



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Marcos Luiz Vieira Soares Filho

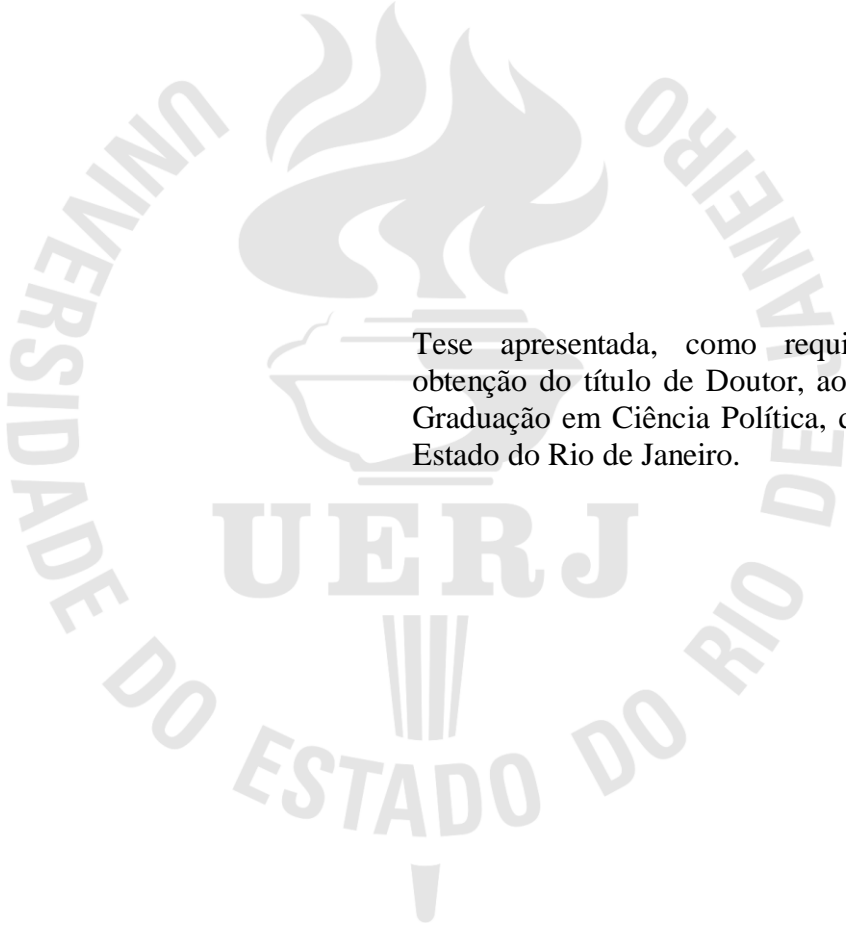
Capacidade e autoridade dos conselhos municipais de assistência social: a regulação sobre a provisão de serviços da rede privada

Rio de Janeiro

2022

Marcos Luiz Vieira Soares Filho

**Capacidade e autoridade dos conselhos municipais de assistência social: a
regulação sobre a provisão de serviços da rede privada**



Tese apresentada, como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política, da Universidade do
Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Augusto Campos
Coorientador: Prof. Dr. José Eduardo Leon Szwako

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

S676 Soares Filho, Marcos Luiz Vieira.
Capacidade e autoridade dos conselhos municipais de assistência social: a regulação sobre a provisão de serviços da rede privada / Marcos Luiz Vieira Soares Filho. – 2022.
272 f. : il.

Orientador: Luiz Augusto Campos.
Coorientador: José Eduardo Leon Szwako.
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Assistência social – Brasil – Teses. 2. Políticas públicas – Brasil - Teses. 3. Agências reguladoras de atividades privadas – Brasil – Teses. 4. Controle social – Teses. I. Campos, Luiz Augusto. II. Szwako, José Eduardo Leon. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. IV. Título.

CDU 36(81)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Marcos Luiz Vieira Soares Filho

**Capacidade e autoridade dos conselhos municipais de assistência social: a
regulação sobre a provisão de serviços da rede privada**

Tese apresentada, como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política, da Universidade do
Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 14 de junho de 2022.

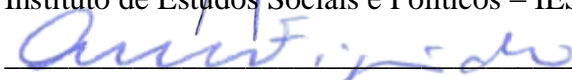
Banca Examinadora:



Prof. Dr. Luiz Augusto de Souza Carneiro Campos (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ



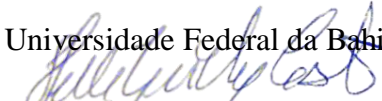
Prof. Dr. José Eduardo Leon Szwako (Coorientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP-UERJ



Prof. Dr.ª Argelina Maria Cheibub Figueiredo
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ



Prof.ª Dr.ª Celina Souza
Universidade Federal da Bahia



Prof.ª Dr.ª Hellen Guicheney
Universidade de São Paulo



Prof.ª Dr.ª Renata Bichir
Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP

Rio de Janeiro

2022

AGRADECIMENTOS

Inicio os meus agradecimentos às instituições que possibilitaram a execução deste trabalho. À FAPERJ e à CAPES, como financiadoras. Aos meus professores e colegas do IESP-UERJ, que além de todo o aprendizado, possibilitaram-me vislumbrar um profissionalismo e excelência típicos deste instituto, que se tornaram também meu objetivo pessoal.

Agradeço, desde já, aos membros da banca de defesa, profissionais destacados nos quais tenho toda razão em me espelhar. À Professora Renata Bichir, que me acolheu em seu grupo de pesquisa. À Prof. Hellen Guicheney, uma grande referência no tema dos conselhos públicos por seus trabalhos relevantes, os quais objetivo trabalhar conjuntamente. À professora Argelina Figueiredo, pelas valiosas observações acerca do projeto de tese, cujos registros feitos à mão manterei guardados.

Em especial, agradeço à Professora Celina Souza, que me acolheu na realização dos estágios docentes e sempre se mostrou voluntariosa em relação à pesquisa de todos os seus alunos. No rol dos agradecimentos especiais incluo o Prof. José Szwako, pela orientação atenciosa, frutífera, crítica, inteligente e, além de tudo, amigável e compreensiva. Todas as situações e imprevistos resolvidas para a execução da tese passaram pelo auxílio desse professor.

O que me lembra que não poderia deixar de agradecer a todos que se empenharam no andamento operacional da pesquisa. A coleta de documentos dos conselhos foi trabalhosa para os seus funcionários, principalmente em tempos pandêmicos. Em função da mesma pandemia, pouco pude acompanhá-los presencialmente. E esse pouco tempo foi suficiente para perceber que são trabalhadores exemplares movidos por compromissos existenciais e humanitários – os mais importantes e inadiáveis. Possuo grande admiração pelos conselhos, que venho acompanhando desde a graduação, e também pelos seus trabalhadores. Assim, apesar das dificuldades, como agendas apertadas, atenderam as solicitações do pesquisador, foram extremamente solícitos e conseguiram auxiliar com presteza em outros assuntos. Nesse ínterim, incluo a colega Márcia Schaefer, da UFSC, que se voluntariou para buscar os documentos no conselho de Florianópolis, disponíveis apenas em vias impressas, tornando possível o estudo desse município.

Como sempre, agradeço a todo tipo de apoio que encontrei em minha família – e esses foram muitos. Aos meus pais, que possibilitaram que eu chegasse ao doutorado e seguem me apoiando. A minha irmã Julia, que sempre está próxima, principalmente nas dificuldades. A

minha irmã, doutora Ana, que sempre além de apoiar concede consultorias acadêmicas. Também agradeço as dicas do meu cunhado, Kleber e João Marcos, nesse sentido. Agradeço imensa e especialmente à minha companheira de vida, Mayara, com quem contarei sempre.

RESUMO

SOARES FILHO, M. L. V. **Capacidade e autoridade dos conselhos municipais de assistência social**: a regulação sobre a provisão de serviços da rede privada. 2022. 272 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

O objetivo dessa tese é investigar como as interações Estado-sociedade dadas em conselhos gestores influenciam a implementação de políticas públicas. Insere-se no âmbito de estudos interessados em compreender como as instituições de participação (IPs) se relacionam com as políticas públicas e como agem nesses setores em interação com outras instituições. Tem como referencial teórico a tese da mútua constituição entre Estado e sociedade. A tese busca continuar avanços observados na última década no estudo das IPs, como a aplicação de métodos adequados para incrementar a objetividade dos estudos. Também visa preencher algumas lacunas: considerando que setores privados foram e são imprescindíveis para as políticas públicas, visa explicar a influência de interações Estado-sociedade na sua implementação; aliado a isso, a tese propõe a aplicação do conceito de “domínio de agência” para dar conta dessas interações e associar padrões decisórios dos conselhos (*outputs*) a resultados em políticas. A metodologia consiste no estudo do padrão decisório de conselhos municipais de assistência social. Foram escolhidos os municípios de Maceió (AL) e São Gonçalo (RJ) para análise, sendo que Niterói e Florianópolis ocupam a comparação principal. O padrão decisório advém das publicações dos conselhos em Diário Oficial que classificados como de “gestão da rede privada”. A hipótese é que os municípios recortados, cujo conselho delibere mais sobre a gestão da rede privada, em comparação aos conselhos de outros municípios, obterão maior contratação de entidades privadas. A gestão da rede privada é a decisão sobre a organização, planejamento e gestão da prestação indireta de serviços socioassistenciais, compreendendo, em especial, a contratação de entidades e outras atividades que remetam à manutenção desses serviços indiretamente prestados. A hipótese supõe que a capacidade de exercer decisões de gestão da rede privada é um indicador do exercício de um “domínio de agência”, pois depende das interações socioestatais negociadas nos conselhos. Assim, as decisões de gestão da rede privada seriam indicadoras da existência de interações socioestatais negociadas nos conselhos. As decisões de gestão da rede privada geram resultados em políticas públicas, especificamente, o aumento da capacidade de contratação de entidades privadas – que significa o aumento da cobertura da rede socioassistencial. Assim, o aumento das contratações de entidades socioassistenciais pode ser entendido como um indicativo dos domínios de agência dos conselhos, isto é, da sua capacidade de exercer capacidades e autoridades sobre terceiros, no caso, sobre a parte privada. Portanto, a contratação de entidades pode expressar o domínio de agência como uma capacidade relevante do conselho.

Palavras-chave: Conselho. Domínio de agência. Participação. Implementação. Políticas públicas.

ABSTRACT

SOARES FILHO, M. L. V. **Capacity and authority of municipal social assistance councils: regulation on the provision of services in the private network.** 2022. 272 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

The objective of this thesis is to investigate how State-society interactions in management councils influence the implementation of public policies. It is part of the scope of studies interested in understanding how participatory institutions (PIs) relate to public policies and how they act in these sectors in interaction with other institutions. Its theoretical reference is the thesis of the mutual constitution between State and society. The thesis seeks to continue the advances observed in the last decade in the study of PIs, such as the application of adequate methods to increase the objectivity of the studies. It also aims to fill some gaps: considering that private sectors were and are essential for public policies, it aims to explain the influence of State-society interactions in their implementation; allied to this, the thesis proposes the application of the concept of “agency domain” to account for these interactions and associate decision-making patterns of the councils (outputs) with policy results. The methodology consists of studying the decision-making pattern of municipal social assistance councils. The municipalities of Maceió (AL) and São Gonçalo (RJ) were chosen for analysis, with Niterói and Florianópolis occupying the main comparison. The decision-making pattern comes from the publications of the councils in the Official Gazette that are classified as “management of the private network”. The hypothesis is that the selected municipalities, whose council decides more on the management of the private network, compared to the councils of other municipalities, will obtain greater hiring from private entities. The management of the private network is the decision on the organization, planning and management of the indirect provision of social assistance services, including, in particular, the contracting of entities and other activities that refer to the maintenance of these indirectly provided services. The hypothesis assumes that the ability to exercise management decisions in the private network is an indicator of the exercise of an “agency domain”, as it depends on the socio-state interactions negotiated in the councils. Thus, the management decisions of the private network would be indicative of the existence of socio-state interactions negotiated in the councils. The management decisions of the private network generate results in public policies, specifically, the increase in the contracting capacity of private entities – which means the increase in the coverage of the social assistance network. Thus, the increase in the hiring of social assistance entities can be understood as an indication of the domains of agency of the councils, that is, of their ability to exercise capacities and authorities over third parties, in this case, over the private part. Therefore, contracting entities may express agency dominance as a relevant board capability.

Keywords: Council. Agency domain. Participation. Implementation. Public policy.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Setores de políticas mais associados às secretarias municipais em conjunto (%) nos municípios brasileiros (2005 e 2010)	94
Gráfico 2 – Setores de políticas mais associados aos setores subordinados (%) nos municípios brasileiros (2005 e 2010).....	94
Gráfico 3 – Total de deliberações, por tipo, publicadas em DO – CMAS-Niterói (2010-2019).....	110
Gráfico 4 – Pautas de reuniões, por ano e tipo, em números absolutos (2010-2019)....	111
Gráfico 5 – Processos do TCE-RJ sobre o FMAS-Niterói por assunto (2005-2020)....	134
Gráfico 6 – Processos do TCE-RJ sobre o FMAS- Niterói por tipo de contagem (data de abertura ou de andamento).....	135
Gráfico 7 – Total de entidades contratadas e decisões de gestão da rede privada do CMAS-Florianópolis).....	139
Gráfico 8 – Total de tópicos de deliberações tratados em DO, por ano e categoria.....	141
Gráfico 9 – Total de publicações em DO do tipo “gest-pr”, subtipo “def/indef”, e quantidade de entidades contratadas em Florianópolis – 2010-2019.....	153
Gráfico 10 – Total de despesas desempenhadas na função Assistência Social em Fpólis, Joinville e Niterói (em milhões) – 2005-2019.....	176

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Tipologia decisória sobre documentos dos conselhos	25
Quadro 2 –	Critérios do Vínculo-SUAS.....	77
Quadro 3 –	Temas tratados em ata (edital, inscrição) no ano de 2011-2012.....	131
Quadro 4 –	Decisões publicadas em DO e a “gestão em bloco” – 2010.....	144
Quadro 5 –	Decisões publicadas em DO e a “gestão em bloco” – 2011.....	146
Quadro 6 –	Decisões deliberadas em atas e a gestão em bloco no CMAS Florianópolis – 2012-2019.....	150
Quadro 7 –	Ações e deliberações sobre a caracterização e definição das funções da assistência social – 2010-2019.....	157
Quadro 8 –	Deliberações em atas e Resoluções em DO sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – 2010-2019.....	162
Quadro 9 –	Decisões do CMAS-Niterói pós-2012.....	173
Quadro 10 –	Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS.....	232

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Pares contrafactuais de Niterói (RJ).....	30
Tabela 2 –	Pares contrafactuais de São Gonçalo (2010).....	30
Tabela 3 –	Municípios brasileiros de acordo com existência de FMAS, característica da aplicação de recursos e por existência de lei estabelecendo valores mínimos de aplicação em Assistência Social (2005)	92
Tabela 4 –	Caracterização do órgão gestor da assistência social nos municípios brasileiros (2005, 2010)	93
Tabela 5 –	Dados da contratação de OSC e decisões de gestão da rede privada do CMAS-Niterói.....	109
Tabela 6 –	Quantidade de OSC contratadas em municípios de grande porte e Niterói (2010-2020)	112
Tabela 7 –	Dados da contratação de OSC e decisões de gestão da rede privada – CMAS-Florianópolis.....	138
Tabela 8 –	Total de decisões publicadas em DO, por ano e classificação.....	140
Tabela 9 –	Total de tópicos tratados em ata por ano e categoria.....	141
Tabela 10 –	Total de funcionários apenas do Órgão Gestor municipal – 2010-2019....	180
Tabela 11 –	Decisões de gestão da rede privada em Diário Oficial e Contratação de entidades em Joinville, Florianópolis e Niterói – 2010-2019.....	182
Tabela 12 –	Total de decisões publicadas em DO, São Gonçalo (SG) e Maceió (Mac.) – 2010-2019.....	185
Tabela 13 –	Decisões dos CMAS publicadas em DO – 2010-2019.....	186
Tabela 14 –	Média de contratações de entidades em metrópoles, São Gonçalo e Maceió – 2010-2019.....	190

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AS	Assistência Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CF	Constituição Federal
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DO	Diário Oficial
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP	Ministério Público
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OS	Organização Social
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAS	Política(s) de Assistência Social
PGM	Procuradoria Geral do Município
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
1	INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS, INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS	34
1.1	O estado de latência das interações Estado-sociedade em bibliografias especializadas	35
1.1.1	<u>Políticas públicas, burocracias e capacidades político-relacionais</u>	38
1.2	Análise dos estudos de Instituições Participativas	41
1.3	Domínios de agência: capacidade e autoridade sobre espaços de políticas	52
1.3.1	<u>Análise dos estudos da “mútua constituição Estado-sociedade”</u>	56
2	DOMÍNIOS DE AGÊNCIA: CONTROLE DE FUNÇÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS	61
2.1	A aplicação do conceito de domínio de agência: o tempo, o nível e o objeto da análise	61
2.1.1	<u>Relações históricas entre Estado e sociedade na assistência social</u>	63
2.1.2	<u>Conselhos municipais como domínios de agência</u>	66
2.2	A confluência temática: IPs, políticas públicas e interações socioestatais	69
3	O SETOR DE POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A DISCRICIONARIEDADE NO NÍVEL LOCAL SOBRE O CONTROLE DA REDE PRIVADA	82
3.1	Federalismo e descentralização da política de assistência social	82
3.2	Municípios importam: divisão de tarefas e a discricionariedade no nível local	88
3.2.1	<u>Multidimensões da implementação da política socioassistencial</u>	90
3.3	Políticas de regulação da rede socioassistencial privada: a hipercrítica do modelo ‘cartorial’	95
3.4	Os municípios importam para a Assistência Social	105
4	O CMAS-NITERÓI: AUTORIDADES E CAPACIDADES EM QUEDA..	108
4.1	Padrão decisório do CMAS-Niterói e a capacidade de contratação e manutenção de OSC	109
4.1.1	<u>O domínio de agência em operação</u>	113

4.1.2	<u>Organizações de controle externo e a cessação do domínio de agência do CMAS-Niterói</u>	127
4.2	Controle sobre a rede privada, implementação de políticas e controle externo: uma síntese do caso Niterói	136
5	O CMAS-FLORIANÓPOLIS: DECISÕES EM BLOCO	138
5.1	A “gestão em bloco” no caso CMAS-Florianópolis	143
5.2	Implementação do Vínculo SUAS	152
6	DOMÍNIOS DIFERENTES, RESULTADOS DIFERENTES: COMPARAÇÃO ENTRE OS CASOS ESTUDADOS	169
6.1	Aspectos gerais de comparação	169
6.2	Os municípios importam na gestão da rede socioassistencial privada: extensão e objetos dos domínios de agência	177
6.3	Ponderações sobre outros casos: Joinville (SC), Maceió (AL) e São Gonçalo (RJ)	181
6.3.1	<u>São Gonçalo (RJ) e Maceió (AL)</u>	185
6.4	E os conflitos? Quem quer o quê, por que e como na gestão da rede privada?	191
	CONCLUSÃO	198
	REFERÊNCIAS	213
	APÊNDICE A – Participação do FNAS nas despesas executadas em AS nos municípios	223
	APÊNDICE B – Complemento tabela 12 - Decisões publicadas em DO e a gestão em bloco no CMAS-Fpólis– 2012-2019	224
	APÊNDICE C – Complemento da tabela 12 – Decisões em ATAS e gestão em bloco no CMAS-Fpólis	227
	APÊNDICE D – Quadro 10 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS	234
	APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis	258

INTRODUÇÃO

Essa tese investiga como as relações Estado-sociedade dadas em conselhos gestores influenciam a implementação de políticas públicas. As interações socioestatais serão compreendidas sob a lente teórica dos “domínios de agência” (GURZA LAVALLE *et al.*, 2017, 2018), ou seja, compreendidas a partir da capacidade de atores e instituições na tomada de decisão sobre aspectos específicos de políticas, associada ao usufruto de recursos estatais diversos.

Entende-se que os conselhos são espaços institucionais desenhados para, dentre outras finalidades, oportunizar que agentes da sociedade civil participem das políticas públicas. Dessa forma, os colegiados comportam interações socioestatais que, caso dotadas de capacidades decisórias, agem sobre as políticas. O “domínio” assume a lógica da variável explicativa, expresso pela quantidade de decisões dos conselhos relativas à gestão das entidades privadas. Essas decisões afetam (hipoteticamente) a configuração quantitativa das prestadoras de serviços socioassistenciais.

Dois referenciais teóricos são mobilizados: aquele focado no estudo das IPs e aquele voltado às relações Estado-sociedade, demarcadas pelo argumento da mútua-constituição.

A reabertura democrática demarcou a irrupção de novos mecanismos que possibilitariam a atuação de segmentos da sociedade civil em políticas públicas. Um destes mecanismos são os conselhos públicos: instâncias colegiadas associadas a uma noção de participação sociopolítica fincada nos processos decisórios (GOHN, 2011). Desde então, os conselhos cresceram numericamente, somando mais de 26,9 mil na esfera municipal ainda em 2001¹; e, em 2012, mais 268 conselhos estaduais foram contabilizados² em pesquisa restrita a 13 setores, dentre eles saúde, direitos da criança e do adolescente, educação, meio ambiente, direitos do idoso e habitação – todos estes presentes em todos os Estados brasileiros (IBGE, 2012, p. 59).

