e as competências relacionadas aos entes federados

EIXO 2 – GESTÃO DO SUAS: VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PROCESSOS DE PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO				
DELIBERAÇÃO	RESPONSABILIDADES			
	COMUNS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1 - Regular e implantar as equipes de referência da vigilância socioassistencial dos Estados e Municípios considerando seus portes.	NOB Art. 12 XIX - estruturar, implantar e implementar a Vigilância Socioassistencial.	NOB Art. 13 XIII - apoiar técnica e financeiramente os Estados, e o Distrito Federal e Municípios na implantação da vigilância socioassistencial.		
2 - Construir indicadores de qualidade da oferta de serviços que expressem a participação e organização dos usuários como um dos resultados do trabalho	NOB Art. 12 XXIX - definir, em seu nível de competência, os indicadores necessários ao processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação.			

3 - Criar sistema de acompanhamento das metas pactuadas para o aprimoramento da gestão do SUAS	NOB Art. 12 XXVII - implantar sistema de informação, acompanhamento, monitoramento e avaliação para promover o aprimoramento, qualificação e integração contínuos dos serviços da rede socioassistencial, conforme Pacto de Aprimoramento do SUAS e Plano de Assistência Social.			
4 - Garantia de apoio técnico e recurso financeiro específico e permanente do governo federal para a implementação dos núcleos municipais de Vigilância Socioassistencial.		NOB Art. 13 XIII - apoiar técnica e financeiramente os Estados, e o Distrito Federal e Municípios na implantação da vigilância socioassistencial.		

Fonte: Elaboração própria a partir dos Anais da IX Conferência, da LOAS, da NOB-SUAS/2012 e da NOB-RH.

Neste eixo, nenhuma das deliberações evidencia os seus destinatários, ainda que haja competências previstas para eles nas temáticas abordadas. A redação dada à deliberação 1 sugere que ela é destinada à União, mas isso não fica evidente. Da forma como as deliberações estão redigidas, fica passível diferentes interpretações, seja responsabilizando a União, seja responsabilizando conjuntamente os três entes federados, dadas as competências compartilhadas. Deste modo, fica difícil tanto responsabilizar os entes federados quanto o trabalho do CNAS de acompanhar e controlar a implementação dessas deliberações.

3.3.3 Eixo 3: Gestão do Trabalho

Deliberações:

1. Instituir em Decreto o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS, em consonância aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Educação Permanente – PNEP/SUAS, atendendo inclusive ações de capacitação para todos os trabalhadores do SUAS para o atendimento às pessoas com deficiência.
2. Propor alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal para assegurar que as ações de natureza continuada da Política de Assistência Social, definidas em legislação orçamentária ou normas específicas da área, possam admitir recursos humanos concursados fora dos limites percentuais com gasto de pessoal, estabelecidos por lei para os respectivos entes.
3. Implantar e implementar a Escola Nacional de Educação Permanente do SUAS vinculada ao MDS.
4. Estabelecer fluxos e parcerias entre a gestão do trabalho do SUAS, nos três entes federados, organizações de classe e os conselhos de classe das categorias profissionais de nível superior, reconhecidas pela resolução 17/2011 do CNAS, visando esclarecer as áreas e contribuições de cada categoria profissional para qualificação dos serviços socioassistenciais.
5. Instituir no âmbito da gestão e financiamento da PNAS setor específico para gestão do Trabalho do SUAS.
6. Estabelecer fluxos operacionais da relação do SUAS com o Sistema de Garantia de Direitos - SGD, garantindo as atribuições e competências dos trabalhadores do SUAS na proteção socioassistencial nas situações de ameaças ou violação de direito.

Quadro 3 – Deliberações aprovadas referentes ao Eixo 3 da IX Conferência Nacional de 2013 e as competências relacionadas aos entes federados

EIXO 3 – GESTÃO DO TRABALHO				
DELIBERAÇÃO	RESPONSABILIDADES			
	COMUNS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1 - Instituir em Decreto o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS, em consonância aos princípios e diretrizes da	NOB Art. 12 XXXII - instituir e garantir capacitação para gestores,	NOB-RH IX.1 20. Implementar a capacitação,		