¹ Em 2014, “[...] temos 62.562 conselhos espalhados por áreas como assistência social, criança e adolescente, saúde, cultura, igualdade racial, preservação do patrimônio, meio ambiente, políticas para as mulheres, segurança alimentar, direitos do idoso, habitação etc.” (ALMEIDA, C.; CARLOS; SILVA, 2016).

² “Considerando a possibilidade de que as 27 Unidades da Federação apresentassem os 13 conselhos selecionados, seriam 351 conselhos no total. Verifica-se, entretanto, um total de 268 efetivamente instalados, o que representa 76% do potencial. De qualquer forma, este é um percentual bem significativo.” (IBGE, 2012, p. 59).

Ao longo dos anos de 1990 e 2000, a preocupação das pesquisas sobre os conselhos rondava a expansão numérica e a associação desses pelos territórios e a setores de políticas públicas. Uma vez que, como visto pelos dados do IBGE, eles se expandiram numericamente, restaram dúvidas sobre aspectos qualitativos de sua atuação: o que os conselhos fazem, quando fazem e que diferença isso faz para as políticas? Quais tipos de resultados eles produzem? Como se relacionam com outras instituições do processo decisório? Essas perguntas orientam os problemas de pesquisa de uma nova agenda sobre conselhos, consolidada em torno do ano de 2010, da qual a presente tese faz parte e busca também responder. Mas, ao longo da investigação, também aborda aspectos e interesses de pesquisa específicos.

Os conselhos estão presentes na estrutura administrativa e política, do nível municipal ao federal. Apesar desta presença, a pesquisa das Ciências Sociais ainda enfrenta desafios em identificar a forma como eles afinal influenciam as políticas públicas. O desafio em aferi-lo é grande, em função de não se saber, *a priori*, o que esperar dos mesmos, nem que métodos utilizar para constatar seus efeitos na política (ROMÃO; MARTELLI, 2013). A obra organizada por Pires (2011) consolidou essa nova fase da agenda de pesquisa sobre instituições participativas (IPs) em geral, não só sobre conselhos. Isso porque o trabalho consistiu na revisão de questões de pesquisa, metodologias e teorias já consolidadas na agenda e buscou reorientá-las para nortear novos caminhos de pesquisa a partir da identificação de lacunas.

Problemas e desafios gerais da agenda de pesquisa em curso: Uma das lacunas então identificadas é a urgência pela sistematização metodológica, que objetiva tornar palpáveis os resultados produzidos pelos conselhos, aprofundar relações causais em detrimento a um descritivismo usual em estudos de caso, e permitir a comparação e a generalização das conclusões (PIRES, 2011). Esse objetivo possibilitaria a ampliação do escopo das pesquisas, uma vez que procedimentos internos, processos de deliberação e o perfil dos conselheiros costumavam resumir o objeto das pesquisas. A melhoria metodológica quer colocar os conselhos em termos relativos ou em perspectiva comparada.

É sintomático que a conclusão da obra clame pela aproximação do estudo das IPs à agenda de avaliação de políticas públicas:

Tal questionamento força uma aproximação rara (ou ainda pouco exercitada, dada a recente história do objeto) entre o debate sobre participação e o campo prático-teórico de avaliação de políticas públicas. [...]. O presente livro propõe tal aproximação. Porém, o faz por meio do estímulo à reflexão sobre estratégias metodológicas, técnicas e práticas de avaliação, desde a perspectiva e a compreensão substantiva dos pesquisadores e participantes do debate sobre participação social no Brasil (PIRES et al., 2011, p. 348).

A aproximação entre essas áreas de estudo é significativa da necessidade de associação das instâncias participativas a outros objetos e questões de políticas públicas de forma mais objetiva. Nem por isso precisa-se adotar uma noção “literal” do que se pretendeu por avaliação. É suficiente, para que se possa contribuir com a bibliografia, a sistematização e parametrização das ações dos conselhos.

Essa sugestão pretende afastar leituras idealizadas sobre a participação e as suas instituições, o que evidencia a necessidade de rever os pressupostos teóricos empregados. O rigor teórico implica na redução do viés, presente, por exemplo, na normatividade do pesquisador sobre a avaliação das IPs (ROMÃO; MARTELLI, 2013). Muito já se avançou, o sentido corrente da agenda de estudos sobre as IPs se afasta, gradualmente, de visões idealizadas e prescritivas sobre a sociedade civil e as instituições. O aumento do “realismo” implicado na agenda de pesquisa levou...

a uma situação de perda das ilusões – esse o sentido de trabalhos mais normativos sobre as IPs [instituições de participação] –, passamos à situação atual, em que se busca aprimorar metodologias de análise que possam explicar: 1) se as IPs promovem uma ampliação da democracia; 2) se elas atuam para o aperfeiçoamento das políticas públicas, em seus vários sentidos (redistribuição, eficácia, melhoria geral da qualidade de vida etc. etc.)(ROMÃO; MARTELLI, 2013, p. 137).

A melhoria metodológica é também uma compensação à forma como a teoria da participação vinha sendo empregada. A revisão sistemática de literatura apresentada por Almeida; Cayres; Tatagiba (2015, p. 289) corrobora o aspecto da revisão teórica da compreensão das IPs:

Nas Ciências Sociais, percebemos um movimento de revisão conceitual e de abordagem teórica dos conselhos em direção a um conhecimento de natureza mais verticalizada. Assim, se, em uma visão de conjunto da amostra, foi fraca a ênfase no debate teórico, nas Ciências Sociais ela foi, ao contrário, predominante, com estudos voltados a rever e propor novos modelos analíticos e novos repertórios conceituais para a compreensão dos conselhos. [...] Porém, a renovação teórica e conceitual encontrada nesse campo não incorporou um diálogo mais efetivo com a literatura sobre políticas públicas, de forma a favorecer uma compreensão mais ampla dos impactos da participação sobre a capacidade de resposta estatal.

As autoras destacam que, apesar de ter existido um debate sobre novos modelos analíticos para entender os conselhos, há a permanência de uma lacuna na bibliografia especializada que remete à incapacidade de especificação de impactos dos mesmos sobre as políticas públicas. Como a citação deixa claro, a questão da bibliografia é também sobre fazer convergir o interesse de pesquisa de políticas públicas com o estudo dos conselhos de políticas.

Sinteticamente, uma nova agenda de estudos sobre as IPs foi inaugurada ao longo dos anos de 2010. Essa agenda motivou-se pela identificação e mensuração dos efeitos das IPs e indagou que diferença elas fazem para as políticas públicas, clamando por pesquisas sistemáticas e teoricamente orientadas.

Problema específico: interações e políticas públicas. A nova agenda de pesquisa em instituições de participação (IPs) porta ainda um problema, mais específico e de maior peso para esta tese. Os conselhos foram criados com o objetivo de possibilitar as interações socioestatais. Assim, convidam atores sociais a cogerem a pasta de políticas. No âmbito das IPs, as relações Estado-sociedade tenderam a ser lidas na bibliografia especializada de forma pouco objetiva, ou metodológica e teoricamente inadequadas (GUICHENEY, 2019; ROMÃO; MARTELLI, 2013). Essas relações passaram pela chave teórica da democracia deliberativa ou participativa e pressupunham uma dicotomia entre atores estatais e sociais. Entretanto, grandes setores de políticas públicas funcionam a partir dessa interação cotidiana e mutualista que produz resultados vitais nas políticas públicas.

É bem verdade que já aconteceu um debate sobre a identidade de movimentos sociais em interação com o Estado. Nesse contexto, restou na memória acadêmica o argumento de que os movimentos sociais costumam buscar vias de comunicação ou inserção no Estado, para o alcance de suas demandas (BOSCHI, 1987; GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2015). Entretanto, resta uma lacuna quanto à teorização e compreensão das dinâmicas de interações socioestatais que atuam nos setores de políticas públicas cotidianamente na implementação dos serviços.

Dentre os efeitos da falta de visões teóricas adequadas para enquadrar as IPs às políticas públicas está a dicotomia entre atores da sociedade civil “*versus*” atores estatais, subentendendo a impossibilidade do estabelecimento de cooperação entre eles e menosprezando a complexidade de interações cabíveis entre ambos (GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2015; MOURA; SILVA, 2008). O que ocultou a importância histórica que setores específicos da sociedade civil apresentaram para a concepção das políticas – e ainda apresentam para a sua implementação.

Dois setores de políticas exemplificam a relevância das interações Estado-sociedade em políticas públicas. Tanto o estudo de Falleti (2010) quanto os estudos recentes de Margarites (2019, 2020b, 2020a) desdobram a atuação de agentes técnicos “infiltrando o Estado”, ao apresentarem uma atuação organizada, para a formação de dois grandes sistemas de políticas: no primeiro estudo, o de saúde; no segundo caso, o de assistência social.

O primeiro trabalho destacou a presença difusa dos médicos sanitaristas desenvolvimentistas contratados pelo governo militar, que passaram a conquistar posições privilegiadas no comando do setor e a se organizar para a promoção de ideias relativas à política de saúde – com enorme êxito na formulação e implementação dessas ideias (FALLETI, 2010). No segundo caso, a transição da política de assistência social do paradigma da filantropia para o paradigma do direito é uma resposta da mudança em interpretações teóricas do campo especializado do Serviço Social:

O realinhamento teórico que abandonou o marxismo estruturalista e adotou a concepção gramsciniana, que percebe o Estado como um espaço para a guerra de posições em uma luta contra-hegemônica foi indispensável para que a relação entre assistentes sociais e políticas públicas fosse transformada (MARGARITES, 2020b, p. 19)

A mudança na interpretação teórica desse campo levou à mudança de estratégia de atuação dos atores do Serviço Social, tornando-os uma coalizão mais combativa na conquista de políticas públicas. Margarites (2020b) sugere entender essa coalizão como uma “comunidade epistêmica” (HAAS, 1992) – implicando na compreensão de que ideias mobilizadas por atores, mesmo que não burocráticos ou das instituições democráticas tradicionais, podem formar paradigmas de políticas.

Os estudos sobre as políticas de assistência e saúde citados acima estão focados no campo das políticas públicas. Não pretenderam trazer como objeto as relações socioestatais, tampouco tratam do tema das IPs. São relevantes aqui como sugestões a mostrar as dinâmicas plurais que envolvem processos decisórios. Mostraram que as interações socioestatais em processos de políticas públicas apresentam uma lacuna. Essas interações extravasaram as instituições da política tradicional, apesar de envolvê-las em momentos específicos. Ou seja, os atores mobilizados na construção daqueles setores não eram atores tradicionais do Legislativo, por exemplo. Eram atores que passaram a ocupar espaços nas burocracias e ali se desenvolveram gradualmente como grupos de interesse, coalizões ou como movimentos sociais.

A literatura mais recente estuda, sim, a relação socioestatal, pelo hiato movimentos sociais e políticas públicas. Mas, esses estudos dificilmente contemplam as vias altamente institucionalizadas da participação, como os conselhos. Exemplo disso pode ser visto no Dossiê “Estado em ação: participação social, ação estatal e políticas públicas”, da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPI (SERAFIM; RODRIGUES; BICIR, 2019). Tal dossiê apresenta a participação pela ótica do movimento social, usualmente afastado das

instituições participativas³. No plano teórico, essa postura é amplamente aceita, sem os vícios característicos de prescritividade ou idealização (GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2021). Porém, no estudo das interações socioestatais centradas nos movimentos sociais, surge a primeira lacuna da bibliografia, que é a desconsideração das instâncias institucionalizadas. Assim, a agenda de pesquisa tem focalizado os movimentos sociais, em trânsito entre diversas instituições, o que não permite muito avanço na compreensão das IPs, especificamente.

Permanecem subdesenvolvidos os estudos da interação socioestatal nas IPs de setores de políticas públicas. Nos casos trazidos por Falleti (2010) e Margarites (2019, 2020b, 2020a), os atores mobilizados construíram e passaram a agir em políticas públicas cotidianamente e a tomar decisões relativas à sua implementação. Esses atores atuam, atualmente, em setores bem mais institucionalizados, não estando as definições gerais da assistência social, por exemplo, tão abertas à disputa quanto na década de 1990. Com isto quer-se propor uma diferenciação na leitura dos trabalhos que estudaram a formulação da política e outros que estudem a sua implementação, atualmente. A ênfase na implementação é relevante porque atores socioestatais ainda estão atuantes, vinculados ao funcionamento cotidiano da política nos conselhos.

Dois problemas observados na literatura especializada são considerados nessa tese: a interação Estado-sociedade, em específico, nas IPs é um tema subdimensionado. O trabalho acadêmico sobre essa crítica propõe o privilegiamento da compreensão do setor de políticas e das Organizações da Sociedade Civil (OSC) em conjunto – e será mostrada a frente a relevância dessa relação. O segundo ponto notado foi o da escassez de trabalhos sobre a participação frente à implementação da política em contextos já institucionalizados – em comparação aos da formulação das mesmas.

Nesta tese, a relevância das interações Estado-sociedade direciona-se à compreensão das políticas públicas. A assistência social foi historicamente executada pela iniciativa privada, mas quando se tornou um sistema único de autoria e controle (socio)estatal exigiu a construção gradual de controle sobre os atores historicamente dominantes. O que significou, em alguma medida, o tensionamento de um paradigma assistencialista e filantrópico de assistência social a ser substituído por burocracias territorializadas, coordenadas e com capacidade de coordenação e avaliação dos serviços socioassistenciais, mesmo quando prestados indiretamente⁴. Desta forma, não é possível compreender a prestação dos serviços socioassistenciais isoladamente do grau de controle estatal sobre as OSC.

³ Outro exemplo mais recente é Dowbor; Albuquerque e Carlos (2017).

⁴ Pelas organizações privadas, em detrimento à prestação direta, pelas burocracias.

Dessas observações críticas da trajetória de estudos sobre a interação socioestatal em conselhos públicos, pode-se retirar algumas questões que pedem respostas da bibliografia especializada. Em primeiro lugar, é necessário dar continuidade às metodologias sistemáticas presentes na bibliografia, para dizer se os conselhos produzem resultados nos seus setores de políticas, identificá-los, e entender como se concretizam.

Políticas públicas como a de assistência social não se encerram nas burocracias e no âmbito de atuação do Estado. Tanto a formulação quanto a implementação das políticas são dependentes da interação negociada entre atores sociais e estatais. Nesses casos de políticas, atores não-estatais são significativos para a execução dos serviços, por exemplo. Logo, a interação socioestatal na implementação de políticas públicas precisa ser ponderada teoricamente e entendida em relação aos seus resultados. Ademais, os próprios atores históricos da assistência social possuem capacidades políticas de defender seus interesses e estão inseridos nas instâncias colegiadas de cogestão da pasta. Então, tanto podem como devem ser analisados como implementadores da política.

Terceiramente, as IPs podem ser entendidas como heranças institucionais do desenho da política, que as incluiu como parte mesma do setor. Os conselhos fazem parte do desenho da política como instâncias de representação dos setores sociais interessados – empresariais, técnicos e prestadores de serviços. Colegiados são unidades de interesse para análise das interações socioestatais por possibilitar a vocalização de setores que historicamente prestaram serviços, implementando, ou fomentaram ideias na formulação das políticas. Principalmente no âmbito mais contemporâneo da implementação da política, os conselhos são espaços possíveis para a interação Estado-sociedade, crucial para a organização dos serviços públicos, uma vez que boa parte deles são executados de maneira indireta.

Por fim, a partir dessas ponderações coloca-se ser possível avançar no que se sabe sobre os impactos dos conselhos nas políticas públicas para além de seus padrões decisórios (*outputs*), identificando os seus *outcomes*. A partir dessas ponderações sobre a agenda de pesquisa contemporânea, quer-se realizar uma pesquisa que dê conta desses limites.

Desenho da pesquisa: Interações Estado-sociedade são basilares para a execução das atividades de políticas públicas socioassistenciais, porque o setor é historicamente dependente das OSC, como executoras diretas ou como força política. Os conselhos são os espaços que oportunizam a organização e a normalização dessas interações Estado-sociedade nas estruturas básicas de políticas, nas burocracias e etc. Logo, surgem dois desafios na tentativa de superar os limites apontados. O primeiro é entender essas interações entre Estado e organizações por uma lente teórica adequada; secundamente, entender que diferença os conselhos fazem em seus

setores de políticas a partir da organização das relações neles travadas – perguntas apontadas por Pires (2011).

Para dar conta da necessidade de teorizar as interações socioestatais para as políticas públicas e compreender seus resultados são realizadas algumas escolhas. A teoria dos “domínios de agência” (GURZA LAVALLE *et al.*, 2017, 2018) é a que, a meu ver, mais se aproxima atualmente de dar conta da forma como políticas públicas são influenciadas por atores especificamente sociais. O conceito de domínio volta-se à institucionalização das demandas dos atores sociais penetrados nas estruturas estatais, dotando (tais atores) da capacidade de decidir e agir, no setor de políticas, em determinado âmbito. A aplicação dessa teoria é um passo inicial para compreender como interações socioestatais se organizam e exercem resultados em políticas. A contribuição original desta tese está em propor que a utilidade dessa teoria se estende e se encontra na possibilidade de entender como os conselhos, IPs, podem manejar capacidades burocráticas.

O domínio de agência nos fala sobre a capacidade de controle de conjuntos de atores no acesso a recursos e posições. Nesta tese, sugerimos aproximá-lo dos conselhos, quer dizer, podemos propor e pensar que o domínio de agência explica a capacidade de ação que os conselhos possuem em organizar, ou não, a rede socioassistencial privada – sendo essa a diferença que os conselhos podem exercer no setor. Dito de outro modo, pressupõe-se que os conselhos podem possuir domínio de agência sobre os ritos burocráticos de contratação e manutenção da rede socioassistencial privada porque o desenho institucional do campo de política da assistência atribui ao conselho essa função – além de o conselho ser uma instância de negociação e cogestão da pasta entre autoridades estatais e as entidades privadas de assistência social.

A partir do exposto propõe-se o seguinte problema de pesquisa:

Como os conselhos municipais de assistência social (CMAS), a partir de domínios de agência, influenciaram a implementação da Política de Assistência Social, especificamente sobre a forma da prestação indireta dos serviços socioassistenciais nos territórios?

Essa tese visa investigar, então, se e como os domínios de agência dos CMAS influenciaram a implementação das regulações nacionais da AS, notadamente aquelas sobre a prestação indireta de serviços socioassistenciais, afetando a composição qualitativa e quantitativa dessa rede.

Escolheu-se o setor da Assistência Social (AS) pois ele apresenta uma trajetória de política propícia para entender essas interações, uma vez que foi historicamente dominado por OSC e atualmente a atuação dessas se encontra regulada. É um setor que depende bastante das OSC, visto que possui poucos recursos financeiros para a execução direta de serviços. Também foi escolhido por oferecer liberdade de escolha ao nível municipal sobre a forma da gestão das entidades que prestam serviços, principalmente em relação à quantidade contratada. Contratar entidades privadas para a execução dos serviços pode ser uma boa estratégia para os municípios expandirem o alcance da sua rede de serviços. A contratação das OSC é um processo que exige a execução de rotinas burocráticas, como a seleção, fiscalização, avaliação, dentre outras atividades, por parte dos conselhos. Logo, contratar entidades pode ser a consequência de um domínio de agência que gera resultados positivos para as políticas públicas.

Propõe-se como **variável dependente** a prestação indireta dos serviços socioassistenciais nos territórios, representada pela quantidade de entidades de assistência social contratadas pelos municípios⁵.

A prestação dos serviços é um tema caro para a implementação das políticas de assistência social (PAS), porque, historicamente, o papel estatal no setor se limitava a subsidiar as OSC com transferências diretas. Ao longo do tempo, a marca do setor de políticas de AS se tornou o aumento da responsabilização estatal sobre a política, tornando-se referencial da prestação de serviços. Isso significa que o controle estatal também se desenrolou sobre as OSC, passando a orientar, controlar e fiscalizá-las. Entretanto, as regulações mais especificamente preocupadas com a coordenação e controle da atuação das OSC somente foram formuladas ao fim da década de 2000.

Essas regulações, de autoria do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), determinaram “como” e “quem” deveria executar o serviço socioassistencial – além de “quais” serviços são esses. Dessa forma, essas regulações são referências principais para nortear o objeto a ser implementado. Uma das questões a ser decidida e implementada sobre a PAS se referiu à forma de prestação dos serviços. Duas opções são possíveis: a prestação indireta, via contratação de OCS; e a prestação direta, com os recursos humanos e burocráticos da administração pública. Essa determinação se tornou crítica ao final dos anos 2000, quando se desenvolveu um arcabouço regulatório para controlar a prestação dos serviços

⁵ Obtidas com dados do CENSO SUAS de 2010 a 2020.

socioassistenciais⁶. O próprio Governo Federal se lançou na campanha de associação das OSC aos pressupostos do SUAS, por meio da política do Vínculo-SUAS.

Entretanto, não é necessariamente verdadeira a oposição entre a prestação direta e a indireta, tampouco que atores sociais ou estatais possuiriam preferências apriorísticas. Claramente, em relação aos recursos públicos, a escassez é um limitador da instalação de burocracias de AS – enquanto a demanda por serviços é superior às capacidades daquelas.