<p>Política Nacional de Educação Permanente – PNEP/SUAS, atendendo inclusive ações de capacitação para todos os trabalhadores do SUAS para o atendimento às pessoas com deficiência.</p>	<p>trabalhadores, dirigentes de entidades e organizações, usuários e conselheiros de assistência social.</p>	<p>com base nos fundamentos da educação permanente para os trabalhadores de todos os níveis de escolaridade.</p>		
<p>2 - Propor alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal para assegurar que as ações de natureza continuada da Política de Assistência Social, definidas em legislação orçamentária ou normas específicas da área, possam admitir recursos humanos concursados fora dos limites percentuais com gasto de pessoal, estabelecidos por lei para os respectivos entes.</p>	<p>Não existe competência prevista.</p>			
<p>3 - Implantar e implementar a Escola Nacional de Educação Permanente do SUAS vinculada ao MDS.</p>	<p>NOB Art. 12 XXXI - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente.</p>			
<p>4 - Estabelecer fluxos e parcerias entre a gestão do trabalho do SUAS, nos três entes federados, organizações de classe e os conselhos de classe das categorias profissionais de nível superior, reconhecidas pela resolução 17/2011 do CNAŞ, visando esclarecer as áreas e contribuições de cada categoria profissional para qualificação dos serviços socioassistenciais.</p>	<p>NOB-RH V- 12. A capacitação no âmbito do SUAS deve estimular a criação de escolas de governo e parcerias com instituições de ensino, organismos governamentais e não governamentais; 13. A capacitação no âmbito do SUAS deve estabelecer mecanismos de parcerias entre as instituições de</p>			

	ensino e a gestão do Sistema.			
5 - Instituir no âmbito da gestão e financiamento da PNAS setor específico para gestão do Trabalho do SUAS.	NOB Art. 12 V - garantir o comando único das ações do SUAS pelo órgão gestor da política de assistência social, conforme preconiza a LOAS.	NOB-RH IX. 1. 3. Designar, em sua estrutura administrativa, setor responsável pela gestão do trabalho no SUAS.	NOB-RH IX. 2. 4. Instituir, em sua estrutura administrativa, setor responsável pela gestão do trabalho no SUAS.	NOB-RH IX. 4. 4. Instituir e designar, em sua estrutura administrativa, setor e equipe responsável pela gestão do trabalho no SUAS.
6 - Estabelecer fluxos operacionais da relação do SUAS com o Sistema de Garantia de Direitos - SGD, garantindo as atribuições e competências dos trabalhadores do SUAS na proteção socioassistencial nas situações de ameaças ou violação de direito.	NOB Art. 12 XXV - promover a articulação intersectorial do SUAS com as demais políticas públicas e o sistema de garantia de direitos.			

Fonte: Elaboração própria a partir dos Anais da IX Conferência, da LOAS, da NOB-SUAS/2012 e da NOB-RH.

Neste eixo, a interpretação da deliberação de número 1 permite entender que ela é destinada à União, que tem competência prevista no tema. Já a deliberação de número 2 não esclarece qual o destinatário e, ademais, não há competência prevista para nenhum dos entes federados.

As deliberações de número 3 e 4 aparentemente são destinadas, ao mesmo tempo, a todos os entes federados, mas seu destinatário não é evidente. Elas coincidem com competências previstas e, a princípio, parece ser possível que o CNAS acompanhe e controle a implementação dessas deliberações.

As deliberações de número 5 e 6 não possuem clara definição de seus destinatários, ainda que haja competências comuns (para a de número 5 e 6) e específicas (para a de número 5) para os entes federados. Da forma como estão redigidas, não é possível saber a quem se destinam e se coincidem com as competências

devidas. Isso dificulta que o CNAS acompanhe e controle a implementação dessas deliberações.

3.3.4 Eixo 4: Gestão dos Serviços, Programas e Projetos

Deliberações:

1. Garantir que a União, os Estados e Municípios participem efetivamente da agenda do marco regulatório das organizações da sociedade civil para ampliar, fortalecer e regionalizar essa agenda. Considerando sua importância para o financiamento de serviços, programas e projetos socioassistenciais.
2. Ampliar o cofinanciamento e instalar Centros Dia na rede pública municipal, para acolhimento de pessoas idosas, de forma a dar suporte às famílias que não tem possibilidades de cuidar de seus idosos durante o dia e nem condições de contratar cuidadores.
3. Criar e fortalecer com estrutura, equipamentos multidisciplinar, núcleos de atendimentos aos agressores que cometem violência contra a mulher, construindo metodologias preventivas, promovendo ações socioassistenciais em todos os municípios brasileiros com garantia de cofinanciamento nas três esferas de governos, para inclusão do agressor no atendimento para o fortalecimento de vínculos.
4. Ampliar os recursos e a oferta dos cursos do Pronatec e o Programa Acessuas Trabalho garantindo a prioridade do acesso para beneficiários do Programa Bolsa Família e pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social.
5. Extensão para os municípios de pequeno porte, com alto índice de pessoas com deficiências e que não atinjam a meta populacional para aderir ao programa "residência inclusiva" do MDS.
6. Estabelecer protocolo em nível nacional para o atendimento de famílias e indivíduos nos serviços de proteção social especial de média e alta complexidade para promover o aprimoramento do fluxo de integração com as diversas políticas públicas.