Além de ponderar sobre os dilemas ideacionais recorrentes na formulação das políticas vinculadoras, deve-se ponderar também sobre as entidades privadas e a sua identidade como ator político e em relação aos serviços públicos da assistência. A natureza jurídica das entidades privadas de assistência também fala um pouco da interação destas com o Estado. É por meio das regulações⁷ de diversos tipos, fiscalizatórias, regulamentadoras ou relacionadas às políticas públicas, como a implementação do SUAS, que as OSC recebem materialidade sobre a sua natureza, muitas vezes juridicamente recebida. Neste sentido deve-se mencionar a existência de Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e as Organizações da Sociedade Civil (OSC).

As OS e as OSCIP são organizações reconhecidas pelo Estado conforme as regulações vigentes. A primeira tem a finalidade de substituir órgãos públicos ou executar, com relevante autonomia, as funções advindas do órgão extinto ou que terceiriza sua função. As OSCIP seguem a lógica das OS, de executar funções públicas, mas tais funções das OSCIP não visam a substituição de órgãos públicos, senão atuar junto a eles em papéis auxiliares. As OSC são organizações em mútua cooperação com a Administração Pública para a execução de interesses públicos. Cabe destacar que as entidades privadas aqui estudadas são as OSC, aquelas conveniadas com os municípios para a execução de funções relativas ao SUAS.

Como **variável independente**, o domínio de agência dos CMAS é representado pela quantidade de decisões publicadas em Diário Oficial (DO), classificadas como de “gestão da rede privada”, seguindo a metodologia de Lavalle et al. (2016), com algumas pequenas alterações – explicadas a seguir. As decisões publicadas em DO e pautas de atas⁸ foram classificadas a partir das seguintes categorias e definições:

⁶ Referenciado na Resolução CNAS n° 16, de 5 de maio de 2010⁶ e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS n° 109, de 11 de novembro de 2009) e nas atualizações e implementações dessas diretrizes.

⁷ As regulações das relações socioestatais podem ser mutuamente produzidas por meio de interações entre estes atores. Um exemplo é o próprio Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que contou com a interação de OSC na sua formulação, interessadas em estabilizar a sua participação no SUAS (LARA, 2019).

⁸ Todo o banco de dados referentes às atas estudadas e citadas estão disponíveis no seguinte *link*: <<http://qrco.de/bd94VK>>. Acesso em 29 jun 2022.

Quadro 1 – Tipologia decisória sobre documentos dos conselhos (continua)

Tipo decisório	Descrição	Exemplos
Definição	<p>Definição adotada: Decisões que criam regras, normas, procedimentos e etc. manifestos em documento específico (ex. planos municipais ou da adesão a programas federais; definição de critérios para prestação de contas).</p> <p>Vs. Lavallo, Guicheney e Vello (2021): “decisões que incidem sobre os momentos de planejamento e definição de critérios gerais da política (exs.: aprovação/denegação de orçamentos e planos municipais ou da adesão a programas federais; definição de critérios para prestação de contas de Organizações da Sociedade Civil (OSCs));”.</p>	<p>1. RESOLUÇÃO CMAS n.º 40/12 - Art. 2º - Aprovar a deliberação conjunta CMDCA/CMAS sobre a política pública municipal de atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua, bem como suas famílias. Elaboração de fluxo e Recomendação de Criação do CATI – Casa de Atendimento Transitório e Infantil.</p>
		<p>2. Resolução n.º 005/CMAS-SG/2010.2 - APROVAR por unanimidade a Adesão do Município de São Gonçalo ao PROJOVEM Adolescente – Oferta 2010, apresentados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, em Reunião Extraordinária do CMAS/SG, realizada no dia 09 de junho de 2010.</p>
Fiscalização	<p>[...] decisões cuja incidência ocorre após a implementação, a partir de expedientes de fiscalização e sanção de prestações de contas (exs.: aprovação/ denegação de prestação de contas de fundos setoriais ou de relatórios de cumprimento de projetos do Executivo e de OSCs);</p>	<p>1. Resolução n.º 006/CMAS-SG/2010 - Aprovar por unanimidade, a prestação de contas do FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – FMAS, referente à execução no Exercício de 2009 e o Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD) de 2009, após análise deste Conselho.</p>
		<p>2. RESOLUÇÃO CMAS n.º 02/19 - Art. 2º - Aprovar a Prestação de Contas Anual da Execução Físico-Financeira para Cofinanciamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro – Sistema Único da Assistência Social;</p>
Gestão	<p>[...] decisões que incidem a gestão da política (exs.: aprovação/ denegação de obras e aquisições de produtos e serviços pelo Executivo);</p>	<p>RESOLUÇÃO CMAS / NITERÓI n.º 04/16 - Art. 4º – Aprovado a Inclusão do Secretário de Assistência Social e Direitos Humanos Sr. G. S. G. como novo Ordenador de despesas do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS para movimentação das Contas Vinculadas ao CNPJ: 10.[...].</p>

Quadro 2 – Tipologia decisória sobre documentos dos conselhos (conclusão)

Gestão da Rede Privada (gest-pr)	Decisões que incidem na administração da rede socioassistencial privada e criação de regras e regulações documentadas. Diferenciado da gestão que envolve bens públicos.	RESOLUÇÃO CMAS n.º 03/13 - Art. 3º - Deferir os Processos de Solicitação de Inscrição e/ou Renovação de registro no CMAS: Processo n.º 90/0326/11 – Centro de Cidadania do Brasil, n.º de registro: 150/13 e Processo n.º 90/0553/12 - Instituições More Project, n.º de registro: 193/13
Instituições Participativas (IPs)	decisões que incidem sobre outras Instituições Participativas, como conferências de políticas e conselhos tutelares, mas não só (exs.: aprovação/ denegação de regimento interno das instâncias; convocação de conferências);	1. Edital de Convocação 9ª Conferência Municipal de Assistência Social de São Gonçalo.
Auto	decisões de autorregulação dos conselhos – gestão e regramento de suas próprias atividades (exs.: regulamentação e supervisão das eleições para conselheiros; constituição de colegiados internos). Hipótese envolve variação intrassetorial e interterritorial.	Resolução CMAS n.º 22/11 - Art. 2º - Tornar pública a abertura do VIII Processo Eleitoral dos representantes da Sociedade Civil no CMAS – gestão 2012/2013,
Fonte: O autor, 2021, a partir de Lavallo, Guicheney, Vello, 2021, p.8-9 e documentos do Diário Oficial de Niterói e São Gonçalo, 2022.		

É proposto o entendimento dos CMAS como portadores de domínios de agência, ou seja, como portadores de capacidades relativas de controle sobre a política pública⁹: o de contratar entidades privadas para a prestação de serviços socioassistenciais, por meio do estabelecimento de diálogos com as entidades e a articulação com a rede socioassistencial¹⁰ – o que corresponde à prestação indireta de serviços.

O domínio sobre as contratações diz respeito à implementação da política, porque envolve o planejamento geral da prestação dos serviços. Exercer uma capacidade de contratação pode estar associado, por exemplo, à capacidade de planejamento dos serviços da rede como um todo e à divisão de atribuições entre os prestadores diretos e os indiretos. Ademais, municípios de grande porte, em sua maioria, exercem a contratação para a prestação de serviços, que por sua vez devem estar adequados aos princípios da política nacional. Outro aspecto importante sobre esse domínio é a prestação indireta poder ser uma alternativa aos custos maiores representados pela instalação das burocracias públicas da AS. Deve-se considerar que, ao contrário de políticas como a de saúde, a AS não possui a vinculação orçamentária institucionalizada. Portanto, em boa parte dos municípios, os recursos aplicados são bastante escassos e, até mesmo em municípios ricos, o setor opera a um nível básico de investimento. Logo, o domínio amplo do controle e da contratação de OSC indica um aspecto importante da organização e execução da política no nível territorial.

Ao contrário da literatura especializada que reduz e estereotipa a função dos conselhos de AS no rótulo “cartorial”, a contratação de entidades não é aqui entendida como sendo um papel trivial. Antes, envolve e exige capacidades burocráticas e relacionais do CMAS para firmar contratos que tangenciam a disposição e o manejo de recursos públicos, escrutinados por agências de controle interno e externo. Por isso, dominar essa capacidade demonstra relevância para a implementação da política. Por executar – ao menos potencialmente – um papel de seleção de entidades, e seus respectivos projetos e funções, a serem manejadas e inseridas na rede socioassistencial, os CMAS serão entendidos como portadores de um domínio de agência que pode flutuar qualitativamente, que conseqüentemente afeta a capacidade de contratação.

⁹ Essa tese, no entanto, não está preocupada com o processo formativo dos – potenciais – domínios de agência presentes nos CMAS, como seria de se esperar de um conceito associado aos processos históricos de institucionalização.

¹⁰ Rede socioassistencial pode ser entendida como o conjunto de burocracias e entidades privadas incumbidas na execução de serviços, bem como o planejamento e os objetivos por trás dessa atuação. A rede socioassistencial está filiada ao SUAS, portanto, a rigor não existem redes diversas de assistência. As prestadoras indiretas se integram ao SUAS.

Optou-se pela escolha do nível municipal como parte da variável independente em função da característica do federalismo do desenho da política de assistência. Esse desenho lega relativa discricionariedade na escolha de como implementar a política e as regulações nacionais. Há no campo das políticas de assistência social (PAS), uma divisão de tarefas na qual o Governo Federal formula a política e as regras em suas normas gerais, ao passo que o município é o principal encarregado da implementação.

A escolha pelos CMAS se deu em razão de serem as instâncias deliberativas da política de assistência social. Sua função normativa é exercer o “controle social”¹¹ e cogerir a pasta, como parte do executivo municipal. Na prática, irão avaliar os Planos Municipais de Assistência, os relatórios de prestação de contas¹², executar conferências municipais de AS e registrar e gerir as OSC atuantes no município, abastecendo assim o cadastro nacional de entidades e a rede socioassistencial municipal.

Recorte, escolhas, pareamento, pandemia. Os dados coletados correspondem ao recorte temporal de 2010 a 2019. Os municípios foram escolhidos de acordo com a sua semelhança relativa à dados conjunturais, a partir da sugestão de Vaz e Pires (2011).

Esse procedimento visa controlar a diversidade de realidades municipais a partir da formação de pares de municípios semelhantes em critérios selecionados. Considerando que os municípios são parecidos em critérios conjunturais, a diferença entre eles está na existência de conselhos mais ativos e produtores de decisões de gestão da rede privada e o que elas acarretam nesta rede. Desta forma, o município desprovido de conselho municipal ativo acaba se tornando uma espécie de “controle” e que apresentará um resultado diferenciado – quantidade de contratações de OSCs – quando comparado ao município com conselhos ativos.

Para essa pesquisa foi selecionado: população, PIB per capita¹³, IDHM¹⁴, taxa de urbanização e Índice de Vulnerabilidade Social¹⁵ para a condução do pareamento. Essa metodologia encontra força em identificar realidades municipais mais similares em boa parte de indicadores socioeconômicos e demográficos. A partir daí pode ser testado se a quantidade

¹¹ Para os fins dessa pesquisa, “controle social” pode ser entendido como categoria nativa dos atores atuantes nos conselhos, que associa a ideia de participação ao controle sobre as ações estatais, a fim de aumentar a capacidade de prestação de contas e de incidir nessas decisões do Estado.

¹² Esses relatórios são feitos pelo executivo municipal e devem ser aprovadas pela instância federal, mas somente são enviados a essa instância mediante a aprovação do CMAS.

¹³ Disponibilizados pelo Censo IBGE (2010).

¹⁴ Fonte: Atlas Brasil, disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/420540#sec-demografia>>.

¹⁵ Fonte: IPEA, dados de 2010, disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>>. É um índice que agrega indicadores de renda, educação e infraestrutura urbana para medir a vulnerabilidade social, em uma escala de 0 a 1.

de decisões de gestão da rede privada (gest-pr) diverge, entre municípios semelhantes em outros critérios, e se elas produzem resultados diferentes nas contratações de OSC.

O que leva a considerar as **hipóteses**: a quantidade de ações de gestão da rede privada dos CMAS influencia positivamente a quantidade de entidades ocupadas (contratadas) no município. Alternativamente, há a hipótese na qual é possível que não haja relação e que a contratação se dê em outras vias, condicionadas por outras organizações públicas ou privadas; ou, ainda, que não haja contratação expressiva em função da baixa quantidade de medidas empreendidas pelos conselhos.

A interação negociada entre atores do Estado e das Organizações da Sociedade Civil (OSC) é entendida como relevantes para a quantidade de decisões de gestão da rede privada e da decisão final – prestar direta ou indiretamente o serviço –, uma vez que decidir nessa esfera envolve negociar e gerar incentivos tanto para os potenciais prestadores de serviços quanto para os contratantes. Não é do interesse das contratadas executar serviços os quais elas não dominam ou compreendem tecnicamente, em seus objetivos ou a forma do serviço a ser prestada, uma vez que estão sujeitas à avaliação posterior; assim como recusarão contratos que ofereçam poucos recursos para a execução do serviço. Ao mesmo tempo em que para os implementadores locais da política não interessa uma prestação indireta de serviços em desacordo às normativas nacionais. Dessa forma, o conselho é o espaço institucional preferencial para a expressão de interesses e a sua negociação. Da mesma forma, não se espera haver um predomínio do interesse pela prestação direta nem pela indireta. Essa dimensão será observada e destacada em todo caso, mas não faz parte das hipóteses, diretamente, por pressupor-se que as interações sejam equilibradas – o que será confirmado em análise qualitativa.

Dois municípios foram escolhidos inicialmente, em função de corresponderem a dois “tipos ideais”, a partir de dados referenciais de 2010. Por um lado, municípios com maior IDHM e PIB, Niterói (RJ), Florianópolis (SC) e Joinville (SC), e, por outro lado, São Gonçalo (RJ) e Maceió (AL). Além do par São Gonçalo (RJ) e Maceió (AL), o município de Joinville (SC) seria acrescentado ao par Florianópolis-Niterói. A necessidade de incluir Joinville se justificou pelo fato de o domínio de agência em Niterói não ter sido observado em toda a série, o que altera a substância da comparação¹⁶.

¹⁶ Cabe trazer que o projeto inicial desta tese previa a comparação entre mais municípios na composição dos pares. Entretanto, em função da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-2019), a obtenção dos dados necessários foi enormemente atrasada, uma vez que os membros do conselho não estavam, em boa parte do período, em trabalho presencial e com acesso aos computadores e arquivos do conselho. E, quando retornaram, nem sempre puderam priorizar, entre suas tarefas, o atendimento ao pesquisador. Desta forma, foi realizada a análise conforme a disponibilidade documental, que também afetou a sua ordem. O DO de São Gonçalo permitiu uma busca textual por termos que descrevessem o conselho e, assim, foi um dos primeiros casos estudados. Entretanto, o seu par

Os dados que justificam o pareamento:

Tabela 1 – Pares contrafactuais de Niterói (RJ)

Município	População	IDHM (2010)	Tx Urb. (%) (2013)	PIB per CAPITA	IVS
Florianópolis (SC)	453.281	0,847	96,21	R\$ 33.037,00	0,201
Joinville (SC)	546.981	0,809	96,62	R\$ 40.312,00	0,230
Niterói (RJ)	494.200	0,837	100,00	R\$ 40.568,00	0,223

Fonte: IPEA, 2010; IBGE, 2010; Atlas Brasil, 2013.

São Gonçalo é um caso excepcional, pois, apesar do porte populacional que possui, não é uma capital estadual – reduzindo as comparabilidades em PIB:

Tabela 2 – Pares contrafactuais de São Gonçalo (2010)¹

Município	População	IDHM (2010)	Tx Urb. (%) (2013)	PIB per CAPITA	IVS
São Luís (MA)	1.014.837	0,768	94,45	R\$ 22.796,00	0,372
Teresina (PI)	814.230	0,751	94,27	R\$ 18.120,00	0,288
Nova Iguaçu (RJ)	796.257	0,713	99,93	R\$ 16.596,00	0,366
Maceió (AL)	932.748	0,721	98,91	R\$ 17.643,00	0,393
São Gonçalo (RJ)	999.728	0,739	99,93	R\$ 13.947,00	0,333

Nota:1 – Foi apresentado também outros candidatos, mas destacou-se em negrito os que foram pareados.
Fonte: IPEA, 2010; IBGE, 2010; Atlas Brasil, 2010.

Seguindo-se a sugestão de Vaz e Pires (2011), os municípios com dados conjunturais mais parecidos permite controlar um pouco, pelo menos, as discrepâncias e assim prosseguir uma comparação possível. Pode-se dizer com alguma tranquilidade que as semelhanças “conjunturais” apresentadas nas tabelas são seguras para a comparação. Entretanto, a fragilidade desse método comparativo consiste na expansão das variáveis de escolha dos casos e também nas suas variações em uma série ao longo de dez anos. Por essa razão escolhemos um ano como referência para a constatação dos casos e observamos alguns critérios

ainda estava em processo de escolha e, uma vez escolhido, o acesso a sua documentação foi moroso. O atendimento individualizado do secretário do CMAS-Niterói, facilitado pela proximidade geográfica, permitiu a obtenção antecipada dos dados. Os dados do CMAS-Florianópolis, por sua vez, foram cedidos pela secretária do conselho, pesquisados *online*, e complementados com a visita física de colaboradora. Em todo o caso, o tratamento dos dados pôde ser realizado, mas nem sempre acompanhado pelo processo de análise minuciosa e pela escrita do texto.

problemáticos que serão ponderados no desenvolvimento. Condições municipais como as despesas e o quantitativo de funcionários no setor socioassistencial, aproximadas no ano de 2010, variaram bastante nos anos seguintes. Como compensação, os capítulos comparativos apresentaram os dados e trouxeram ponderações sobre como tais aspectos afetaram a disposição e existência dos domínios de agência. Optou-se por não seguir uma comparação pela lógica de pares contrafactuais, em função da disponibilidade dos dados – o que será retomado adiante. A análise se baseia em uma comparação entre os casos, sem empregar, necessariamente, a lógica do contrafactual.

A escolha por municípios-extra em cada par serviu para expandir a concepção sobre os padrões de funcionamento dos conselhos. Isso se fez necessário porque os conselhos, ao longo da análise empírica, não se mostraram agentes organizados de forma uniforme. A forma como escreviam e apresentavam suas resoluções e atas, por exemplo, mostrou uma diversidade um tanto estranha para se padronizar nas classificações. A fim de compreender um pouco melhor os funcionamentos e buscar uma categorização menos disforme, foram buscados mais casos (Joinville-SC)¹⁷, para compreender o que era a normalidade e o que não era nas publicações. Assim, o objetivo dessa tese é depreender e associar os padrões decisórios dos conselhos à gestão da rede privada ao longo da implementação da política de assistência social nos municípios relacionados. Desta forma, objetivamos mostrar com esses casos que os conselhos municipais apresentam diferentes padrões decisórios de gestão da rede privada e que, conseqüentemente, as redes assumem características diversas.

Estrutura da tese: A tese conta, efetivamente, com um capítulo focado na bibliografia sobre as instituições de participação, em estudos recentes e que têm buscado resolver os limites já apontados. Esse capítulo também traz os estudos empíricos sobre os domínios de agência e encaixes institucionais.

O segundo capítulo teórico disserta sobre as relações socioestatais no conceito de domínios de agência e sua conexão um pouco latente com outros temas de agendas diversas. O terceiro capítulo versa sobre a organização funcional da pasta de assistência social, que orienta o recorte e pensa as atribuições no nível municipal, especialmente aquelas legadas aos conselhos. Em seguida, é iniciada a parte de análise com o caso do domínio de agência niteroiense, no quarto capítulo. Daí se seguem o quinto capítulo, com o caso de Florianópolis (SC) e o sexto, que sintetiza a comparação entre ambos e pensa como os aspectos variantes das conjunturas de cada município puderam influenciar os domínios de agência.

¹⁷ Maceió-São Gonçalo é um par bastante interessante, uma vez que dados conjunturais são parecidos, mas são também distantes de outros casos potenciais, então era mais difícil escolher um município-extra para esse caso.

O projeto inicial desta tese previa que a comparação entre dois pares distintos. Entretanto, em função da pandemia do Novo Coronavírus, a anormalidade conjuntural vivida no processo de produção de tal tese não permitiu esse encaminhamento. Opta-se por realizar estudos de casos comparados a partir do recorte proposto. Tal processo foi afetado em vários sentidos, tanto na ordem pessoal, tanto na ordem profissional relativa à coleta de dados e condução da pesquisa de campo. Pretendia-se acompanhar as reuniões ordinárias do CMAS-Niterói e do de São Gonçalo (RJ) para compreender as dinâmicas de funcionamento do colegiado. Mas também para aprender sobre a dinâmica geral da pasta e a inserção do conselho nela, por meio do convívio e conversa com os conselheiros.

Também a própria obtenção dos dados necessários foi enormemente atrasada, uma vez que os membros do conselho não estavam, em boa parte do período, em trabalho presencial e com acesso aos computadores e arquivos do conselho. Isso dificultou tanto a cessão dos documentos quanto o contato com os conselhos para se fazer o pedido. E, quando retornaram, nem sempre puderam priorizar entre suas tarefas o atendimento ao pesquisador. Desta forma, foi realizada a análise conforme a disponibilidade documental.

O DO de São Gonçalo permitiu uma busca textual por termos e, assim, foi um dos primeiros casos estudados¹⁸. Entretanto, o seu par ainda estava em processo de escolha e, uma vez escolhido, o acesso a sua documentação foi moroso, em função da impossibilidade de contato com o conselho e secretaria de assistência. A impossibilidade de uso do Diário Oficial *online* se deu pela inexistência do mesmo em alguns casos, mas também pela ineficiência do mecanismo de busca: no caso Florianópolis a pesquisa no DO era feito pelo próprio mecanismo do Google¹⁹. Em Niterói, a pesquisa não permitia a busca textual, apenas pela data²⁰.

Por essa soma de fatores o cronograma planejado para a execução da pesquisa não perdurou e uma parte da produção não pôde ser realizada a tempo: o par Maceió-São Gonçalo não recebeu tratamento individualizado em capítulos próprios para o estudo de caso, tampouco para a comparação. O caso-extra de Joinville (SC) tampouco pôde ser explorado mais a fundo.

¹⁸ Em todo caso, buscou-se a cessão direta dos documentos pelos conselhos, uma vez que julgou-se ser este o método mais seguro para o acesso integral aos mesmos. O único caso em que os documentos não foram cedidos dessa forma foi no caso São Gonçalo (RJ), por problemas técnicos enfrentados pelo CMAS. O funcionário do conselho informou que os documentos estariam no DO *online* e poderiam ser acessados lá.

¹⁹ A partir do operador de pesquisa do Google, que comanda a busca por um termo-chave em um site específico (equivalente à busca como “termo-chave” site:“site do DO”). Isso pareceu muito rústico e pouco sistemático para confiar na integralidade dos dados. Além disso, os documentos retornados na busca, muitas vezes não apresentavam de fato o termo-chave.

²⁰ Em alguns anos estranhou-se o padrão documental, por exemplo quando o conselho apresentou uma quantidade de decisões inferiores aos demais anos. Nesse caso em específico foi realizado o *download* manual, dia por dia e então pesquisado por termos relativos ao colegiado, como “CMAS”, “conselho”, “assist” e etc. Entretanto, em nenhum caso a consulta *online* complementou os dados já cedidos pelos órgãos.

Entretanto, os seus dados de Diário Oficial foram categorizados e incluídos no sexto capítulo, da comparação entre Niterói-Florianópolis em uma subseção específica.

1 INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS, INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O objetivo desse capítulo é enquadrar temas de pesquisa um tanto esparsos e estabelecer conexões possíveis entre eles. Os temas são as interações socioestatais, as instituições de participação e as políticas públicas. As interações estão demarcadas nos trabalhos teóricos de Gurza Lavallo et al. (2017, 2018) sob os conceitos do argumento da mútua-constituição Estado-sociedade (E-S), o conceito de encaixe institucional e o de domínio de agência.

A primeira subseção expõe brevemente os conceitos da mútua-constituição E-S e evidencia ser esta uma temática presente em outras pesquisas, mesmo que em estado de latência²¹. Estudos sobre a burocracia em contexto de governança democrática (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018), estudos sobre como as interações sociopolíticas afetam os desempenhos estatais em políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016); ou pesquisas que entendem as relações E-S como uma parte inextrincável das capacidades estatais (EVANS, 2011) exemplificam este tipo de agenda. Esta agenda de pesquisa destaca a relevância do tema das interações.

O estado latente das interações socioestatais persiste, a nosso ver, nos estudos das instituições participativas (IPs). A segunda seção deste capítulo explora os problemas e avanços de pesquisas recentes no campo das IPs e sonda a possibilidade de desenvolver as interações nessa agenda. Essa agenda de pesquisa esteve tradicionalmente ocupada com o significado da participação social para a democracia. Portanto, ela teve, latente, o interesse nas interações socioestatais, necessárias para o “aprofundamento democrático” esperado. Por outro lado, o estudo das IPs também tem mostrado a complexidade de suas relações com as políticas públicas, embora nessa direção se tenha reduzido o aspecto da relação socioestatal.

A distinção entre esses objetos de pesquisa, aquele enfático à democracia e outro, às políticas, gerou o afastamento do tema das interações socioestatais nas IPs em relação às

²¹ Oportuno destacar que Gurza Lavallo et al. (2017), ao desenvolverem o conceito de encaixes e domínios de agência, dialogaram com teorias como a do pluralismo, neocorporativismo e teorias dos movimentos sociais, as quais poderiam lançar luz sobre a transformação de demandas sociais em instituições estatais. Os autores destacaram a ineficácia dessas teorias em relação a tal institucionalização quando restringem ou limitam a leitura sobre as mesmas. Por isso a expressão “latência”, para reconhecer que o tema não é inteiramente novo e esteve presente em outras agendas como preocupação secundária; mas que é reformado epistemologicamente, sendo centralizado na agenda a partir das proposições de Gurza Lavallo et al. (2017).

políticas públicas. Objetiva-se neste capítulo retomar a relação entre conselhos e políticas públicas, retomando o peso das interações. O que justifica seguir tal caminho é a relevância destas interações para a produção de políticas e a importância da presença histórica específica de entidades privadas em setores diversos.

Essa equação de temas é muito facilitada e possibilitada por teorias mais recentes sobre a relação Estado-sociedade civil (E-S). Essas teorias defendem a radicalização do “argumento da mútua constituição entre Estado e sociedade” – sintetizado em conceitos como o de encaixe institucional e domínios de agência (GURZA LAVALLE *et al.*, 2017, 2018). O corpo teórico específico desses conceitos é trazido na terceira seção do presente capítulo. A quarta seção observa os estudos empíricos desdobrados dessa teoria.

Este capítulo mostra que as interações socioestatais estiveram presentes em agendas de pesquisa diversas. Nelas, a interconexão Estado-sociedade compôs um pressuposto analítico. Mas não se configuraram como objeto central destes estudos. Portanto, o capítulo mostra os conceitos de uma agenda recente que desdobra esse intento de compreensão central das relações E-S e a sua diferenciação em relação àqueles outros estudos. Esse exercício dá relevo às mudanças conceituais e justifica a necessidade de desenvolvimento epistemológico no sentido interacional. A relevância do tema justifica também a sua observação desdobrada no caso das IPs e das políticas públicas. Assim objetiva-se restabelecer conexões temáticas entre as agendas inicialmente apartadas.

1.1 O estado de latência das interações Estado-sociedade em bibliografias especializadas

Essa subseção discute conceitos importantes de bibliografias que têm noção da relevância das interações socioestatais para os seus objetos de estudo primordiais. Neste caso, as interações aparecem como auxiliares ou temas secundários. Mas estudos recentes já têm focalizado as interconexões Estado-sociedade (E-S) como objeto de interesse primário. A fim de deixar claras as diferenças entre estas agendas de pesquisa expõe-se brevemente os conceitos e entendimentos de cada uma delas. Assim, resgata-se de uma o aprofundamento teórico, e da outra, a relevância do tema e seus potenciais de aplicação.

O argumento da mútua constituição E-S propõe uma virada epistemológica sobre o estudo dos movimentos sociais e políticas públicas. Seus conceitos principais desdobrados são o de encaixe institucional e os domínios de agência que operacionalizam o pressuposto da mútua-constituição entre Estado e sociedade civil.

O “encaixe institucional” se define como resultado nas estruturas estatais no qual sedimentaram-se processos de interação socioestatal. O encaixe significa a institucionalização

de demandas sociais, legando alguma capacidade de agência a atores específicos, senão os atores usuais do Estado. A autoridade e capacidade de agir em determinados sentidos das políticas definem os domínios de agência, legados do encaixe que ganharam “vida própria”. O conceito de domínio possui um “pressuposto de origem”, como parte de seu argumento central, expresso de forma direta pelos autores:

No plano da teoria, as interações e a mútua constituição entre interesses sociais organizados e Estado definem o âmago da construção da ordem política em si (SKOCPOL, 1992, p. 41-62), e não as feições emergentes de um período histórico antecedido por um momento de ‘plena autonomia’ da sociedade civil – o que pressuporia também a ‘autonomia pura’ do Estado em relação aos atores sociais – nem, necessariamente, a distinção entre regimes democráticos e não democráticos (GURZA LAVALLE *et al.*, 2017, p. 17).

O pressuposto originário do conceito de domínio de agência é que as formatações do Estado são configuradas por meio de interações de seus atores – do Estado – com atores sociais diversos, implicando uma mútua constituição. É um argumento que se aplica sobre pressupostos sociológicos primários. Entende-se por primário aquilo que é essencial, basilar e originário na compreensão do social. Nesse sentido, ao conceituar os encaixes institucionais, os autores mobilizam um pressuposto central – o pressuposto original – para a sua sustentação: o pressuposto da mútua constituição entre o Estado e a sociedade civil.

Os proponentes do conceito de domínio sugerem que esse pressuposto original tenha sido sumariamente ocultado ou despercebido em outras análises tradicionais das Ciências Sociais, inclusive no Brasil. Aqui, essa invisibilidade se deu pela restritividade que as próprias leituras atribuíram a esse objeto. A mútua constituição Estado-sociedade esteve assente em correntes teóricas de análise do micro ao macropolítico. Essa presença latente funciona como uma sugestão fortemente favorável ao argumento da mútua constituição (GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2015).

O pressuposto original apresenta valor epistemológico e normativo para os debates na Sociologia. A ele, o pressuposto da mútua-constituição E-S contra-argumentou a percepção dominante da inexistência, amorfismo, incapacidade ou imobilidade da sociedade civil brasileira em vários tempos históricos. Na compreensão tradicional dos estudos sobre movimentos sociais haveria uma “sociedade civil amorfa”. Essa caracterização negativa da sociedade civil somente seria sanada pela aquisição do atributo da autonomia em relação ao Estado e ao mercado. Ou seja, nos estudos sociológicos, apenas pôde ser considerada uma “sociedade civil organizada”, (apenas) quando ela fosse autônoma. Nestes estudos, a relação

Estado-sociedade como elemento ignorado, pode ter custado caro às análises (GURZA LAVALLE, Adrián; SZWAKO, 2015)²².

Não é somente na Sociologia brasileira que as interações socioestatais restaram relativamente ignoradas ou analisadas sob perspectiva negativa. Na agenda da Ciência Política internacional há gradações sobre a percepção destas relações.

Gurza Lavallo et al. (2017, 2018) depreendem maior esforço teórico-analítico com as visões neoinstitucionalistas. Elas podem ser agrupadas em relação ao argumento, gerando uma parte atenta às relações Estado-sociedade, o que contribui para a compreensão da interpenetração entre ambos (NETTL, 1968; SKOCPOL, 1992; TILLY, 1975). Essa bibliografia “[...] oferece registro analítico alternativo que permite assumir o caráter mutuamente constitutivo das relações entre Estado e Sociedade civil.” (GURZA LAVALLE et al 2017 p. 5). Essa parte da bibliografia entende o conceito de “encaixe institucional” como objetivo dos movimentos sociais interessados. Esse pressuposto da mútua constituição não seria, portanto, tão recente, mas associável à Peter Nettl (NETTL, 1968), por exemplo, em seu esforço de inserir conceitualmente o Estado nas Ciências Sociais estadunidenses.

Há também um segundo grupo de neoinstitucionalistas, entretanto é mais adequado defini-los como uma outra onda de produções. Em detrimento à primeira etapa ou grupo, passaram a enfatizar uma ideia de autonomia estatal, com o interesse explícito de ressaltar a particularidade estatal (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1999). Esse posicionamento se referenciou contra os argumentos pluralistas, em defesa de “trazer o Estado de volta”. O conceito-chave derivado dessas análises é “capacidade estatal”.

A divergência, interna ao neoinstitucionalismo histórico, incapacitante de maior desenvolvimento do aspecto relacional pode ser assim resumida:

E mais: além e ao lado da noção de encaixes institucionais, o neo-institucionalismo histórico legou ainda o foco de análise nas capacidades estatais. Se nas suas primeiras formulações, a produção de C. Tilly (1975) e T. Skocpol (1979) estava atenta a macroprocessos de *State building*, aos graus de controle (ou descontrole) sobre partes da população e do território, a agenda da década seguinte enfatizou as capacidades estatais como traço distintivo da autonomia do Estado. A inflexão dessa agenda enfática quanto à autonomia do Estado, prévia ao *polity-approach*, inspira nossa agenda de pesquisa porquanto aponta para a permanência e pertinência analíticas das capacidades estatais como dimensão central na compreensão da institucionalização das demandas e interesses dos MSs e OSC vis-à-vis o Estado (GURZA LAVALLE et al., 2018, p. 24–25).

²² Uma exceção sensível à ação interativa da sociedade civil foi Boschi (1987), dentre outros, ao evidenciar o associativismo de base se relacionando e obtendo respostas notáveis de administrações públicas locais no Rio de Janeiro (DAGNINO, 2011; GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2015).

O neoinstitucionalismo é assim a raiz conceitual dos domínios de agência de Gurza Lavalle et al. (2017, 2018). A crítica que recai sobre tal corrente teórica é referente ao subdesenvolvimento conceitual legado pela descontinuidade de sua agenda de pesquisa, marcada pela centralidade no Estado como autônomo em relação à sociedade civil. Mas não só isso.

Os autores entendem haver consenso nas Ciências Sociais acerca das influências mútuas entre Estado e sociedade. O limite da agenda de pesquisa é considerar tal interação um pressuposto “subteorizado”, ou considerá-las como fenômeno contextual e, assim, esporádico. Ao passo que a interação socioestatal é proposta pelos autores como um elemento explicativo das formatações do Estado, por meio da institucionalização de processos de disputa:

Interesses sociais organizados não apenas pressionam externamente o Estado [...], mas são encarnados e ganham expressão institucional no Estado. [...]. As capacidades de ação de atores sociais e instituições políticas são politicamente produzidas (gênese) pelas disputas entre atores estatais e sociais. A construção política dessas capacidades decorre de processos de interação entre os atores, processos condicionados pelos resultados das interações prévias. [...] No processo histórico dessas interações ocorre a codeterminação ou mútua constituição entre Estado e sociedade civil (GURZA LAVALLE et al. 2017 p. 17-18).

Desta forma, não surpreende que agendas de pesquisa diversas tenham produzido recentemente noções relacionais sobre o contexto de atuação de seus objetos específicos de pesquisa. Por exemplo, a Ciência Política brasileira está atenta às interações E-S como fator relevante para as burocracias, políticas públicas e instituições. Mas, há clara distinção entre a noção de influências trocadas entre Estado e sociedade e a profundidade conceitual de objetificar essa relação nas pesquisas. Essa diferença consiste na insuficiência destacada por Gurza Lavalle et al. (2017, 2018) acerca de pensar o Estado como contexto da sociedade e vice-versa; enquanto o ideal seria, para os autores, ponderar a criação de capacidades estatais como resultado de processos interativos.

1.1.1 Políticas públicas, burocracias e capacidades político-relacionais

Ao ignorar as relações socioestatais, as pesquisas arriscam menosprezar elementos teóricos e explicativos caros. Evidência disto é a valorização recente da interação E-S em agendas diversas, inclusive em políticas públicas. Os estudos de políticas públicas, burocracias e outras agendas têm observado o fenômeno, de forma a enriquecer a compreensão sobre os contextos institucionalizados nos quais ocorrem as interações. Essa ponderação é relevante porque tais relações não se dão em vazios institucionais. O argumento da mútua-constituição quer dizer que as vias de influência entre Estado e sociedade são duplas e codeterminantes.

Alguns estudos recentes têm redirecionado suas agendas para se tornarem atentas às conexões socioestatais. Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018) argumentaram uma leitura das burocracias em contexto de “governança democrática”. O modelo de ação burocrática nesse contexto realoca o norte conceitual do estudo das burocracias, deslocando-o do “insulamento burocrático”. As autoras argumentam que as transformações histórico-institucionais pós-redemocratização²³ alteraram o contexto de atuação das burocracias, possibilitando que estivessem menos insuladas do que anteriormente.

Também a definição de governança avizinha-se a de “capacidade dos governos” e pode estar orientada à “governança para resultados” e a “governança colaborativa”: a primeira bebe na fonte dos princípios e valores do *new public management*, devido à preocupação central com o desempenho [...]” (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 76). Já o segundo conceito é mais relevante para o argumento da interação Estado-sociedade:

Já a governança colaborativa também visa à geração de valor público, porém mediante a constituição de capacidades e qualidades institucionais pautadas na colaboração entre agentes públicos e privados. Assim, cocriação ou governança em rede de serviços e políticas públicas tendem a gerar valor não apenas no desempenho, mas também no envolvimento social (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 76).

Essa definição sobre a governança colaborativa atenta para a existência de interesses e ideias socialmente difusas que podem agir como parceiras da agência estatal. A governança democrática pressupõe que as alterações institucionais observadas na redemocratização complexificaram e ampliaram os âmbitos de atuação estatal e dos burocratas. Isto, por sua vez, ampliou o rol de atores, organizações e interesses com quem as burocracias devem lidar²⁴. Essa proposição comunica com um dilema específico do campo de estudo das burocracias que

²³ Listadas como: restabelecimento da independência entre os poderes, aumentando a relevância das interações Executivo-Legislativo para as políticas; seguida pela inclusão das instituições de *accountability* (p. 67); o federalismo e a descentralização (p. 68); participação e novas formas de controle social, que complexificaram o processo decisório, ao envolver diversos atores e interesses em arenas de tomada de decisão (p. 71); essa última sendo fortalecida pela agenda do novo gerencialismo público (p. 71); profissionalização da burocracia federal (p. 74), levando à capacidade de atores burocráticos circularem em diversas organizações e contextos, de se articularem e relacionarem e compreender diferentes “sintaxes da administração pública”.

²⁴ “Já a governança democrática reconhece as mudanças institucionais e seus efeitos sobre a atuação da burocracia e o *policymaking* sob uma perspectiva mais dinâmica, pluralista e complexa. Nesse sentido, pressupõe internamente, num contexto de mudanças pós-reformas gerenciais, que os Estados busquem alterações nos arranjos institucionais em torno do desenvolvimento de dois tipos de capacidades estatais: capacidades técnicas (competências dos agentes do Estado para coordenar e levar adiante suas políticas) e capacidades políticas – habilidade dos agentes para expandir a articulação e a interlocução com diferentes atores sociais (Gomide e Pires, 2014). Essas duas dimensões de capacidades são centrais para a compreensão de como os Estados avançam institucionalmente, gerando desenvolvimento nacional com bases consistentes e legitimidade estatal, numa conjugação de interesses diversos em torno de plataformas comuns.” (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 78).

remete à relação das mesmas com elementos politizados – no sentido da relação entre *policy* e *politics*.

Semelhantemente, Pires e Gomide (2014) trabalham a forma como o arranjo institucional, peculiares a cada política, pode adicionar capacidades relacionais ao Estado. Arranjo institucional é “[...] o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.” (PIRES; GOMIDE, 2014a). O argumento dos autores se desdobra na perspectiva de um Estado desenvolvimentista em contexto democrático. Ela considera haver problemas e tensões impostas pela democracia às capacidades estatais, para estas alcançarem seus objetivos de formulação e implementação das políticas. A capacidade política é, portanto, imprescindível²⁵, quando...

são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle (PIRES; GOMIDE, 2014a, p. 19).

Por meio da atuação de agentes democráticos das instituições tradicionais, de controle ou de participação, o contexto democrático pode retardar ou vetar as intenções estatais. Substancialmente, as capacidades estatais remetem “[...] à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos.” (PIRES; GOMIDE, 2014a, p. 20). Daí desdobra-se o pressuposto da interação necessária entre Estado-sociedade para a implementação das políticas.

Nos estudos sobre a burocracia e sobre as capacidades vê-se que a interação estatal com elementos diversos é uma parte da realidade sociopolítica. Nesta tese, a compreensão do papel dos conselhos nos seus setores de políticas públicas depende da consideração desse pressuposto. Aquelas pesquisas (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018; PIRES; GOMIDE, 2014a) fortalecem assim a possibilidade imaginativa da influência do pressuposto original – da mútua constituição Estado-sociedade –, que mobiliza o conceito de domínio de agência. Os objetivos dessas bibliografias especializadas – das capacidades estatais e das burocracias – dialogam

²⁵ Bem como adicionaria disponibilidade informacional, legitimidade e coerência interna às políticas (PIRES; GOMIDE, 2014a).

conosco, mas são diversos aos objetivos dessa tese. São estudos orientados por perguntas diferentes. Principalmente porque esta tese busca compreender a particularidade das relações Estado-sociedade para a implementação das políticas, que focaliza os dois sentidos – tanto as intenções estatais quanto as respostas de entidades sociais para elas, reformando ou reconfigurando as intenções.

A ideia dos arranjos institucionais e da capacidade política são importantes para o argumento que se desdobra. É uma noção de “nicho” de políticas públicas. Na sua definição, arranjo institucional compreende um ambiente habitado por interesses, atores e regras diversas. A composição e organização desses vários elementos criam os arranjos institucionais de cada política, particularmente configurados, como já citado. Esse ambiente pode ser posto em paralelo a um “nicho”, que descreve um espaço vital à política pública no qual coexistem burocratas e agentes de instituições diversas. Esses nichos possuem “normas, regras e processos” próprios, variados em cada setor de política, com interesses a serem coordenados.