Quadro 4 – Deliberações aprovadas referentes ao Eixo 4 da IX Conferência Nacional de 2013 e as competências relacionadas aos entes federados

EIXO 4 – GESTÃO DOS SERVIÇOS, PROGRAMAS E PROJETOS				
DELIBERAÇÃO	RESPONSABILIDADES			
	COMUNS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1 - Garantir que a União, os Estados e Municípios participem efetivamente da agenda do marco regulatório das organizações da sociedade civil para ampliar, fortalecer e regionalizar essa agenda. Considerando sua importância para o financiamento de serviços, programas e projetos socioassistenciais.	NOB Art. 12 XXXV – assessorar e apoiar as entidades e organizações visando à adequação dos seus serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social às normas do SUAS.			
2 - Ampliar o cofinanciamento e instalar Centros Dia na rede pública municipal, para acolhimento de pessoas idosas, de forma a dar suporte às famílias que não tem possibilidades de cuidar de seus idosos durante o dia e nem condições de contratar cuidadores.	NOB Art. 12 XII - assegurar recursos orçamentários e financeiros próprios para o financiamento dos serviços tipificados e benefícios assistenciais de sua competência, alocando-os no fundo de assistência social.	NOB Art. 13 III - regulamentar e cofinanciar, em âmbito nacional, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo, o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial, para prevenir e reverter situações de vulnerabilidade social e riscos.	NOB Art. 15 VII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;	NOB Art. 17 V - prestar os serviços socioassistenciais de que trata o art. 23, da LOAS; X - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial.
3 - Criar e fortalecer com estrutura, equipamentos multidisciplinares, núcleos de atendimentos aos agressores que cometem violência contra a mulher, construindo		NOB Art. 13 III – regulamentar e cofinanciar, em âmbito nacional, por meio de transferência regular e automática, na		

<p>metodologias preventivas, promovendo ações socioassistenciais em todos os municípios brasileiros com garantia de cofinanciamento nas três esferas de governos, para inclusão do agressor no atendimento para o fortalecimento de vínculos.</p>		<p>modalidade fundo a fundo, o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial, para prevenir e reverter situações de vulnerabilidade social e riscos.</p>		
<p>4 - Ampliar os recursos e a oferta dos cursos do Pronatec e o Programa Acessuas Trabalho garantindo a prioridade do acesso para beneficiários do Programa Bolsa Família e pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social.</p>	<p>Não existe competência prevista.</p>			
<p>5- Extensão para os municípios de pequeno porte, com alto índice de pessoas com deficiências e que não atinjam a meta populacional para aderir ao programa "residência inclusiva" do MDS.</p>			<p>NOB Art. 15</p> <p>IV - organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS.</p>	
<p>6 - Estabelecer protocolo em nível nacional para o atendimento de famílias e indivíduos nos serviços de proteção social especial de média e alta complexidade para promover o aprimoramento do fluxo de integração com as diversas políticas públicas.</p>	<p>NOB Art. 12</p> <p>XXIV - implementar os protocolos pactuados na CIT.</p>			

Fonte: Elaboração própria a partir dos Anais da IX Conferência, da LOAS, da NOB-SUAS/2012 e da NOB-RH.

Neste eixo, as deliberações de número 1, 2 e 6 são destinadas, ao mesmo tempo, a todos os entes federados. Desse modo, elas evidenciam em sua redação seus responsáveis, sendo estes os seus destinatários e, por sua vez, coincidem com as competências previstas no quadro acima. Esta é uma situação que favorece o CNAS a acompanhar e controlar a implementação das deliberações.

A deliberação de número 5 não possui clara definição de seus destinatários, portanto, não possibilita saber se coincide com as competências devidas. Aqui, ao contrário, a forma que está redigida a deliberação dificulta que o CNAS acompanhe e controle a sua implementação.

A deliberação de número 3, não evidencia seus responsáveis principais, somente quando cita que o cofinanciamento tem que ser garantido em todas as esferas de governo. Portanto, fica difícil de determinar claramente seu responsável. Assim, de certa forma, também acaba prejudicando que o CNAS acompanhe e controle a implementação dessas deliberações.