O nicho configura um espaço de política no qual as funções pretendidas pela política pública entram em jogo com os seus interessados diretos – implementadores, público-alvo, etc. Seguindo esses pressupostos, a implementação da política deve ser analisada a partir da configuração desses elementos, onde se encontram também domínios de agência e seu peso no processo. Essa ideia de nicho, melhor explicada sob a concepção de “espaço” será reconduzida nos capítulos que seguem²⁶. O segundo e o terceiro capítulo buscarão localizar esses traços que contextualizam e dinamizam os domínios de agência. Antes de seguirmos, entretanto, um passo atrás é necessário, para observarmos mais a fundo a inserção das IPs nos setores de políticas públicas.

1.2 Análise dos estudos de Instituições Participativas

A bibliografia especializada no tema das IPs possui clara noção de que os colegiados são “uma instituição dentre outras”. Isso quer dizer que os pressupostos da pesquisa sobre IPs estão atentos à pluralidade de instituições, atores e interesses que se organizam nos setores de políticas públicas, tanto de origens sociais quanto estatais. Ao enfrentar o desafio de compreender as ações dos colegiados e os seus efeitos, os estudos têm permanecido atentos às atuações em contextos complexos. Essa atenção dos pressupostos para a complexidade

²⁶ Existem outros trabalhos que envolvem a ideia de interação Estado-sociedade, como a “autonomia inserida” em Evans (1995, 2011); conselhos de políticas como espaços para a formação de *policy communities* (CORTES, 2014; MOURA; SILVA, 2008). A observação dessas bibliografias reforçaria o status de latência e a possibilidade e espaço para se analisar as políticas a partir das relações Estado-sociedade, ponto já demasiadamente exibido aqui.

relacional é um aspecto em comum com as bibliografias recentes da burocracia, políticas públicas e das capacidades relacionais do Estado – apresentadas na subseção anterior.

As produções acadêmicas sobre a participação institucionalizada apresentam enorme variedade temática, de perguntas de pesquisa e preferências teórico-metodológicas. Tal fato pode ser exemplificado pelo deslumbramento inicial sobre a participação institucionalizada, na década de 1990, e a posterior demanda por maior rigor metodológico nas décadas seguintes. Mais recentemente, o rigor metodológico tem sido cobrado principalmente para a identificação de seus efeitos (das IPs) sobre as políticas públicas.

Os estudos mais próximos dos anos 1990, interpretativos da reabertura democrática consolidada, apresentaram como motor teórico os conceitos mais afeitos ao da democracia participativa e deliberativa. Esses referenciais eram mobilizados para a contemplação de uma interação corretiva da democracia representativa pelas vias participativas, destacando uma preocupação prescritiva sobre o tema (LÜCHMANN, 2007). Tal agenda focalizou os potenciais dos conselhos, e demais IPs, em gerarem o aprofundamento democrático (ROMÃO; MARTELLI, 2013). Essa pesquisa se viu eivada de uma expectativa normativa neste sentido. Seus fundamentos teóricos são descritos por conceitos como sociedade civil, controle social, democracia participativa, democracia deliberativa e uma noção de esfera pública (LÜCHMANN, 2007).

Em contrapartida, a revisão teórica das IPs, por uma literatura especializada de meados dos anos 2000, criticou a conexão automaticamente aceita entre as IPs e o aprofundamento democrático. Nesta linhagem são desenvolvidos estudos que evidenciam os limites das IPs em aumentarem o grau de participação e de influência social nas políticas públicas. O limite, por sua vez, significa apontar para a incapacidade das IPs em melhorar o “nível” democrático. A partir desta inflexão, “[passam a ser] tematizadas as condições da relação que se estabelece entre as instituições políticas tradicionais e as próprias instituições participativas que se coloca em pauta, de maneira menos normativa do que os trabalhos anteriores.” (ROMÃO; MARTELLI, 2013, p.129).

A ruptura mobilizada pela literatura especializada também se dirigiu a uma visão dicotômica entre sociedade e Estado. A tradicional dicotomia assumida nas relações entre estes obliterou o enredamento institucional que relativiza as IPs frente ao sistema representativo e burocrático pré-existente. Nesse esforço de revisão, várias questões teóricas são desveladas, tal como a relação entre as ideias de participação e o sistema democrático-representativo vigente. Tendo peso nesta análise a forma como as IPs filtram e representam a sociedade civil, não se

aceitando mais a concepção singular e dicotômica da mesma (ALMEIDA, D. R. De, 2014; LÜCHMANN, 2007).

A expectativa de aprofundamento democrático a partir da participação social passou pela lógica de que a inserção de atores sociais pudesse corrigir os “vícios” que seriam inerentes à esfera estatal. Dessa forma, apresenta-se uma leitura um tanto negativa e eivada de pressupostos pouco analisados sobre a interação socioestatal, na qual a sociedade civil seria antagonista em relação ao Estado. As análises críticas vindouras questionariam essa ideia acerca das trocas E-S.

A crítica dos anos 2000 foi produtiva e acompanhada pela complexificação das relações entre Estado e sociedade. A possibilidade de conceber e analisar as IPs como espaço de interação socioestatal avançou (CORNWALL; COELHO, 2007; CORTES, 2014; GOHN, 2011; MOURA; SILVA, 2008). Côrtes (2014) atentou para as possibilidades de formações de comunidades de políticas centradas nos conselhos municipais; Cornwall e Coelho (2007) observaram as IPs como espaços nem públicos, nem privados, mas como espaço híbrido. Todos estes trabalhos estão atentos ao fenômeno interativo, permitindo esboçar graus, tipos e padrões de interação entre os conselhos e o aparato burocrático estatal.

Já a crítica às IPs no final dos anos 2000 produziu um outro diagnóstico específico sobre os limites e as necessidades da bibliografia especializada. A nova agenda fundada no entorno de 2010 quer saber quais tipos de resultado se pode esperar e analisar dos colegiados, como mensurá-los e quais métodos utilizar para imputar e testar as causalidades. A publicação de Pires (2011) é uma obra coletiva de análise crítica ao estado corrente da literatura especializada, que buscou formas de avaliar os conhecimentos obtidos até então e desvendar as direções mais urgentes a serem seguidas. A obra está associada também ao interesse governamental na compreensão das IPs. O livro apresenta consciência sobre o *status* amadurecido dos conselhos, no sentido de que não são mais jovens inovações que acabaram de emergir na cena pública. Ao invés disso, as IPs são tidas como estruturas que fazem parte da realidade das políticas públicas.

Nessa coletânea são abordadas revisões sobre as trajetórias de estudos sobre IPs, proposições normativas sobre o que se esperar delas, uma diversidade de resultados e abordagens. A síntese buscada nesse volume destacou a necessidade de se observar os efeitos externos das instituições participativas, de forma a responder:

[...] se e sob que condições a introdução, a institucionalização e a ampla disseminação de processos participativos provocariam melhorias no funcionamento dos governos, na implementação de suas políticas públicas e nos resultados destas para a qualidade de vida e acesso a bens públicos por parte dos cidadãos” (PIRES, 2011, p. 348).

Assim, espera-se determinar melhor as variáveis dependentes, influenciadas pelas IPs. Essa observação aponta para a demanda de maior rigor teórico-metodológico. Entretanto, essa não é uma leitura finda, nem a mais recente sobre o tema.

Assim, o trabalho diagnóstico consolida a necessidade de se ver para além das IPs, alcançando seus desdobramentos externos, geralmente associados às políticas públicas. Entretanto, nesse esforço analítico atrofia-se o interesse nas interações socioestatais em relação às IPs. Os trabalhos tendem a observar as IPs em relação ao contexto burocrático-institucional e político no qual se inserem. Preocupadas com a efetividade dos conselhos e sua relação com o campo de políticas públicas, Almeida e Tatagiba (2012, p.79) consideram como importante elemento analítico “A inserção dos conselhos gestores na rede estatal de produção das políticas públicas [...]”, em que pese o desafio “[...] à garantia do seu papel deliberativo no interior do sistema das políticas públicas”.

A preocupação é exemplificada pela complexa rede institucional da responsabilidade de fiscalização da prestação de contas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A fiscalização compete, simultaneamente, aos Tribunais de Contas dos diversos níveis da federação, órgãos do Legislativo e Conselhos de Assistência Social, que enseja a pergunta: “Diante dessa complexa teia institucional, tecida por obrigações legais, em que medida podemos esperar que os conselhos assumam sua função deliberativa?” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p.80-81). Tendo posto este problema, é sugerida uma abordagem teórica:

Para superar essas frustrações e construir uma agenda de ação política mais adequada, podemos compreender os conselhos como instâncias pelas quais passam os variados e muitas vezes conflitantes fluxos de deliberação e de regulação que emanam de pontos distintos do aparelho do Estado e que incidem na sua área de política correspondente. Podemos considerar também que os dispositivos e as modalidades reguladoras e deliberativas institucionais variadas funcionam como transmissores dos compromissos estabelecidos entre sujeitos distintos – estatais e não estatais – envolvidos no universo de produção e execução das políticas. Sugerimos aqui que o exercício do caráter deliberativo dos conselhos está diretamente associado à sua capacidade de superar a posição de mero espaço de passagem daqueles fluxos para se constituir num espaço legítimo e efetivo de sua interpelação segundo as exigências públicas da justiça e dos direitos. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p.82-83).

As autoras relembram a relativização das funções e potencialidades dos conselhos em um contexto em que, inevitavelmente, estão postos. Esta inserção enseja, também, relembrar que o estudo sobre conselhos deve considerar a “caixa preta” do Estado, o seu sistema endógeno de múltiplos condicionantes. A literatura especializada de Políticas Públicas traz esta analogia para se referir à mudança conceitual pela qual o Estado passa nestes estudos: de um ator monolítico e estagnado, para um intrincado complexo de agentes e variáveis. Portanto, do ponto de vista dos estudos em políticas públicas, existe um sistema complexo que faz mais do que

aceitar *inputs* para gerar *outputs* para explicar e compreender como fatores políticos afetam a ação estatal. E o mesmo pressuposto pode ser aplicado às IPs, que fazem parte do complexo estatal.

Lado a lado com a necessidade de contextualizar as ações das IPs, surgiu na bibliografia um diagnóstico enfático à necessidade de sistematização metodológica dos resultados das ações das mesmas, como passo necessário para o estudo dos efeitos que exercem nas políticas públicas. O avanço nesse sentido é notável.

Um deles é o estudo sobre a tipificação e a mensuração das decisões tomadas pelos conselhos (*outputs*) (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). Esse estudo categorizou as decisões de variados conselhos municipais de Guarulhos (SP) entre 2005 e 2011. Descobriu-se que conselhos associados a setores de políticas públicas em maior institucionalização, ou seja, mais organizados, amparados em leis e pertencentes a grandes sistemas de políticas dotadas de indução federal são conselhos que decidem mais sobre a definição de regras, a gestão e a fiscalização da política do que conselhos de setores com recursos organizacionais escassos. Por exemplo, conselhos de saúde e de assistência social, setores dotados de burocracias municipais, são mais influentes sobre as políticas do que os conselhos de defesa de direitos. Esse estudo também notou a existência de “ciclos de vida”, ao mostrar que os padrões decisórios dos conselhos mudam de acordo com a sua idade.

Os padrões decisórios de Gurza Lavalles; Voigt; Serafim (2016) atendem à demanda da nova agenda de pesquisa em relação à comparabilidade e à influência dos conselhos sobre as políticas públicas. Padrões decisórios – tipos de decisões classificadas sistematicamente – são condições necessárias para se pensar a influência do conselho sobre a política, uma vez que sem decisão não pode haver influência. Permitiu pensar, de fato, o que os conselhos fazem e quando fazem.

O estudo avança no sentido de aumentar a possibilidade de superar os estudos de caso e melhorar o aspecto da generalização dos resultados da pesquisa, por meio de coletas de dados de grande porte e mais sistemáticas. Voltado à quantificação, não se preocupa em explicar a forma como essas decisões se efetivam. Não se sabe quais são os resultados da política (*outcomes*); sequer a dinâmica da decisão do conselho no contexto municipal mais amplo. Tampouco aponta para diferenças entre conselhos do mesmo setor – não respondendo, por exemplo, por que conselhos de assistência social de diferentes municípios apresentam uma produção decisória tão distinta entre si. Esses pontos aventados como limites não fizeram parte dos objetivos dos autores citados, sendo apontados aqui, não como crítica, mas como direções possíveis que não poderiam ser pensados sem as conclusões do trabalho citado.

A sistematicidade metodológica apresenta outro salto em (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2018): é a maior coleta de dados sobre conselhos até então. Apresenta dados coletados entre 2005-2011 em quatro capitais e em Guarulhos (SP), abrangendo 138 conselhos e 15 mil resoluções pormenorizadamente categorizadas. Esse estudo traz como novidade ponderar o conceito de governança multinível, que leva em consideração as desigualdades territoriais da presença estatal na provisão de serviços públicos.

Esse trabalho confirma a hipótese do estudo anteriormente citado, de 2016, na qual os conselhos de setores de políticas mais institucionalizados são mais efetivos. Conclui que a existência de normas regulatórias no nível estadual amplia a efetividade dos conselhos. Os conselhos usualmente tidos como de baixa relevância decisória, em estados com regimes regulatórios podem apresentar um alto padrão decisório, com maior potencial de afetar as políticas públicas (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2018).

Estudos dessa natureza são contínuos e apresentam também profundidade teórica: inovaram ao destacar a forma pela qual as institucionalidades subnacionais impactam a capacidade decisória dos conselhos (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2021). Nesse caso já há uma comparação da produção decisória entre estados, destacando-se como que conselhos “fracos” podem se tornar fortes em outras regiões.

Há também estudos de maior recorte em relação à quantidade de municípios: Almeida, Carlos e Silva (2015, 2016, 2018) utilizam dados do Censo Suas 2012, que cobre 93% dos municípios, para testar a relação entre o Índice de Efetividade da Participação (IEP) e o Índice de Gestão Municipal (IGM), elaborados pelos próprios autores. O objetivo do trabalho é identificar como os conselhos municipais impactam a melhoria do desempenho da gestão municipal.

O primeiro índice tem três parâmetros e “[...] agrega num único valor indicadores do nível de institucionalização [primeiro parâmetro], da qualidade da deliberação [segundo parâmetro] e da qualidade da representação nos conselhos municipais [terceiro parâmetro] [...]”. Sobre o primeiro parâmetro, denominado “Nível Institucionalização” (N1): “A institucionalização de um conselho diz respeito ao grau de formalização de suas regras de funcionamento e aos recursos que acumula para cumprir o que exige a burocracia de gestão das políticas públicas [...].”(ALMEIDA, C.; CARLOS; SILVA, 2016). Para aferi-lo as autoras listam uma série de condições, dentre elas o instrumento legal de criação do conselho, ano de publicação desse instrumento, se o conselho possui regimento interno e etc.

Para o parâmetro qualidade da deliberação é criado Nível 2 (N2) com as variáveis: frequência das reuniões, existência de calendário anual de reuniões, existência de planejamento

anual das fiscalizações dos programas e serviços da rede pública e privada, a existência de regulamentação de inscrições das entidades e organizações de assistência social, se o conselho já deliberou sobre a proposta anual de orçamento do executivo e etc. Esse nível quer aferir o grau de incidência dos conselhos nas decisões de políticas públicas a partir da qualidade do debate traçado no conselho. Os autores presumem que as variáveis supracitadas indicam essa qualidade ao sugerir aspectos do planejamento geral do conselho e da possibilidade de se comunicar com outras instituições municipais.

O parâmetro da qualidade da representação visa mensurar o espaço possibilitado à ação de atores sociais no conselho. Quer avaliar o grau de igualdade entre a representação governamental e a da sociedade civil, a capacidade de controle dessa sobre as suas organizações, o enraizamento do conselho na sociedade civil. Dentre as variáveis que indicam esse objetivo estão: “o presidente e vice-presidente são eleitos em reunião plenária do conselho? Como são eleitos os representantes da sociedade civil? No município existe algum Fórum de discussão do Suas?” (ALMEIDA, C.; CARLOS; SILVA, 2015, p. 24).

Todas essas variáveis foram tratadas para indicar, em uma escala de 0 a 1, o grau de efetividade do conselho. Essa variável age sobre o Índice de Gestão Municipal (IGM): “[...] agrega num único valor indicadores da estrutura administrativa, da gestão financeira, da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios da política municipal.” (ALMEIDA, C.; CARLOS; SILVA, 2015, p. 1). O índice engloba a estrutura de ofertas de serviços socioassistenciais do município em sua quantidade e variedade; contempla recursos humanos disponíveis, quantidade, qualificação e tipo de vínculo empregatício; e, por fim, a estrutura institucional da gestão municipal, sua organização para produzir indicadores, diagnósticos, planejar ações e etc. (ALMEIDA, C.; CARLOS; SILVA, 2015, p. 9).

As autoras chegaram à conclusão que o porte populacional e o recorte territorial do município influenciam no Índice de Efetividade da Participação (IEP) e no Índice de Gestão Municipal (IGM). A região Sudeste e Sul obtiveram os maiores índices, assim como os municípios de grande porte. Apesar de responder às características socioeconômicas e regionais dos municípios, o IEP foi um preditor do IGM. A maior parte dos municípios apresentou valores medianos nos índices. Em relação ao objetivo geral de atribuir uma correlação entre a efetividade dos conselhos de assistência social e a qualidade da gestão municipal, constatou-se uma relação positiva e linear entre ambos. Desagregado o IEP, a regressão destacou que o Nível Deliberação (N2) e o Nível Institucionalização (N1), respectivamente, estão mais fortemente associados aos altos níveis do IGM (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2015, pp. 20, 21).

Nesse trabalho é notável a capacidade de generalização das conclusões, ao ampliar o estudo para todos os municípios disponíveis. A validade interna é reforçada pelas variáveis escolhidas, que são *proxies* da capacidade de atuação dos conselhos de assistência. O nível da deliberação, enquanto variável desagregada do Índice de Efetividade da Participação (IEP), esmiúça aspectos do planejamento das ações do conselho em diversas modalidades de atuação possíveis dentro do setor – tornando-se mais próximo das atividades exercidas por ele. Logo, é significativo que a correlação entre esse índice e a capacidade de gestão municipal seja mais forte, em relação aos outros níveis.

Nesse sentido, cabe uma observação: o conselho é mais atuante por que o setor é bem gerido, portanto, as determinações institucionais do colegiado são levadas a cabo? Ou a atuação do conselho reforça, de fato, e produz a institucionalidade da gestão do setor? O mecanismo causal do artigo pressupõe que as atividades do conselho levam a uma gestão melhor.

Também é interessante pensar por que o N3 (qualidade da representação) é menos relevante que os demais na correlação com o IGM e o que isso significaria para pensar o peso das interações socioestatais no setor. Para tal, deve-se respeitar a distância entre o trabalho de Almeida, Carlos e Silva (2015) ao tema proposto nesta tese, da interação socioestatal, e entender essas ponderações como provocações. A principal sugestão advinda dessa baixa correlação é a de que os CMAS podem ter a sua atuação institucionalizada ou orientada e induzida mais pelo setor burocrático do que por interesses do nível local. Essa tensão retornará à tona com evidências e ponderações mais profundas ao longo do trabalho.

Já o nível 3, o da representação, que diz respeito à interação do conselho frente à sociedade e a atuação de atores sociais no seu interior, é o que menos se relaciona à qualidade da gestão municipal. Essa conclusão reitera a inadequação daquelas leituras mais antigas, que atribuíam à participação social uma importância maior do que realmente tivera (idealização).

Em linhas gerais, o trabalho apresenta informações convincentes para dizer que os conselhos fazem diferença na gestão municipal. O que contradiz as posturas céticas que os percebem como uma formalidade (“pessimismo”). O trabalho é relevante, dentre outras razões, por estabelecer nexos causais entre os colegiados e os *outcomes*, ou os resultados sobre as políticas; e por identificar critérios que podem estar relacionados à IP.

Há também avanços teóricos muito relevantes que problematizam a interação entre as instituições participativas e políticas públicas no sentido dos resultados. Guichenev (2019) é, notavelmente, o mais recente deles. Adotou as teorias do Estado de bem-estar e a sua relação com o setor privado e/ou semipúblico na provisão de serviços como referencial teórico para o estudo dos colegiados.

Sua tese explora uma lacuna, que consiste no desconhecimento das instâncias participativas em relação ao seu setor de políticas:

Não obstante tal caracterização, como veremos, a literatura participativa majoritariamente traz à tona perguntas que dizem mais respeito ao modo como as discussões ocorrem no interior desses espaços, do que à sua produção ou aos seus impactos externos. A qualidade da deliberação acaba sendo uma das chaves analíticas preferenciais para a compreensão de uma instituição como o conselho. Outro enfoque muito comum é a observação dos conselhos sob uma ótica que é mais normativa do que analítica, o que tem dificultado o entendimento das funções, papéis, e *outcomes* do conjunto dessas instituições no interior da produção de políticas sociais (GUICHENEY, 2019, p. 78).

A apresentação de uma leitura que colocasse os conselhos em relação a um sistema acrescentaria bastante ao entendimento dos conselhos:

Nesta seção é colocada a seguinte questão: sim, deveríamos compreender os conselhos não só como uma instituição que provê espaço para a representação extraparlamentar (ou para a participação social, a depender do referencial teórico) – tornando, assim, possível que membros da sociedade civil tomem parte de seus assentos e de seu processo de tomada de decisão – mas, também, como uma instituição produtora de políticas públicas em si. Uma dentre outras. [...]

Os conselhos, por exemplo, são instituições vinculadas ao Poder Executivo nos diferentes níveis da federação e estão imersos na arquitetura institucional de um setor de *policy* específico ou de uma área transversal. Eles não são autônomos em relação ao restante da administração pública e, a depender do nível federativo, estão geralmente ligados a ministérios, secretarias municipais/estaduais ou, mesmo, a gabinetes da prefeitura, sendo deles dependentes para manutenção de suas condições básicas de funcionamento. Estão, portanto, associados à estrutura de gestão das políticas no Executivo e devem ser interpretadas no interior dessa estrutura institucional (GUICHENEY, 2019, pp. 77, 78).

Essa colocação tem um poder de síntese em dois pontos: apresenta como os estudos anteriores vinham sendo construídos, enfatizando-se o estudo da endogeneidade dos conselhos, ou seja, focados em seus processos internos de deliberação e como a qualidade dessa deliberação agrega positivamente, ou não, à “democracia” como um todo. O segundo ponto sintetiza uma necessidade de avanço a ser realizada pela literatura. Consiste em entender o conselho como uma instituição de produção de políticas públicas que interage com outros sistemas, dotados de outras instituições igualmente ou mais relevantes que ele.

A partir dessa segunda ponderação, o trabalho indaga o que os conselhos fazem, em ações concretas expressas em padrões decisórios, nos seus setores de políticas. A tese de Guicheney (2019) avança em um mapeamento das ações dos conselhos em uma profundidade considerável de tipos decisórios, bem como de setores de políticas (assistência social, saúde, educação, criança e adolescente, trabalho, previdência e habitação) e período temporal estudados (2005 a 2012). Grande contribuição deve ser reconhecida ao explicar por que

conselhos de alguns setores são mais profícuos quantitativa e qualitativamente em suas decisões do que outros conselhos. Para alcançar tal objetivo a autora observou a institucionalização de normas para conselhos presentes em setores específicos, a capacidade de indução federal no setor e procedeu a maior especificação dos tipos de decisão que os conselhos tomaram.

Além das contribuições gerais ao conhecimento bibliográfico relativas à necessidade de contextualização das IPs e da identificação de resultados, Guicheney (2019) faz contribuição de peso para a presente tese, em relação ao foco sobre a presença do privado (ou semipúblico) na provisão do bem-estar estatal. Ela identificou que mais da metade das decisões dos conselhos do grande setor da assistência social se referem à gestão de programas, projetos e convênios; e que bem mais da metade delas (73,8%) são referidas às OSC (GUICHENEY, 2019, p. 202). Essa constatação é uma evidência forte – e basilar para a concepção desta tese – para se observar os efeitos mais diretos das IPs em seus setores. A interação das IPs sobre a regulação das OSC é significativa para a retomada do tema das interações socioestatais a partir dos colegiados.

Destacando-se algumas conclusões dessa tese, observa-se que os conselhos significam um aumento da superfície de contato entre a esfera de provisão de serviços e os grupos sociais atingidos pelas políticas, o que aprofunda a provisão de bem-estar no Brasil (GUICHENEY, 2019). A autora mostrou também que as relações entre o Estado de bem-estar e a provisão privada ganharam materialidade na regulação do conselho sobre as OSC. Foi revelada uma função do conselho, um tanto oculta, por não se mostrar tão literalmente nas regulações, definida no controle sobre a rede privada prestadora de serviços públicos. Ou melhor, a função regulatória dos colegiados sobre as OSC é muito mais profunda do que os regulamentos realmente expressam. Essa é uma forma de perceber a interação socioestatal nas IPs, pela chave teórica do Estado de Bem-estar social.

Ainda existe, portanto, bastante espaço para avançar na literatura sobre conselhos e políticas públicas. Os padrões decisórios não explicam impactos no setor de política pública diretamente, mas explicam qualitativa e quantitativamente o que os conselhos fazem, embora isso sugira a sua capacidade de ação e incidência no setor. Explica-se:

Trata-se de uma estratégia que foca a produção decisória dos conselhos (*outputs*), e não seus efeitos sobre as políticas (*outcomes*), permitindo diagnosticar o que os conselhos estão de fato fazendo e quando o fazem; isto é, que decisões tomam e em que momento de seu ciclo de vida. Padrões decisórios não equivalem a efeitos, mas a análise não precisa se empenhar em demonstrá-los nem postulá-los. A produção decisória diz respeito à capacidade dos conselhos para incidir em políticas públicas; é uma condição necessária, embora, é claro, não suficiente para realizar tal incidência: emitir resoluções não equivale à sua realização, mas, sem decisões orientadas para a definição, a fiscalização ou a gestão da política, não é plausível esperar efetividade. Quando aferida, a produção decisória revela padrões empíricos consistentes, que eventualmente animarão a elaboração de hipóteses informadas por conhecimento mais

aprofundado acerca da variação na qualidade do trabalho dos conselhos (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 611).

A decisão é condição necessária para que se observe algum efeito no setor, uma vez que sem ações não podem haver consequências. Essas pesquisas envolveram então o mapeamento das ações, sem alçar o objetivo de compreender os seus efeitos.

O estabelecimento de conexões causais entre variáveis nas políticas públicas é traço especial da bibliografia especializada na avaliação de políticas, que envolve um compromisso com a causalidade e a superação do caráter “exploratório” da pesquisa:

A efetividade ou impacto diz respeito aos efeitos sociais mais abrangentes do programa, antecipáveis ou não, para além de seus objetivos, medidos no seu público-alvo ou em outros segmentos da sociedade e verificáveis num prazo razoável, no qual se possa garantir algum nível de atribuição ou associação com o programa (JANNUZZI, 2016, p. 48).

A “avaliação” é uma agenda rigorosa que pretende a generalização. A abordagem mais “conservadora” adotada naquele estudo dos padrões decisórios, termo utilizado pelos próprios autores, é compreensível, uma vez que se procura maior rigor e exatidão metodológica nos estudos de conselhos (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). Esses estudos apresentam também um caráter exploratório, no sentido de que trazem informações novas em relação a um baixo quantitativo de conhecimentos acumulados no tema. Ademais, é desejável solidificar uma metodologia para então avançá-la em seus objetivos empíricos. Por essas razões, não cabe (ou sequer é possível) adotar a ideia literal de “avaliação” no caso das IPs. Segue-se, na presente tese, a sugestão de que o próximo passo dessa agenda de pesquisa consista na percepção do que as decisões dos conselhos ocasionam, entendida de forma externalizada ao conselho, mas respeitando os limites de disponibilidade de dados e de ferramentas teóricas.

Outra razão, de igual ou maior peso, para não se seguir esse caminho avaliativo diz respeito à impossibilidade de desconsiderar contextos gerais nos quais os colegiados se inserem. Esse contexto envolve a concepção teórica a interpretar a localização das IPs, que pode ser em um sistema deliberativo, no Estado de Bem-estar, ou, como pretende-se colocar nessa tese, como domínios de agência da relação socioestatal. Ou seja, os ganhos com o encaixe teórico sobre as IPs também valorizam a agenda de pesquisa.

A partir do exposto, pode-se dizer que a bibliografia levantou muitos problemas que ainda aguardam resolução, mas que têm sido constantemente atacados. O primeiro desafio é identificar aspectos objetivos das políticas sobre os quais os conselhos agem. Este objetivo deve ser alcançado sem desconsiderar os contextos de atuação das IPs e sem recorrer ao uso literal

de ideias avaliativas, para se evitar esvaziamentos teóricos e evitar o risco corromper o próprio aspecto da contextualização das IPs. Ademais, a tendência teórica legada pelas análises recentes induz a pensar o funcionamento das IPs em contexto burocrático-institucional e simultaneamente em relação aos interesses sociais de organizações diversas. Este é um aspecto compartilhado com a ideia de “nicho”, “arranjos institucionais” e capacidades relacionais desenvolvidas nas agendas de pesquisa sobre temas diversos que se alertaram à complexidade contextual e de instituições preexistentes. O estudo das IPs, portanto, não ficou para trás nesse sentido.

1.3 Domínios de agência: capacidade e autoridade sobre espaços de políticas

Atualmente, o desenvolvimento teórico do argumento de que sociedade e Estado desenvolvem relações de codependência e mútua-constituição se desenvolveu consideravelmente. Esse desenvolvimento municia as tendências recentes das agendas de pesquisa diversas, tanto sobre as políticas públicas quanto sobre as IPs. Essa seção segue ao objetivo de apresentar um conceito que dê conta das interações Estado-sociedade e sua lógica argumentativa.

Na linha argumentativa de que processos interacionais entre Estado e sociedade são parte da própria gênese institucional, desdobra-se que as interações permeiam o funcionamento e dinâmica das políticas públicas. Nesse sentido, tem-se a contribuição de Gurza Lavalle et al. (2017) e Gurza Lavalle e Szwako (2015). Aprofundando-se o caráter relacional desenvolvido entre Estado e sociedade, para além do campo das instituições participativas, há esforços em estabelecer uma abordagem “radicalmente relacional”. Os autores defendem uma reviravolta epistemológica sobre as relações Estado-sociedade. Estes estudos não se limitam ao entendimento da participação em instituições enquanto arranjos legais definidos, tampouco toleram uma visão dicotômica:

Para nós, a lógica de mútua constituição implica não apenas considerar incorretas e cognitivamente custosas compreensões dualistas e dicotômicas entre Estado e Sociedade civil, mas ir além de compreensões contextualistas — comuns inclusive no neo-institucionalismo histórico — e entender a relação entre ambos de modo genético, interacionista e codeterminante. Que as instituições do Estado não pairam no ar desencarnadas das disputas políticas e dos interesses sociais, e que a sociedade civil e os MSs [movimentos sociais] são simultaneamente estabilizados pelos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e estrangidos pelos marcos legais das sociedades em que atuam, são diagnósticos em maior ou menor medida pacíficos nas Ciências Sociais — embora não assim suas implicações. Contudo, pensar o Estado como contexto da sociedade e vice-versa é insuficiente. (LAVALLE, et al., 2017, p. 17).

Os autores entendem que relações Estado-sociedade estão no cerne da sociabilidade e dos processos políticos, tornando-se uma conexão inescapável para a análise sociopolítica. Eles consideram também as variações nas formas em que se dão as relações, o seu conteúdo, bem como a variabilidade no sucesso em institucionalizarem-se num determinado setor.

Esta referência é sensível aos processos históricos repletos da atuação dos movimentos sociais – marco teórico primário do argumento da mútua constituição – em interação com agentes diversos, burocratas e políticos, em cenários em que as disposições institucionais importam na determinação de objetivos, identidades e estratégias dos atores. Ao mesmo tempo em que os atores sociais atuam constantemente na composição das instituições estatais, em processos de disputa ou cooperação. Desta forma, a codeterminação é indispensável para compreender os processos interativos e os seus resultados.

Grande parte dos pressupostos analíticos engendrados por Gurza Lavallo et al. (2017) advém do neoinstitucionalismo histórico, notadamente de Theda Skocpol (1992)²⁷. A autora é a sugestão basilar para que as relações Estado-sociedade façam parte do conjunto de variáveis a afetar as ações estatais. Ela conseguiu explicar a formação histórica das políticas sociais nos EUA entre, aproximadamente, os anos de 1860 e 1920. O objetivo da autora era descobrir como os EUA, embora áridos às políticas sociais e tardios na promoção de bem-estar, desenvolveram políticas de segurança social para mulheres, mães e, por um período, antigos soldados da Guerra Civil Americana. A autora evidencia como o processo político se comportava para vetar determinadas proposições de políticas públicas, enquanto foi permeável a outras.

O processo analisado pela autora desdobra que os limites institucionais típicos do sistema representativo estadunidense, ainda sem o sufrágio às mulheres, impulsionaram a criação e o engajamento da identidade, organização e estratégia próprias dos clubes de mulheres (e mães) americanas. Ao mesmo tempo em que o sistema representativo tradicional abarcava as formas participativas masculinas, tendo por consequência o desestímulo à organização sindical associada tipicamente às políticas paternalistas de *welfare* (SKOCPOL, 1992, pp.47, 48, 49). Este quadro considera como se fossem suficientes, na cultura política norte-americana, o voto como mecanismo de expressão. Desta forma, o arranjo institucional-representativo desdobrou condições diferentes para cada tipo de ator – homens sindicalistas sufragados ou mulheres engajadas e mães sem direito ao voto – e, conseqüentemente, o conteúdo das políticas desdobradas de cada grupo.

²⁷ Cabe aos autores citados o crédito da interpretação dos desdobramentos da teoria neoinstitucionalista em Skocpol, para a criação do argumento da mútua constituição.

Fatores diversos somam-se à análise histórico-processual de Skocpol (1992, p. 46-47), além do sistema representativo americano. Dentre eles o federalismo e a forma como os movimentos e associações de mulheres, dentre elas notáveis intelectuais, constituíram uma rede interestadual de organizações associadas aos burocratas intelectuais reformistas. A organização horizontalizada em diversos estados favoreceu a expansão da importância da agenda por elas defendida, conectando a articulação local ao nível nacional e obtendo penetração – institucionalização das demandas – num ambiente político fortemente adverso às políticas sociais. Portanto, as formatações institucionais favoreceram que a identidade e a organização de associações voluntárias de mulheres adquirissem poder e relevância na cena pública, culminando nas políticas sociais maternalistas (SKOCPOL, 1992).

Desta forma, o processo histórico de Skocpol (1992, p. 54) desdobra de causas simultâneas entre Estado e sociedade:

Historically developing governmental institutions, political party systems, and electoral rules of the game not only affect the political consciousness and orientations of various social groups. **At the same time, the overall structure of political institutions provides access and leverage to some groups and alliances, thus encouraging and rewarding their efforts to shape government policies,** while simultaneously denying access and leverage to other groups and alliances operating in the same national polity. This means that the degree of success that any politically active group or movement achieves is influenced not just by the self-consciousness and "resource mobilization" of that social force itself. [...] degrees of success in achieving political goals-including the enactment of social legislation-depend on the relative opportunities that existing political institutions offer to the group or movement in question (and simultaneously deny to its opponents and competitors) (grifo nosso).

Resultando em encaixes institucionais (*fit*), quando a organização social alcança resultados de penetração que concedem poderes relativos:

Encaixes, em definição mais restritiva e relacionalmente mais radical, são sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (artefatos: instrumentos, regras, leis, programas, instâncias, órgãos) e mediante as quais atores sociais são, em alguma medida, bem-sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições políticas ao seu favor, ampliando sua capacidade de agir (GURZA LAVALLE et al., 2017, p.19-20).

O *fit* – ou encaixe estabilizado – entre Estado e sociedade é dado como resultante de processo interativo permeado pelos condicionantes mencionados. Em síntese, a explicação do caso do engajamento estadunidense em políticas sociais maternalistas mistura instituições e

burocracias, atores em ação racional – e as alianças estabelecidas com outros atores, o processo histórico e o contexto²⁸.

Lavalle et al. (2017, p. 22) enfatizam o aspecto do encaixe institucional conceituando os domínios de agência: “Domínios constituem esferas de competência e, neste caso, a competência diz respeito à capacidade de agir em determinado âmbito sob responsabilidade direta ou indireta do Estado, notadamente em campos de políticas sociais.”. Domínios de agência são configurações de encaixes institucionais articulados vertical e horizontalmente que favorecem a capacidade de agir de certos atores coletivos, ou seja, refletem a consecução de força/poder para os mesmos. Pois, há, por parte estatal, reconhecimento da legitimidade dos atores em demandar e agir em nome de grupos específicos; sendo o Estado também dependente dos serviços e da atuação dos atores sociais; domínios permitem que os “encaixados” selecionem e processem problemas e demandas relevantes para os atores coletivos; concedem suporte organizacional ou financeiro que permitem sua estabilização; reduz o poder de concorrência: “Trata-se de domínios de agência porque institucionaliza âmbitos de atuação e animam a **capacidade de ação dos atores**, ‘fazem-nos’ agir estimulando sua condição de agentes.” (LAVALLE et al., 2017, p. 22-23, grifo nosso).

Ou seja, o domínio de agência remete a alguma capacidade de controle, dada por um encaixe no Estado, em funções típicas deste, oriundo de um processo interativo socioestatal que determina a extensão das possibilidades da ação social sobre um determinado campo. Este controle e capacidade são variáveis, e suas fronteiras são definidas de acordo com cada processo formativo – as “configurações de encaixe” (GURZA LAVALLE et al., 2017)²⁹. É de extrema relevância destacar que o encaixe institucional não significa um tipo idealizado de relação democrática entre Estado e sociedade, nem mesmo a terceirização de funções estatais repletas de recursos e poderes.

Se os atores “encaixados” possuem alguma capacidade sobre um campo estatal de políticas, elas podem se dar como sedimentações institucionais sobre “[...] artefatos: instrumentos, regras, leis, programas, instâncias, órgãos [...]” (GURZA LAVALLE, 2017, p.

²⁸ Antes de entrar na construção teórica própria de Lavalle et al. (2017) cabe ponderar o ponto de ruptura destes com Skocpol. O argumento da mútua-constituição é o ponto de ruptura entre o domínio de agência e o neoinstitucionalismo histórico. Para Skocpol, a inserção dos movimentos sociais de mulheres em estruturas estatais criadoras de políticas foi pontual. A partir desse caso Lavalle et al. (2017) argumentam que esse padrão está mais perto de ser uma regra do que uma ocasionalidade. No mais, a lógica em si como acontece a institucionalização é bastante tributária a Skocpol.

²⁹ “Configurações de encaixes derivadas de processos de interação socioestatal, institucionalmente cristalizadas nesse plano de altitude intermediária constituem domínios de agência, cujas propriedades distintivas definem a capacidade de ação dos atores aos que se reconhece agência em um âmbito de atuação específico.” (LAVALLE et al., 2017, p.6).

28) que dependem das capacidades estatais. Gurza Lavalle et al. (2017) definirão capacidades estatais como as ferramentas que o Estado detém para controlar resultados e produzir políticas públicas. Desta forma, a capacidade estatal remete ao papel que o Estado guarda na interação socioestatal. O que possibilita pensar ambos, tantos os encaixes como domínios de agência, sempre relativos, em conexão direta com as capacidades estatais. Deve-se acrescentar, ainda, que tais capacidades variam e se cristalizam conforme os espaços de políticas.

1.3.1 Análise dos estudos da “mútua constituição Estado-sociedade”

Esta subseção trata da análise de estudos empíricos que aplicam os conceitos relacionados à “mútua-constituição”, os domínios de agência e o encaixe institucional. Esse texto serve para entender a focalização dessa agenda e identificar o objeto que recebe a energia desempenhada na análise científica. Adianta-se que tais estudos avançam ao estudar as relações Estado-sociedade (E-S) para além da lógica dos confrontos. Tais estudos também permitem avançar na explicitação do pressuposto da mútua-constituição, superando o estado de latência dessa dimensão.

Carlos (2021) estuda o movimento social de Direitos Humanos do Estado do Espírito Santo que consolidou políticas e programas nessa pasta. O objetivo do trabalho é mostrar como o movimento afetou as políticas públicas, alcançando a Política Nacional de Direitos Humanos (PNDH).

O método aplicado pela autora consiste no *process-tracing over time*. Essa metodologia consiste em uma abordagem correlacional-processual das consequências do movimento na política pública. Ou seja, a lógica dessa metodologia consiste na análise da correspondência entre as demandas do movimento e os formatos que a política adquiriu. O método de *process-tracing* mapeia episódios-chave para a conexão causal entre as correspondências de conteúdo movimento-política.

A autora entende que a institucionalização de demandas de direitos do movimento social configura um encaixe institucional e um domínio de agência na promoção dos Direitos Humanos (CARLOS, 2021, p. 27). Isso significa que as leis, regulações e órgãos criados a partir das demandas sociais foram resultantes das interações socioestatais:

Conceber os resultados na política pública como encaixes significa assumir que são derivados de processos de interação socioestatal construídos historicamente, cujos atores estatais e sociais são politicamente relevantes e mutuamente constituídos (CARLOS, 2021, p. 28).

Essas institucionalizações funcionam como “ferramentas” de manutenção desse interesse (de defesa dos Direitos Humanos). Os “sedimentos” da ação social são órgãos de atuação em Direitos Humanos, Segurança Pública, Planos e cargos a serem ocupados pelos próprios atores em movimento. Esses produtos da ação dos movimentos variam em tipo e grau hierárquico dentro do setor de políticas. Órgãos, cargos e planos atuam no nível estadual, ao passo que os programas de proteção atingem até a esfera federal.

O âmbito do “grau” de autoridade e sobre quais assuntos podem agir as “novas instituições” remetem ao conceito de domínio de agência. Para a autora, há relevante capacidade de os órgãos “encaixados” de agir no setor, protegendo os indivíduos sujeitos à violência de atores propriamente estatais – que por sua vez atuam em instituições incapazes de executar ações no sentido dos Direitos Humanos (CARLOS, 2021, p. 29).

É notável a complexificação das relações socioestatais nesta pesquisa. Carlos (2021) consegue analisar relações de veto ao movimento, indicando o aspecto confrontacional entre os atores diversos. Entretanto, também identifica os pontos de acesso encontrados pelo movimento social e mecanismos possibilitadores para que as pautas se institucionalizassem em política pública. Isso mostra um aspecto fundamental para as teorias da mútua-constituição E-S, que consiste na diversidade de tipos de contato e trocas que podem haver entre os atores diversos. Também relembra a análise de Skocpol (1992), na qual a formatação institucional dos contextos molda as estratégias dos atores em busca de seus interesses. Cabe notar também que Carlos (2021) segue um método mais indutivo em relação aos conceitos da mútua constituição. A pesquisa se desenvolve sobre o estudo empírico, que, ao fim, conclui pela existência de domínio e encaixe, não sendo eles concebidos aprioristicamente.