A deliberação de número 4 não possui competência prevista, dado que não se refere às responsabilidades da Assistência Social.

3.3.5 Eixo 5: Gestão dos Benefícios do SUAS

Deliberações:

1. Garantir maior transparência e clareza no processo de seleção das famílias para o Programa Bolsa Família e aumentar a renda per capita limite para a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família para meio salário mínimo.
2. Que sejam feitos urgentes, amplos e efetivos esforços por parte do MDS para que a Caixa Econômica Federal corrija com estabelecimento de tempo previamente determinado, as diversas inconsistências, indisponibilidades e erros dos seus sistemas informatizados, com prioridade para os erros e inconsistências que provocam os frequentes cancelamentos, bloqueios e concessões indevidas de benefícios do PBF que se avolumam mensalmente aos milhares em todo território nacional.

3. Garantir aos beneficiários do BPC pessoa com deficiência, que comprovem a necessidade de acompanhante, um acréscimo de 25% ao benefício recebido.
4. Revisão do BPC Trabalho, no sentido de promover a sua redução gradativa após o ingresso no mercado de trabalho formal do beneficiário que receba entre 1 e 3 salários mínimos.
5. Melhorar e tornar mais efetivos os canais de atendimento (via telefone, e-mails, ofícios) aos gestores e usuários, tanto por parte do MDS quanto por parte da Caixa Econômica Federal, e não mais por empresas terceirizadas, e que terá prazo mínimo para a apresentação de soluções e correções de erros e inconsistências de todos os sistemas relacionados ao Cadastro Único e ao Bolsa Família (por exemplo, bloqueios e cancelamentos indevidos de benefícios).

Quadro 5 – Deliberações aprovadas referentes ao Eixo 5 da IX Conferência Nacional de 2013 e as competências relacionadas aos entes federados

EIXO 5 – GESTÃO DOS BENEFÍCIOS NO SUAS				
DELIBERAÇÃO	RESPONSABILIDADES			
	COMUNS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1 - Garantir maior transparência e clareza no processo de seleção das famílias para o Programa Bolsa Família e aumentar a renda per capita limite para a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família para meio salário mínimo.	NOB Art. 12 XXI – aprimorar a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único.	NOB Art. 14 A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, respectivamente, por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGD PBF e do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGDSUAS, para a utilização no âmbito dos Estados, do		

		Distrito Federal e dos Municípios, conforme definido no §2º, art. 8º da Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e no art. 12-A da Lei nº 8.742, de 1993.		
2 - Que sejam feitos urgentes, amplos e efetivos esforços por parte do MDS para que a Caixa Econômica Federal corrija com estabelecimento de tempo previamente determinado, as diversas inconsistências, indisponibilidades e erros dos seus sistemas informatizados, com prioridade para os erros e inconsistências que provocam os frequentes cancelamentos, bloqueios e concessões indevidas de benefícios do PBF que se avolumam mensalmente aos milhares em todo território nacional.	Não existe competência prevista.			
3 - Garantir aos beneficiários do BPC pessoa com deficiência, que comprovem a necessidade de acompanhante, um acréscimo de 25% ao benefício recebido.		<p>NOB Art. 13</p> <p>II - coordenar a gestão do BPC, promovendo estratégias de articulação com os serviços, programas e projetos socioassistenciais e demais políticas setoriais;</p> <p>X - apoiar técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios de</p>		

		proteção social básica e especial, dos projetos de enfrentamento da pobreza e das ações socioassistenciais de caráter emergencial.		
4 - Revisão do BPC Trabalho, no sentido de promover a sua redução gradativa após o ingresso no mercado de trabalho formal do beneficiário que receba entre 1 e 3 salários mínimos.		<p>NOB Art. 13</p> <p>II - coordenar a gestão do BPC, promovendo estratégias de articulação com os serviços, programas e projetos socioassistenciais e demais políticas setoriais.</p> <p>X - apoiar técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, dos projetos de enfrentamento da pobreza e das ações socioassistenciais de caráter emergencial.</p>		
5 - Melhorar e tornar mais efetivos os canais de atendimento (via telefone, e-mails, ofícios) aos gestores e usuários, tanto por parte do MDS quanto por parte da Caixa Econômica Federal, e não mais por empresas terceirizadas, e que terá prazo mínimo para a apresentação de soluções e correções de erros e inconsistências de	Não existe competência prevista.			

<p>todos os sistemas relacionados ao Cadastro Único e ao Bolsa Família (por exemplo, bloqueios e cancelamentos indevidos de benefícios).</p>	
--	--

Fonte: Elaboração própria a partir dos Anais da IX Conferência, da LOAS, da NOB-SUAS/2012 e da NOB-RH.

Neste eixo, a deliberação de número 1 é destinada, ao mesmo tempo, a todos os entes federados e as deliberações de número 3 e 4 são destinadas à União, uma vez que a gestão do BPC é de sua competência. Sem dúvida, neste Eixo o CNAS deverá ter mais facilidades para monitorar a implementação das deliberações.

As deliberações de número 2 e 5 não possuem competências previstas na regulamentação da área, dado que não se referem às responsabilidades da Assistência Social.

3.3.6 Eixo 6: Regionalização

Deliberações:

1. Implantar CRAS e CREAS indígena, respeitando suas especificidades, a diversidade cultural, étnica, social e geográfica.
2. Garantir que os serviços regionalizados sejam implantados, coordenados e executados diretamente pelos governos estaduais, com equipes técnicas concursadas e com cofinanciamento da União.
3. Estabelecer sanções relacionadas à impossibilidade do Estado receber qualquer recurso federal da Assistência Social quando do descumprimento de suas responsabilidades na regionalização conforme o art. 15 inciso IV da NOB-SUAS/2012, que trata das responsabilidades dos Estados.
4. Garantir que os estados criem e implementem estruturas administrativas regionais e as dotem de equipe técnicas especializadas volantes de forma a assessorar, monitorar e avaliar os serviços regionais e municipais.

5. Com base na vigilância socioassistencial realizar diagnóstico das comunidades ribeirinhas, indígenas e tradicionais de cada município, assim como da população em vulnerabilidade social, separando-os por zonas, identificando, capacitando e contratando moradores dessa zona para apoiar equipe técnica do SUAS na interlocução com a comunidade local.

Quadro 6 – Deliberações aprovadas referentes ao Eixo 6 da IX Conferência Nacional de 2013 e as competências relacionadas aos entes federados

EIXO 6 – REGIONALIZAÇÃO				
DELIBERAÇÃO	RESPONSABILIDADES			
	COMUNS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1 - Implantar CRAS e CREAS indígena, respeitando suas especificidades, a diversidade cultural, étnica, social e geográfica.			NOB Art. 15 IV - organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS.	NOB Art. 17 X - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial.
2 - Garantir que os serviços regionalizados sejam implantados, coordenados e executados diretamente pelos governos estaduais, com equipes técnicas concursadas e com cofinanciamento da União.		NOB Art. 13 X - apoiar técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, dos projetos de enfrentamento da pobreza e das ações socioassistenciais de caráter emergencial.	NOB Art. 15 X - municipalizar os serviços de proteção social básica executados diretamente pelos Estados, assegurando seu cofinanciamento, com exceção dos serviços socioassistenciais prestados no distrito estadual de Pernambuco, Fernando de Noronha, até que este seja emancipado.	
3 - Estabelecer sanções		NOB Art. 13		

relacionadas à impossibilidade do Estado receber qualquer recurso federal da Assistência Social quando do descumprimento de suas responsabilidades na regionalização conforme o art. 15 inciso IV da NOB-SUAS/2012, que trata das responsabilidades dos Estados.		XIV - elaborar plano de apoio aos Estados e Distrito Federal com pendências e irregularidades junto ao SUAS, para cumprimento do plano de providências.		
4 - Garantir que os estados criem e implementem estruturas administrativas regionais e as dotem de equipe técnicas especializadas volantes de forma a assessorar, monitorar e avaliar os serviços regionais e municipais.			NOB Art. 15 VII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais	NOB Art. 17 XII - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede socioassistencial nos âmbitos estadual e regional.
5 - Com base na vigilância socioassistencial realizar diagnóstico das comunidades ribeirinhas, indígenas e tradicionais de cada município, assim como da população em vulnerabilidade social, separando-os por zonas, identificando, capacitando e contratando moradores dessa zona para apoiar equipe técnica do SUAS na interlocução com a comunidade local.			NOB Art. 15 IX - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação da vigilância socioassistencial.	

Fonte: Elaboração própria a partir dos Anais da IX Conferência, da LOAS, da NOB-SUAS/2012 e da NOB-RH.

Neste eixo, a deliberação de número 1 não possui clara definição de seus destinatários, portanto, não possibilita saber se coincide com as competências devidas. Já a deliberação de número 2 é destinada à União e aos Estados. Desse modo, ela evidencia em sua redação seus responsáveis, isto é, o Governo Federal e os Governos Estaduais, sendo estes seus destinatários e, por sua vez, coincide com as competências previstas no quadro 6.