Dowbor (2018) analisa as escolhas e ações dos movimentos sociais em relação às contingentes preferências dos mandatos políticos advindo das eleições, que podem incentivar ou “sufocar” políticas públicas. Assim, a autora compreende que os movimentos sociais realizam escolhas em relação aos pontos de acesso ao Estado. Alguns podem se manter na via eleitoral, outros podem continuar sendo *outsiders*, enquanto outros buscam instituições participativas, ou outros pontos, como forma de evitar incertezas e se manterem de forma mais estável em posições estratégicas. Assim, a institucionalização do movimento não retrai a sua identidade como movimento social.

O artigo focaliza as ações dos movimentos e suas estratégias para se encaixarem. Empiricamente, o artigo observa o Movimento Sanitário em atuação no entorno dos anos de 1980, no contexto de consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS). O processo de atuação é remontado por meio de entrevistas e fontes documentais de jornais e revistas.

O movimento social opta por pontos de acesso menos concorridos, após a ponderação sobre os custos de se envolver em disputas de maior magnitude – por cargos e capacidades também de maior envergadura. O enfoque da pesquisa de Dowbor (2018) sobre as capacidades de cada cargo e a forma de acesso a eles privilegia conceitualmente os aspectos relativos às configurações dos encaixes. O domínio de agência repercute a dimensão do usufruto de capacidades de ação e exercício de autoridade sobre as capacidades estatais adquiridos pelos movimentos. Ao longo da análise empírica, a autora destacou a construção de instâncias de atuação que garantiram acesso ao Estado. Assim, uma análise processual mapeou a forma como se deu esse acesso institucionalizado enquanto produzia *outcomes* relativos a políticas públicas.

Freitas (2018) estuda a política municipal para a questão dos novos imigrantes na cidade de São Paulo. Apresenta um estudo processual que mapeia acontecimentos importantes que estão correlacionados ao encaixe de movimentos sociais no Estado e, conseqüentemente, à aquisição de capacidades e autoridades de ação. Notadamente, a autora identifica dois núcleos de ação institucionalizada, um no nível estadual e outro no nível do município, com atores de origens diversas e difusas em atuação – partidos, igreja e movimentos sociais. Da mesma forma em que os domínios de agência se localizam em estruturas político-institucionais diferentes, também disputam ideias e possuem autoridades diversas.

Esses estudos exemplares do modo de aplicação empírica dos conceitos relacionados à mútua-constituição apresentam alguns traços em comum. Primeiramente, são estudos nos quais a causalidade se encontra nos processos históricos. Isso remete à justaposição metodológica entre as pesquisas apresentadas: são estudos qualitativos amparados em fontes documentais e entrevistas. O terceiro ponto em comum é a existência de um equilíbrio do foco central em cada pesquisa. Esse equilíbrio se dá entre o foco nas ações dos movimentos sociais e as marcas sobre as políticas públicas que tais ações legaram. O objetivo dessa agenda de pesquisa é responder como os movimentos sociais em interação com as institucionalidades estatais impactaram, se relacionaram ou influenciaram as políticas públicas, por meio da sua inserção nas estruturas burocráticas. E a partir de tais constatações identificar os aspectos e comportamentos da mútua constituição E-S.

Desta forma, muitas vezes os estudos desdobrados desse objetivo trouxeram debates acerca dos conceitos e preocupações do campo dos movimentos sociais. Por exemplo, a questão dos seus ciclos de vida, que superam a suposta “morte” do movimento diante da ocorrência inadiável da cooptação ou da desmobilização, um pressuposto predominante na literatura (DOWBOR, 2018); ou acerca dos questionamentos sobre a autonomia dos mesmos. Assim, os estudos apresentados aqui mostraram com destreza as correlações e as justaposições

socioestatais. Entretanto, um caminho que se busca seguir nesta tese, a partir destes estudos, é o de mostrar o que seria a atuação hodierna destas criações dos movimentos sociais.

A pergunta de pesquisa da presente tese é bem similar e tem preocupações sobre a interação socioestatal como produtora de resultados em políticas. Mas o foco da tese está na política pública e na provisão de serviços e, conseqüentemente, a condução empírica da pesquisa altera o equilíbrio temático que foi observado nesta agenda. Aqui, a permuta do foco analítico se dá entre os movimentos sociais e os resultados nas políticas públicas, privilegiando-se a segunda sobre os primeiros. Para alcançar essa troca sem prejuízos graves aos conceitos a serem aplicados, deve-se pensar como o argumento da mútua-constituição se aplica a tais interesses específicos de pesquisa e ao recorte proposto, o campo da assistência social.

Os estudos sobre o encaixe institucional têm focalizado o seu processo formador, atento à ação dos atores para obter a cristalização institucional de suas demandas. Os estudos também destacam produtos dessa ação estratégica dos atores, como a formulação de políticas públicas e a implementação das mesmas. Dessa forma, seus objetos podem estar ligados a grandes políticas públicas nacionais em formulação, localizados no período da redemocratização. Mas, e quando objetivamos estudar contextos já institucionalizados, tanto em relação à política em setores consolidados quanto em relação à ação sistematicamente encaixada dos atores sociais em tais setores? Na verdade, Freitas (2018) trabalhou sobre o nível local em período recente, é verdade. Mas a autora trabalhou sobre os encaixes e domínios, e não as conseqüências do domínio de agência para a política, o que também é um traço comum destes estudos, que naturalmente têm suas preocupações próprias. Crê-se que essa mudança de lócus sobre onde e quando ocorre a interação socioestatal, no sentido do “funcionamento regular”³⁰ do setor de política, requer adequações para a presente pesquisa.

A intercessão temática entre políticas públicas e IPs sob a lógica da mútua constituição E-S é, a nosso ver, possível. A partir do exposto viu-se que muitos trabalhos têm adicionado capacidade analítica e empírica, agregando, cada vez mais, dados e conhecimentos sobre as IPs, o que elas fazem e o que essa ação implica para o setor (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2018; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). A agenda de pesquisa têm sido atenta à IP como variável dependente também, suscetíveis ao grau de institucionalização da política na qual atuam (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2021). Ademais, pesquisas também têm desenvolvido lentes teóricas para corrigir a visão sobre o objeto. Assim, atenta-se para a inseparabilidade dos conselhos gestores ao contexto maior da política no qual

³⁰ Esta pode ser outra sugestão teórica de Guicheney (2019).

se inserem (ALMEIDA, C.; TATAGIBA, 2012; GUICHENEY, 2019). Ademais, a codependência entre Estado e sociedade é latente em aspectos diversos do desempenho estatal em políticas públicas, como bem tem notado as pesquisas nas quais a interação é latente. Todos esses aspectos favorecem uma conexão temática mais aprofundada no capítulo a seguir.

2 DOMÍNIOS DE AGÊNCIA: CONTROLE DE FUNÇÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O objetivo deste capítulo é ponderar sobre a aplicação do conceito de domínio de agência para a leitura das relações Estado-sociedade (E-S) em instituições de participação, no contexto de implementação de políticas públicas socioassistenciais. Portanto, o capítulo pensa aspectos teóricos gerais e também específicos do recorte e desenho da presente pesquisa, dialogando com a bibliografia especializada. A questão central e desafiadora que contextualiza o conteúdo do presente capítulo é o de sanar as exigências de uma análise histórico-processual que explique os encaixes institucionais de organizações da sociedade no Estado. Assim, o capítulo também sonda “encaixes institucionais” no Estado em diversos períodos da assistência social, bem como a forma como a troca E-S explica a formatação do setor.

A subseção seguinte (2.1) aborda o dilema entre o macro e o micro, envolvido na aplicação dos conceitos de encaixe institucional e domínios de agência. A subseção 2.1.1 analisa os grandes processos nacionais de interação socioestatal que construíram as ações e as políticas públicas da assistência social. Ou seja, dá materialidade empírica ao caso da assistência em relação aos macroprocessos. A seção 2.1.2 direciona a abordagem aos microprocessos de implementação da política, já recaindo em como pensar o conceito de domínio de agência no caso dos conselhos municipais de assistência social (CMAS). A seção 2.2 analisa a bibliografia que, mais recentemente, tem tratado especificamente da interação socioestatal na provisão de serviços públicos de assistência social.

2.1 A aplicação do conceito de domínio de agência: o tempo, o nível e o objeto da análise

Para realizar a aplicação dos conceitos dos domínios de agência são necessárias algumas adequações condizentes aos casos estudados nesta tese. Expor ajustes, justificativas e argumentações sobre como o domínio de agência é apropriado e pode ser empregado nesses casos compõe os objetivos dessa seção.

Focado na “institucionalização” mais do que nas “instituições”, o conceito de encaixes institucionais observa os processos interacionais e efeitos institucionais, mais do que na qualidade e na extensão da provisão de políticas produzidas ao longo do tempo. Conceitualmente, os domínios de agência dão conta desses efeitos produzidos pelas instituições

encaixadas, uma vez que examinam a sua autoridade, capacidade de decisão e de usufruto de artefatos estatais. Apesar das divergências, os conceitos possuem traços e aspirações do neoinstitucionalismo histórico, que, por sua vez, privilegiou processos de grande magnitude, em longos períodos de tempo. Orientar e justificar o uso de domínios de agência para curtos períodos é uma necessidade. Desdobrado deste, o segundo objetivo da seção é orientar e justificar o nível da pesquisa, que consiste nos processos no nível “microinstitucional” em contexto de políticas (assistência social) já sedimentadas.

Os conceitos de domínios de agência e de encaixe institucional denotam, nas pesquisas já executadas, processos históricos que configuraram políticas públicas ou instituições. No Brasil, alguns campos de políticas foram fundados ou remodelados a partir de processos de “infiltração” ou de acesso ao Estado. Nesses estudos o foco recaiu sobre a formulação de políticas e sistemas nacionais. Associaram o processo histórico de formulação de sistemas de políticas como dependente ou relacionado à conjuntura política e econômica a nível macro. O domínio de agência e o neoinstitucionalismo em Skocpol (1992) enfatizam o processo de formação, geralmente associados a grandes transformações que mobilizam políticas em níveis federais em longos períodos de tempo.

Entretanto, esse tipo de abordagem não condiz com os objetivos dessa tese. O recorte observado nessa tese trabalha sobre estruturas de políticas públicas mais condensadas e cristalizadas, já após o ano de 2010. É aceito que a política de assistência social foi formulada já a partir de 1988 e ao longo dos anos de 1990. Isso após um processo de engajamento dos profissionais do Serviço Social, a partir de uma alteração de sua concepção sobre a realidade, que levou a maior engajamento político e disputa sobre o Estado (MARGARITES, 2020a). Ademais, esse processo se prolongou por mais alguns anos até que resultasse na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). É a partir desse processo e é depois da sua cristalização que a análise dessa tese se estende. Isso traz implicações para a aplicação do conceito de domínio de agência.

O tempo da análise está demarcado quando as principais regulações do campo da assistência social já estão postas, restando uma boa parte delas à implementação da política. Assim, as ideias sobre a formulação da política já estão mais fixas do que os resultados da sua implementação, principalmente no nível do território.

O conceito de domínio de agência será observado a partir dos conselhos municipais, como parte desse processo implementador. Consequentemente, o nível da pesquisa se reduz à análise de um aspecto específico da política: a prestação indireta de serviços e a vinculação das entidades privadas prestadoras ao SUAS. Isso em um lugar geográfico e um espaço político-

administrativo também mais específico, o município com a sua Secretaria de assistência social (SMAS) e os espaços da política que lhes são cabíveis. Por “espaço” quer-se propor a ponderação sobre o contexto, o nicho e “arranjos institucionais” específicos do campo da assistência social, que contextualizam os domínios de agência.

As transformações institucionais de larga escala em políticas contextualizam os cenários contemporâneos da implementação da política em um domínio de agência. Nesse conceito, o desenrolar histórico revela que configurações de políticas públicas são formadas e transformadas ao longo do tempo e uma das variáveis explicativas dessa dinâmica são as interações em jogo – um jogo entre atores sociais e estatais.

Tributário que é do neoinstitucionalismo, o domínio de agência concebe um fazer e refazer da política e das instituições. Logo, a ideia de cristalização e sedimentação das políticas é parte da lógica desse conceito. Cada configuração de política pública guarda uma camada típica de um tempo, explicada e caracterizada pelas interações daquele período. Processualmente falando, moldagem, transformação, transição e variação complementam a ideia de sedimentação institucional.

A questão é que cada configuração da política guarda evidências das relações entre Estado e sociedade. Isso é perceptível em diversos níveis de análise de políticas públicas. No nível macro, as transformações ocorridas ao longo de décadas deixam os “modelos” de políticas mais visíveis e, conseqüentemente, contrastantes entre modelos de uma época ou de outra. Ao passo que também ocorre tal fenômeno no nível micro, em processos de implementação de políticas que ocorrem ao longo de anos e que mostram como as interações Estado-sociedade definiram os contornos da política.

A formação e a transformação institucional é tema clássico do institucionalismo (COLLIER; COLLIER, 2002; MAHONEY; THELEN, 2010; SKOCPOL, 1992; STEINMO; THELEN; LONGSTRETH, 1992). Paralelamente a esse interesse de pesquisa, o domínio de agência, em perspectiva processual, revela como as interações socioestatais sedimentam configurações de políticas públicas. Sendo que tais sedimentações são transformadas temporalmente, o que em análise prolongada revelaria a existência de configurações gradativamente alteradas de políticas – com domínios de agência e encaixes também diversos.

2.1.1 Relações históricas entre Estado e sociedade na assistência social

A título de ilustração, o próprio caso da assistência social revela flutuações configuracionais da política associáveis às relações socioestatais de cada período. É lugar comum entre os estudiosos desse setor de política pública que nele existe uma transformação.

Marcadamente, a transformação se deu entre um modelo “assistencialista” centrado na benemerência, no qual pesava o papel financiador e distante do Estado³¹. Por outro lado, há uma política de assistência social conectada a um diagnóstico sobre as relações sociais em produção sistêmica de desigualdades e de pobreza, que necessariamente subtrai a cidadania e os direitos da população em vulnerabilidade (CASTRO, 2015).

A distância entre momentos de configurações da assistência, do assistencialismo *versus* o da política de assistência social, é usual na bibliografia especializada. Para Mestriner (2012, p. 39), o modelo mais assistencialista foi produzido a partir de concepções de mundo tradicionais da Igreja Católica³², compartilhadas com as entidades sociais resultando em ações de tutela. Martins (2011) descreve as concepções e contextos culturais que permearam a atividade beneficente no Brasil na virada do século XIX. Nesse contexto, o cuidado estava ligado à moral cristã nas redes de uma sociedade senhorial. Ao passo que uma forma vindoura de benemerência, a filantropia, seria um modelo racionalista, organizado e público para o combate à pobreza³³. Ou seja, a prática pública da assistência correspondia às noções sociais e culturais, carregadas pelas tradições de seu tempo.

O papel do Estado na assistência social não era nulo. Ele era um parceiro financiador de tais ações, em montantes escassos, conservador e alinhado àquelas ideias e formas de ação subsidiárias. Resultado: “[...] o Estado fez que as várias políticas e principalmente a assistência social transitassem sempre no campo da solidariedade, filantropia e benemerência, princípios

³¹ “A identificação da Assistência Social com assistencialismo e filantropia ainda é parte dos desafios a serem enfrentados nesta área. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários da Assistência Social na nossa sociedade” (YAZBEK, 2004, p. 19); “Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado [a assistência social] caracterizou-se historicamente como *não política*, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p. 55).

³² “[A subsidiariedade] Constitui um dos princípios básicos da Doutrina Social da Igreja (DSI), que regula as relações do Estado com as pessoas, os grupos e as comunidades. Segundo esse princípio, o Estado deve ajudar os membros do corpo social sem, contudo, impedi-los de fazer o que podem realizar por si mesmos” (MESTRINER, 2012, p. 40).

³³ “Sabe-se que no Brasil as atividades públicas do cuidar estavam inicialmente ligadas à concepção moral da caridade cristã e sob a responsabilidade de homens e mulheres das classes mais privilegiadas. Os benemerentes eram pessoas que compartilhavam da ideia de que a pobreza era uma fatalidade e que cabia aos bons cristãos minorar os infortúnios dos pobres e desamparados. Esse entendimento encontrava abrigo não só no catolicismo, mas também nas redes de proteção e dependência formadas tanto pela sociedade senhorial quanto por outros grupos sociais [...]. A partir do final do século XIX, cresce no meio médico a percepção de que os problemas decorrentes da pobreza não podiam ficar somente ao sabor da caridade e da boa vontade de alguns. [...] os médicos brasileiros passaram a defender a necessidade de se organizar, no Brasil, uma assistência pública, organizada pelo poder público, racionalizada nos seus fundamentos científicos, objetivos e finalidades, e dotada de estrutura institucional, com pessoal técnico e administrativo. Nesse contexto finissecular e de início do século XX, aquele modelo moral dos cuidados articula-se com um novo modelo racionalista e público que começava a se organizar no Brasil, denominado na época filantropia.” (MARTINS, 2011, p. 30, 31).

que nem sempre representaram direitos sociais [como no modelo contemporâneo]” (MESTRINER, 2012, p. 39). A noção religiosa de filantropia, associada às práticas históricas no Brasil, se refletiram na política de subvenções sociais – na concessão pontual de recursos financeiros pelo Estado. Quer-se enfatizar que a definição dada à “assistência”, à “benemerência” e ao “assistencialismo” tem um lugar específico: ela parte da interpenetração entre organizações típicas da sociedade, como a Igreja, com o Estado.

Essa interação configurou um setor de política com noções ideacionais e práticas políticas cristalizadas e sedimentadas no período. Curiosamente, Margarites (2019, 2020) destaca que a inserção dos profissionais do Serviço Social na disputa pelo Estado alterou as concepções dominantes sobre a pasta. A partir da reconfiguração dos agentes em disputa e em negociação, tanto do Estado quanto da sociedade, a pasta passou a contemplar novos contornos, mais voltados à ideia do direito na Constituição de 1988.

A transição entre os dois modelos de assistência social, difundido na bibliografia especializada (CASTRO, 2015; MESTRINER, 2012), ilustra como as interações socioestatais sedimentam configurações de políticas a partir de ideias, práticas e relações. Ao mesmo tempo em que esse longo processo demonstra transição moldada pela reconfiguração da agência de atores sociais resultando em transformações substantivas no setor. A inclusão da assistência social no rol de política pública de grande porte alterou substantivamente o contexto da filantropia e do assistencialismo. Isso principalmente a partir da descentralização administrativa e da expansão burocrática da política. A partir da construção da política socioassistencial pautada no direito, por profissionais do Serviço Social, a formatação de assistência dada no predomínio de instituições sociais – Igreja e entidades privadas – passou a ser organizado pela racionalidade burocrática, em um processo centenário.

O “encaixe institucional” em Skocpol (1992) descreveu processos em que o movimento social penetra o Estado e expande a sua área de atuação – no caso, as políticas maternalistas nos Estados Unidos. O encaixe institucional, com seu pressuposto originário da mútua constituição, tem a mesma preocupação: explicar a interação Estado-sociedade como cocriadora das instituições, capacidades e âmbitos de ação estatais. A partir das observações dos dois modelos de assistência, seu enraizamento social até a política pública e o envolvimento estatal; isso somado à inserção de grupos organizados do Serviço Social criando novas políticas de assistência; fica claro então que o caso da assistência social ecoa certos traços do pressuposto da mútua constituição trazido pelo domínio de agência.

A interação socioestatal vinha configurando a política socioassistencial e é ela própria o motor da institucionalização da assistência social, por meio da ativação dos profissionais do

Serviço Social na redemocratização. Conseqüentemente, o controle burocrático do setor tende a aumentar, absorvendo a atuação das entidades filantrópicas para a sua lógica. Dessas, as que recebem recursos públicos deverão, normativamente, seguir às normas públicas de execução do serviço.

O que se destacou com essa sondagem do processo centenário de interações socioestatais na assistência é a mútua constituição configurando as políticas. Assim, apesar de a presente tese observar níveis microprocessuais que permeiam a implementação, ela está consciente que há um processo histórico de maior envergadura que contextualiza os conflitos no campo da política. Agora cabe a observação sobre como o conceito de domínio de agência pode tratar a relação entre as entidades atuantes na lógica e institucionalidade burocrática do setor pós-2010 nos territórios.

2.1.2 Conselhos municipais como domínios de agência

O conceito de domínio de agência está preocupado com as capacidades de domínio de atores não-estatais, da sociedade civil ou mercadológicos, sobre artefatos, tecnologias estatais ou capacidades estatais para a gestão de campos específicos de políticas. A justificação e sustentação desse controle relativo está na mútua dependência entre Estado e sociedade. Mobiliza-se, nesta tese, o conceito para dar conta da capacidade do conselho municipal em exercer controle sobre os atores privados do campo da assistência social e evidenciar as trocas entre burocracias e entidades. Esse caso investiga um encaixe institucional em rotinas burocráticas de políticas. O conceito de domínio de agência aplicado aos conselhos é suficientemente flexível para essa compreensão hipotética?