Nas deliberações 3 e 4, a União parece ser o destinatário, mas isto não é definido claramente em sua redação, portanto, não possibilita saber se coincide com as competências devidas. Assim, isto acaba prejudicando que o CNAS acompanhe e controle a implementação dessas deliberações. O mesmo ocorre com a deliberação de número 5, que parece ser destinada aos estados.

3.4 O que as deliberações evidenciam?

Analisando as deliberações verifica-se que, em grande parte destas, não foi possível identificar os responsáveis pela sua implementação, dado que não evidenciam isto em sua redação. Este, portanto, é o principal problema encontrado, já que não há garantias de que essas deliberações vão ser implementadas pelos entes federados. Outro problema encontrado foi que 5 das 32 deliberações (cerca de 16%), não apresentaram competências previstas, isto é, não se referiam às responsabilidades da Assistência Social. Dessa forma, destaca-se que, o processo de formulação das deliberações na IX Conferência Nacional de Assistência Social pode ser aperfeiçoado, pois problemas como os identificados podem acarretar em falhas na implementação da política pública.

O eixo 1, que trata sobre “O Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social” foi o que mais teve problemas evidentes, pois a maioria das deliberações apresentou problemas. Do total de 6 deliberações, 4 destas, ou seja, 66,6% não possuem clara definição de seus destinatários, não possibilitando, portanto, saber se coincidem com as competências devidas, prejudicando que o CNAS acompanhe e controle a implementação dessas deliberações. Apenas uma deliberação possui clara definição de seu destinatário e coincide com as competências previstas. E uma não possui competência prevista para nenhum dos entes federados.

O eixo 2, que se refere a “Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação”, também apresentou muitos problemas, já que 3 de 4 deliberações, isto é, 75% não evidenciam os seus destinatários, ainda que haja competências previstas para estes. E a outra deliberação parece ser destinada ao ente devido, mas seu destinatário também não é evidente. E, os eixos 3 e 6, “Gestão do Trabalho” e “Regionalização”, respectivamente, apresentaram cada um, apenas uma deliberação que possui clara definição de seus destinatários e que coincidem com as competências previstas.

O eixo 5, que aborda a “Gestão dos Benefícios do SUAS”, foi o que teve menos problemas, pois 3 de suas 5 deliberações, ou seja, 60% possuem clara definição de seus destinatários e coincidem com as competências previstas, possibilitando ao CNAS o acompanhamento e controle da implementação dessas deliberações. Mas neste mesmo eixo, as outras 2 deliberações, sendo 40% do total, não possuem clara definição de seus destinatários e, não há competência prevista para nenhum dos entes federados.

Outro eixo que teve menos problemas foi o de número 4, que trata da “Gestão dos Serviços, Programas e Projetos”. Neste, 50% de suas 6 deliberações possuem clara definição de seus destinatários e coincidem com as competências previstas. Ainda assim, evidencia-se problemas de redação que podem comprometer a implementação das deliberações.

Portanto, percebe-se que, do total de 32 deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social, 9 delas (cerca de 28%) possuem clara definição de seus destinatários e coincidem com as competências previstas, e, dessa forma, possibilitam ao CNAS o acompanhamento e controle da implementação das deliberações. Aproximadamente 34%, ou seja, 11 de todas as deliberações da Conferência, não possuem clara definição de seus destinatários, portanto, não possibilitam saber se coincidem com as competências devidas, prejudicando que o CNAS acompanhe e controle a implementação das deliberações. E 7, isto é, cerca de 22% das deliberações parecem ser destinadas aos entes devidos, mas seus destinatários não são evidentes. A análise das deliberações, portanto, evidencia que a maior parte delas tem competências previstas para o conjunto dos entes federados e/ou para a União, mas a forma como estão redigidas compromete o exercício do controle social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar a incidência das deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social sobre os entes federados. Para concretizar este objetivo, o primeiro passo foi conhecer o federalismo, sua trajetória histórica, características e conceitos, a fim de entender seu contexto brasileiro. O trabalho buscou também apresentar aspectos da descentralização de políticas públicas, demonstrando suas especificidades no Brasil. Também foram apresentadas breves reflexões relativas à participação, abordando suas formas, como conselhos e conferências de políticas públicas, bem como sua importância para a ampliação da capacidade da sociedade civil de participar das decisões sobre as políticas públicas.

O segundo passo do trabalho foi contextualizar a Política de Assistência Social, por meio de sua regulamentação, produzida através de mecanismos como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS). Também foi tratada a descentralização e a participação na política de Assistência Social, que deve ser realizada por um modelo descentralizado e participativo, sendo que todos os entes federados, isto é, União, estados e municípios, devem ser responsáveis pela formulação e pela realização da Assistência Social. Também foi falado a respeito das Conferências de Assistência Social, que são espaços de participação e deliberação que se baseiam nas diretrizes gerais da Assistência Social e acontecem em todos os âmbitos de governo, seja municipal, regional e/ou estadual, e nacional. Elas são realizadas periodicamente, possuem regulamentação e seus participantes - sociedade civil e os representantes de órgãos públicos e da própria Assistência Social - contribuem para a formulação e definição de propostas que devem concretizar-se em ações da área.

A última parte do trabalho tratou da IX Conferência Nacional de Assistência Social, que foi realizada em Brasília no ano de 2013 e teve como tema central a “Gestão e Financiamento para efetivação do SUAS”. Apresentou-se aspectos de convocação dessa Conferência, da sua realização e finalidade, dos seus processos e contextos, de sua composição, da decisão e do debate sobre o tema central da Conferência, das propostas e dos seus eixos temáticos. Além disso, fez-se a exposição dos eixos que ofereceram

suporte ao tema central e também foram objeto de estudo das Conferências Estaduais e Municipais de Assistência Social.

Demonstrou-se as deliberações aprovadas na IX Conferência Nacional, bem como apresentou-se a discussão e análise da incidência dessas deliberações sobre os entes federados. Por meio do processo de análise que procurou responder às perguntas de pesquisa, concluiu-se que algumas deliberações demonstraram, em sua redação, seus destinatários e coincidiram com as competências destes. Contudo, outras deliberações não possibilitaram isso. Houve também, deliberações que não apresentaram competências previstas, ou seja, não se referiam às responsabilidades da Assistência Social. Foi possível constatar, portanto, que há alguns problemas que podem afetar a implementação dessas deliberações. Um primeiro é que a ausência de destinatários claros pode gerar inércia, ou seja, nenhum dos entes se sente com a responsabilidade pela ação e ela, portanto, não ocorre. Um segundo é que não havendo competência prevista, a deliberação não se concretiza e nenhuma providência é tomada, mesmo que tenha sido uma decisão da Conferência. Um terceiro é a impossibilidade do exercício de controle social sobre as deliberações, pois a forma como as deliberações estão redigidas não evidenciam, em grande parte, a quem se deve controlar, ou seja, algumas deliberações possibilitam que o Conselho Nacional de Assistência Social possa acompanhar e controlar a implementação dessas, já outras não.

A análise das deliberações aponta que se faz necessário pensar formas de se redigir as deliberações das conferências que deixem evidentes a pertinência das deliberações em relação às competências dos entes federados, bem como a devida destinação aos órgãos e entes federados competentes, o que possibilita que os responsáveis por cada uma delas possam, realmente, executá-las e transformá-las em políticas públicas.

Este estudo possibilitou refletir sobre a complexidade do federalismo brasileiro, que envolve três entes federados que devem cooperar para implementar a política de assistência social. Esta, por sua vez, tem uma estrutura complexa, organizada em forma de um sistema nacional, que precisa desta cooperação para alcançar seus usuários. Além disso, suas diretrizes de participação levaram à criação e efetivação das conferências, que são importante meio de deliberar sobre ações que são importantes para a política,

com participação popular. No entanto, há aspectos das deliberações das conferências que podem ser aperfeiçoados. Nesse sentido, espera-se que a análise feita neste trabalho sobre a incidência das deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social nos entes federados, bem como os problemas identificados possam contribuir tanto para o aperfeiçoamento da política quanto para o desenvolvimento de novas pesquisas no futuro que possam dar continuidade à pesquisa realizada neste estudo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** *Revista de Sociologia e Política*. 2005; p. 1-107.

ALMEIDA, Débora R. **Representação Política e Conferências: Os Desafios da Inclusão da Pluralidade.** Texto para discussão 1750. Ipea, Brasília, 2012.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **Recentralizando a Federação?** *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, Vol. 24, Junho de 2005.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS).** Brasília, 2012. Disponível em: <<http://prattein.com.br/home/images/stories/PDFs/PNAS-2004.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS).** Brasília, 2006. Disponível em: <www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-rh_08-08-2011.../download>. Acesso em: 20 maio 2016.

_____. **Balço de Governo 2003-2010; Participação Social;** Livro 6. Democracia e Diálogo, 2010. Disponível em: <https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.3_Participacao_Social.pdf>. Acesso em: 14 maio 2016.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)** – Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. Ministério de desenvolvimento social e combate à fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)** - Brasília: CNAS, 2004. Disponível em: <<http://prattein.com.br/home/images/stories/PDFs/PNAS-2004.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2016.

CARRARO, Dilceane; PAIVA, Beatriz Augusto de; ROCHA, Mirella. **Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito.** *Revista Katálysis*, v. 13, p. 250-259, 2010.

CICONELLO, Alexandre. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil.** In: *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxfam International 2008.

CNAS. Informe nº 05/2013. **Ementas Comentadas – Eixos da IX Conferência Nacional de Assistência Social.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>>. Acesso em: 27 maio 2016.

_____. **O que são conferências:** perguntas e respostas. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional/ix-conferencia-nacional/>>. Acesso em: 23 maio 2016.

_____. **Portaria Conjunta nº 3, de 17 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a convocação ordinária da IX Conferência Nacional de Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional/22-03-2013-portaria-dispoe-sobre-a-convocacao-ordinaria-da-ix-conferencia-nacional.pdf/download>>. Acesso em 25 maio 2016.

_____. **Resolução nº 1, de 4 de fevereiro de 2014.** Publica as deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>>. Acesso em: 28 maio 2016.

CONCIANI, Aline; SANTOS, Danielle Camila dos. **Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual constituição federal.** Revista de direito público, Londrina. V.4, n.3, p.268-281, set./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/10881/9517>>. Acesso em: 12 maio. 2016.

CUNHA, Eleonora S. **Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa. Texto para discussão 1733.** Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

FARIA, Claudia F. et al. **Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?.** Revista Brasileira de Ciência Política, nº7. Brasília, 2012, p. 249-284.

FIGUEIREDO DE SOUSA, Maria Maglinalda, et al. **A Assistência Social como Política Pública de Direito: avanços e desafios na efetivação dos direitos sociais.** Universidade Federal do Maranhão, São Luís, MA. 2012.

FRANCO FILHO, Alberto de Magalhães; **Aspectos contemporâneos do federalismo brasileiro.** Revista Jurídica do Uniaraxá, v. 16, n.15, ago./ 2012, p. 15-37.

HOFFMANN PIERITZ, Vera Lúcia (Org.); ZANLUCA Andreia; VIEIRA, Denise da Silva, et al. **Serviço social em foco.** Indaial: Uniasselvi, 2013.

KRUGER, T. **Participação da comunidade: 20 anos de diretriz constitucional. In: Revista Emancipação.** Vol. 8 Nº 2. Ponta Grossa: UEPG, 2008. p. 75-90. Disponível em: Acesso em: 15. Maio 2016.

LIMA, Rogério de Araújo. **Os artigos federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 48, n. 192, out/dez 2011, p. 125- 136.

MDS; CNAS. **Anais da IX Conferência Nacional de Assistência Social.** Brasília, mar./2014. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional/>>. Acesso em: 25 maio 2016.

OLIVEIRA, Iris Maria de. **Política Social, Assistência social e cidadania:** algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira. Lisboa: Centro Português de Investigação e História do Trabalho Social, 2003 (Artigo). Disponível em: <http://www.cpihts.com/2003_10_19/Iris%20Oliveira.htm> Acesso em: 19 maio 2016.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia.** Revista da CAAP. Faculdade de Direito da UFMG. p. 89 a 117. 1º semestre de 2009. Disponível em <www2.direito.ufmg.br/revistadoaacp/index.php>. Acesso em 14 maio. 2016.

ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social:** avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfip, Brasília, 2008.

SECRETARIA DE GOVERNO. **Participação Social.** Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/publicacoes/cartilha-prefeitos>> Acesso em: 05 julho 2016.

SILVEIRA, Heber Rocha; COSTA, Renato Eliseu; OLIVEIRA, Vivian Satiro de. **A descentralização de Políticas Públicas no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social.** s.n.t. 19p.

TEIXEIRA, Ana C. T.; SOUZA, Clóvis H. L. LIMA, Paula P. F. **Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura Das Representações Políticas em Espaços Participativos Nacionais.** Texto para discussão 1735, Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Política de Assistência Social:** que modelo de proteção social preconiza? In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011, São Luís. Estado, Desenvolvimento e Crise do Capital, 2011. p. 1-11.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Tendências da Política de Assistência Social.** Serviço Social & Saúde, Campinas, v. 3, n. 3, maio 2004, p. 23-34.