Os conselhos são instituições participativas (IPs), embora sejam burocratizados, principalmente no setor da assistência social. Os conselhos municipais são herdeiros da transformação institucional da política, no princípio da participação, do controle social e da descentralização almejados pela nova política de assistência social. Portanto, os conselhos ocupam espaço na estrutura da política pública e podem possuir autoridade e ferramentas.

Algumas evidências indicam que os conselhos municipais de assistência social (CMAS) estão “encaixados institucionalmente” no setor de política³⁴. Primeiro, no contexto do SUAS, os conselhos lembram um pouco as burocracias ao assumirem papéis fundamentais, como a fiscalização de contas, monitoramento de serviços da rede e uma série de responsabilidades correlatas, nem sempre escritas. Segundamente, o CMAS está vinculado às secretarias

³⁴ Observações mais processuais serão realizadas à frente, a partir da bibliografia.

municipais de assistência e têm poderes de veto que podem interromper o funcionamento de todo o setor. Terceiro, porque envolvem a atuação “racionalizada”, pautada na formalidade e organização dos processos, mesmo que lidem cotidianamente com as relações políticas. Quarto, por envolver a representação da sociedade civil, essas IPs indicam espaços de atuação dos movimentos sociais, como os das Organizações da Sociedade Civil (OSC) prestadoras de serviços do setor.

Um dos aspectos sobre o qual age a autoridade (domínio) do conselho, impulsionado pela sua posição estratégica no setor, é o de ajustar a prestação de serviços por entidades privadas contratadas. Essa adequação compõe a vinculação das entidades ao SUAS, mas mais que isso, envolve a gestão da rede privada e dos serviços públicos.

O CMAS, como instituição participativa, representa um domínio peculiar em relação a outras estruturas/atores estatais, bem como em relação à sociedade civil mais ampla. Os colegiados podem se formatar a partir de uma pluralidade de atores, dispensando uma visão dicotômica entre Estado e sociedade. Assim, a gestão do CMAS sobre a rede privada não é sinônimo, necessariamente, da autogestão das OSC diante da provisão de serviços. O CMAS pode representar uma ação orquestrada por atores e aliados diversos, de forma a compor um movimento peculiar em sua identidade e interesses.

Ou seja, a agenda e a identificação dos atores em “movimento” nos colegiados não se resume aos interesses puros e exclusivos das OSC. Assim, a gestão das OSC no conselho e a vinculação ao SUAS não é sinônimo de gestão da sociedade civil sobre si mesma, distante dos pressupostos da política pública. Conselho é instituição participativa aberta aos atores da sociedade civil e a sociedade civil não pode ser entendida como autônoma em relação ao Estado – podendo compartilhar interesses com esses atores. Tampouco ela deve ser considerada homogênea, sendo essas propriedades da sociedade civil já debatidas na literatura do tema (MOURA; SILVA, 2008).

Conseqüentemente, a aplicação do conceito de domínio também deve responder à alteração sobre os agentes em movimento. Nesta tese, tem-se em foco as entidades prestadoras de serviços socioassistenciais, as OSC, cujos interesses trafegam nas políticas públicas e na sua implementação. Mas, atuando nos colegiados passam a estar associadas a uma técnica burocrático-administrativa que impõe rotinas e ações no cotidiano de implementação da política. Ou seja, elas podem ser entendidas como redes de movimentos sociais inseridos burocraticamente e componentes potenciais de um novo grupo dotado de interesses variados.

Os interesses das OSC nos conselhos se relacionam à execução de funções organizacionais no setor de política. Cada conselho possui regimento interno, lei de fundação e

outras institucionalidades que configuram o seu funcionamento, tanto com o interesse de representar a sociedade civil organizada, quanto para organizar suas funções e espaços na administração pública municipal. Os colegiados estão inseridos e dialogam com as secretarias municipais de assistência social, absorvendo dela parte de suas atribuições e recebendo informações e pareceres técnicos para o andamento do seu serviço. Uma das funções implementadoras do conselho é a de adequar as OSC ao SUAS, uma face da interação socioestatal na provisão de serviços. Essa função é contextualizada pela implementação de diretrizes nacionais de regulação das OSC.

Pressupõe-se que o ajuste dos serviços indiretos, para que sigam as orientações da administração pública municipal e as políticas nacionais, envolve uma relação dialógica com as prestadoras de serviços. Seria difícil implementar a execução do serviço sem a devida comunicação e troca com os representantes de OSC. Essa comunicação permitiria tanto que a administração pública coordenasse de fato a forma do serviço, quanto permitiria que as OSC alcançassem informações para ajustar os seus serviços e interpusesse seus interesses. Vale lembrar que os serviços passam pelo escrutínio de organizações de controle interno, como o conselho, setores específicos da administração municipal e também por instituições de controle externo, como Ministério Público e os Tribunais de Contas.

É no interstício da negociação e troca de informações entre a implementação da política pública do SUAS e os interesses e capacidades das OSC que se pode e, a nosso ver, se deve desdobrar uma lente teórica para dar conta da interação socioestatal e de seus efeitos.

Nessa tese, ao se estudar a implementação de políticas nacionais de regulação da prestação indireta dos serviços socioassistenciais, no nível local por meio dos conselhos municipais de assistência social, não se deve ficar preso a um ou outro “polo”. Uma forma de compreender as interações é observar a instituição desenhada para comportá-las. O conceito dos domínios de agência está mais conectado ao argumento da mútua constituição Estado-sociedade na elaboração de capacidades estatais. Portanto, prefere-se partir dos CMAS como ponto inicial para entender a dinâmica da implementação local. A percepção do conselho como uma instituição participativa em um setor de políticas com arranjo institucional próprio, permite a complementação teórica para uma abordagem mais completa ao objeto. O foco nas regras do setor e no encaixe do CMAS nele busca dar conta de contextualizar o âmbito de atuação mais gerencial no qual as interações socioestatais se inserem.

O conceito de domínio de agência permite que a pesquisa observe as interações socioestatais na implementação de políticas públicas. O conceito possibilita também uma observação empírica sobre essas relações e seus efeitos. Além da ênfase sobre o controle, ele

também ajuda a entender o tema da ocupação de espaços no Estado e as possíveis formas que esses espaços assumem nos setores de políticas.

Entretanto, é possível também notar limites na aplicação do conceito. Um deles é a falta de espaço para um resgate histórico maior acerca das relações socioestatais que teriam institucionalizado as políticas públicas. Esse resgate abordaria a construção do setor da assistência social e como as interações teriam consolidado os conselhos públicos. Ainda sem um resgate histórico extenso, faz-se o possível na seção seguinte, a partir da bibliografia especializada, para compreender a formação da política como produto de encaixes institucionais. Ao mesmo tempo, a seção explora as formatações de possíveis domínios de agência legados para a implementação.

Todo esse quadro geral sobre os processos de institucionalização contextualiza os interesses “socioestatais” mais amplos e sedimentados que agem e condicionam os contextos locais de implementação mais recente do SUAS (pós-2010). O quadro mais específico de implementação da política é abordado na seção seguinte.

2.2 A confluência temática: IPs, políticas públicas e interações socioestatais

Embora em construção recente, há bibliografia interessada em conhecer as dinâmicas de mútua constituição Estado-sociedade na provisão de serviços públicos. Os estudos permitem sondar aplicações do conceito de encaixe e domínios de agência nesse setor, melhorando a contextualização do processo implementador no nível local.

O artigo de Bichir, Nunes e Gomes (2021) analisa a maior rede socioassistencial da América Latina adotando os pressupostos de Gurza Lavalle e Szwako (2015) relativos à mútua constituição. Investigam a possibilidade de implementação do SUAS em um município “dominado” pelas OSC. O município de São Paulo apresenta OSC de grande porte e capacidades, mas também, um mar de pequenas e médias que se enraízam territorialmente, concedendo poder e influência por meio da provisão de serviços.

Nesse contexto, o artigo questiona a existência de capacidade regulatória sobre as OSC e de implementação do SUAS no município. O trabalho é crítico aos argumentos de que as OSC possuem maior *expertise* e a burocracia atrapalharia a sua atuação. Ao mesmo tempo em que critica visões “puristas”, associadas a um ideal estatizante, de que o serviço prestado indiretamente corresponderia às noções conceituais e operacionais das próprias OSC, mais do que ao SUAS. A conclusão é: “existe SUAS em São Paulo.” (BICHIR; PEREIRA; GOMES, 2021).

Outras conclusões desse trabalho são destacadas a seguir. A implementação da política e a expansão do SUAS é demarcada pela “mútua-constituição E-S”, no sentido da dependência municipal às capacidades das OSC na provisão dos serviços e na admissibilidade do SUAS na forma de atuação das mesmas. O perfil de cada OSC, em relação ao seu porte e experiência, disponibiliza certos tipos de serviços a serem planejados na rede geral³⁵. Assim, há uma relação entre o porte e o nível de proteção do serviço a ser executado pelas OSC. De acordo com as autoras, a lente teórica da mútua constituição (GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2015) permitiu pensar as complementações de mão dupla na provisão dos serviços.

A dissertação de Brettas (2016) observa, também, o papel das OSC na política pública de assistência social no Brasil³⁶. As interações socioestatais, nesse trabalho, operam ao longo da reconfiguração do SUAS. A interação é lida na gestão da prestação indireta dos serviços por OSC e a sua adequação às novas institucionalidades que o sistema impôs, enfatizando-se a necessária negociação perturbada entre as forças contratadas e contratantes dos serviços.

O neoinstitucionalismo histórico é o referencial teórico, atento à trajetória da política, suas continuidades e descontinuidades. Sua aplicação é conveniente diante da conturbada história da política socioassistencial e das relações entre a formulação de políticas prioritárias às funções estatais em uma área acostuada à atuação das entidades privadas. Os conceitos de implementação de políticas também são relevantes e destacam, inclusive, a organização federalista da pasta. Assim, a interação socioestatal é posta no centro da análise de Brettas (2016), compreendida pela ótica da “mútua constituição E-S” e da superação da interação meramente confrontacional, como argumentado em Gurza Lavalle e Szwako (2015).

A pesquisa mostrou que, ao longo do tempo, houve reconhecimento das OSC como parte integrante e indispensável do SUAS, embora essa não fosse uma concepção hegemônica ao longo do processo. A implementação do SUAS conduziu a uma redução significativa da atuação das OSC, embora a porcentagem de unidades públicas e privadas prestadoras de serviços varie bastante conforme o Nível de Proteção. A caracterização essencial da pasta é corroborada pela implementação do SUAS, que permitiu definir melhor suas funções básicas. Conclusão importante também é a de que o processo implementador sofreu alterações substanciais no sentido de aceitação das OSC como agentes dotados de *expertise* peculiar que poderiam contribuir ao sistema. Essas mudanças foram notadas com a presença de OSC de

³⁵ A Assistência social apresenta níveis de proteção: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e a Proteção Social Especial de Alta Complexidade e cada OSC apresentou um perfil que influencia o tipo de serviço e nível do seu encaixe.

³⁶ Essa pesquisadora tem autoria sobre outro trabalho relativo à implementação do SUAS e a relação com as OSC, apontando-a, tal relação, como um fator caro à implementação (BÍCHIR; BRETTAS; CANATO, 2017)

grande porte³⁷, atuantes no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), mostrando sua capacidade articulatória e de engajamento com atores estatais (BRETTAS, 2016, pp. 214, 215).

A dissertação mostra como a codependência entre Estado e sociedade é traço marcante da prestação dos serviços e da formulação das políticas, que estabelece conexões na *policy* e nas *politics* entre os atores. As estratégias e pretensões de ambos os tipos de atores são relevantes para a implementação da política. O que, por sua vez, complexifica as interações e sugere superar as teorias do “amorfismo” da sociedade civil e a da interação necessariamente confrontacional.

Seria interessante observar esse trabalho aplicado a partir dos conceitos de Gurza Lavalle et al. (2017, 2018), que sistematizaram o argumento da mútua constituição: encaixes institucionais, domínios de agência e outros. A autora recorreu ao trabalho de Gurza Lavalle e Szwako (2015), que argumentou a presença da mútua constituição, mas estes não conduziram ali uma teorização e proposição mais formal daqueles conceitos, em comparação às suas obras vindouras. A leitura da autora sobre o argumento da mútua constituição produziu um estudo sobre o espaço inegável que OSC possuem na política. Ademais, mostrou as dinâmicas da implementação da política de vinculação das OSC ao SUAS.

Já a tese de Gutierrez (2015) focou na forma como as interações socioestatais impactaram a formulação das políticas públicas do campo da assistência social. Integra-se a uma agenda de pesquisa aberta à compreensão de uma lógica cooperativa, mais do que confrontacional, como descritora das possibilidades de interação Estado-sociedade. O foco recaí nos movimentos sociais pautando nos partidos (Partido dos Trabalhadores) e no Estado o seu projeto político.

A tese de Gutierrez (2015) foi revisitada pela autora, para repensar a interação Estado-sociedade, resultando em um artigo (GUTIERRES, 2018). Seguindo a mesma lógica da tese, o artigo aborda a regulação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do SUAS mobilizada por atores sociais em contextos partidários, de gestão local, conselhos, fóruns e academia. Foi destacado que a interação socioestatal já era um fenômeno tido como integrante à formulação da pasta pela bibliografia especializada. Assim, a estratégia da autora se voltou a especificar e aprofundar os meandros das interações Estado-sociedade.

O problema de pesquisa era compreender “[...] o que tornou possível a profunda mudança institucional pela qual passou a política de assistência social no governo Lula [...]” (GUTIERRES, 2018, p. 86). O método consiste na análise de trajetórias e história de vida,

³⁷ Essa articulação foi observada no nível federal, mas, de acordo com a autora, não observou capilaridade municipal.

recortada à trajetória profissional das ativistas envolvidas no processo político do setor. Elas foram inicialmente entendidas como agentes e, apenas *a posteriori*, foi observada a confluência de suas ações em movimento social (MS) defensor da sistematização da pasta³⁸. Dentre os resultados da pesquisa, destaca-se o perfil da maior parte das atrizes do MS: “[...] funcionárias públicas, grande parte vinculadas ao PT, conselheiras em espaços participativos municipais, estaduais e/ou nacionais [...]”, militantes em fóruns da política socioassistencial e ligadas à academia (GUTIERRES, 2018, pp. 92, 94).

A presença das atrizes em conselhos e outras instituições também é marcante, estando relacionada à implantação da política. O CNAS é um espaço histórico integrante dessa trajetória, assim como o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), que “[...] funcionam como espaços de mobilização política para as ativistas entrevistadas, pela relevância que tiveram durante o processo de formulação/aprovação e implementação da LOAS, ao lado dos Fóruns de Assistência Social [...]” (GUTIERRES, 2018, p. 95).

O grupo de atrizes que buscou sistematizar a assistência como política pública alçou graus significativos de articulação entre partidos, universidades, IPs, gestões locais e ficou conhecido como movimento social da assistência. A sua gênese está associada à formulação da LOAS, evento que propiciou a consolidação e articulação melhorada do movimento. A sua atuação continuou até se desdobrar no SUAS.

A autora coloca como *gap* do próprio trabalho a necessidade de conhecer as divergências internas do movimento estudado. Essas divergências foram ocultadas em função do momento recortado: a formulação da LOAS e do SUAS era uma urgência e isso pode ter diminuído os graus de conflito em relação aos tópicos mais específicos da política.

Gutierrez (2018) permite pensar a ocorrência de um “encaixe” do MS da assistência dado pela institucionalização da política pública na LOAS e no SUAS³⁹. O interesse predominante na formulação da política é o da estatização da responsabilidade sobre a assistência social. O sucesso em tal iniciativa marca um “domínio de agência”, no qual esse grupo se torna capaz de tomar decisões em relação à formulação da pasta. Essa capacidade e as ideias desenvolvidas no nível nacional, ao longo dos anos de 1990, estão presentes também no contexto pós-SUAS (implementação).

Esse trabalho traz, portanto, questionamento importante para o desenho da presente tese, relativos ao pressuposto de que os conselhos municipais de assistência (CMAS) dão

³⁸ Será chamado de MS da assistência social.

³⁹ A autora referencia a interação socioestatal em Gurza Lavalle e Szwako (2015), não aplicando o conceito de encaixes institucionais ou domínios de agência, elaborados nos anos seguintes.

continuidade aos interesses federais do MS mapeado em Gutierres (2015, 2018) e institucionalizados no SUAS.

Isso importa porque optou-se nesta tese por não realizar uma pesquisa de resgate do processo histórico específico da construção dos encaixes institucionais que produziram a política socioassistencial, tampouco os CMAS. Logo, as ponderações que seguem procuram traçar as conexões entre os interesses da formulação (a nível federal) a serem continuados nos CMAS.

O primeiro argumento favorável à conexão federal-local via Conselho Municipal vem da bibliografia, que, indiretamente já informou copiosamente a existência das interações socioestatais na formulação da pasta (MARGARITES, 2019, 2020b). Mas, há salto qualitativo, teórico e empírico, na especificação das relações em Gutierres (2015, 2018) e outras obras citadas. O trabalho de Bichir, Brettas e Canato (2017, p. 64) observa atuações e interações nessa IP, em São Paulo, entendendo-o como oportuno à ação das entidades. No trabalho mais recente, também mencionam o colegiado como “[...] canal oficial de interação entre a sociedade civil e a SMADS na governança do setor e está comumente ocupado por entidades conveniadas [...]” (BICHIR; PEREIRA; GOMES, 2021). A formulação e a implementação do SUAS constitui os conselhos locais como seu representante, que busca possibilitar às OSC a cogestão da pasta no contexto da política pública.

Segundo argumento é que a difusão dos CMAS está associada à indução federal, sendo que, imediatamente após a LOAS, já se viu um crescimento considerável dos mesmos no território nacional. Também reforça o CMAS como produto da ação federal, que por sua vez foi identificada no movimento social da assistência. Em diversos trabalhos é dito que a indução federal da pasta de política pública explica as capacidades decisórias dos colegiados. Além do nível federal, os estados podem criar “regimes subnacionais de normatização” que exercem a institucionalização indutora de políticas e colegiados (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2018, 2021; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). Entretanto, os conselhos de assistência social têm capacidades desdobradas do nível federal.

As características dos integrantes do MS da assistência mostram que o SUAS foi pensado por atores dos níveis locais. Assim, a indução federal não é exclusivamente uma via de mão única, pelo menos em relação ao planejamento do sistema e do espaço dos conselhos nela. Não foram apenas burocratas do nível federal, distantes das dinâmicas municipais da política, que pensou a indução. Pelo contrário, grande parte destes atuavam em fóruns de políticas e administrações públicas municipais, como Gutierres (2018) evidenciou. É possível pensar que os conselhos municipais foram pensados no nível do município, para então serem

sistematizados no SUAS. A confluência de agendas de atores do nível local e em instâncias participativas dá fôlego ao pressuposto de que os conselhos municipais refletem os encaixes observados a nível federal.

A possível existência de um encaixe institucional do MS da assistência no Estado, marcado pelo processo formulador da LOAS e SUAS, é altamente sugestiva de que a ação dos atores a implementar a política ainda influencia o nível local. A confirmação dessa hipótese exigiria a continuação do trabalho de Gutierrez (2018) sobre um recorte pós-formulação do SUAS (2005). Inclusive, que mapeasse as divergências internas a tal movimento e as suas questões e seus tópicos de agenda. Entretanto, o trabalho e as sugestões de outras bibliografias vão no sentido que os profissionais do setor e burocratas em movimento, em instâncias participativas de diversos níveis, são um grupo amplo a formular e implementar a política. Esse argumento, mesmo que parcial, para a confirmação da existência de um domínio de agência, é suficiente para mobilizar os propósitos dessa tese: os CMAS, fazendo parte da política institucionalizada pelo MS da assistência, incorrerá incrementalmente na implementação das diretrizes do SUAS.

Se essa ação federal produziu a política e as suas IPs, o que a orientou? Quais eram suas pretensões? A substância ideacional e os interesses do movimento social da assistência sobre a política têm contexto de atuação marcado pelo contraste em relação a uma outra forma de ação assistencial:

A construção da política de assistência social no Brasil se situa em um terreno de disputas, que convive, de um lado, com a reivindicação por uma política de direito, calcada na ideia de cidadania ampliada que combine responsabilização estatal e construção coletiva em espaços participativos; e, de outro, com as origens históricas ligadas à filantropia e ações emergenciais e pontuais, combinadas à vulnerabilidade e baixa capacidade de mobilização dos usuários da política (Gutierrez, 2015). Para fins de nossa análise, é importante observar a importância da atuação de um coletivo de atores que compõem um campo mais amplo da assistência social no Brasil, e milita, desde a incorporação da assistência social à Constituição e, mais especificamente, a partir da mobilização pela redação e aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pela efetivação dessa política como direito, **em contraponto ao legado assistencialista que sempre marcou as ações da assistência social**. Nas palavras de Vianna (2000), **a defesa da assistência social pública conta com a atuação de uma “elite profissional aguerrida”**, composta por profissionais da área, assistentes sociais, representados por suas entidades de classe, e pesquisadores de universidades, da área de Serviço Social (GUTIERRES, 2018, p. 92 grifo nosso).

Essa “elite profissional aguerrida” é, conforme nos informou a autora, marcadamente composta por atores intraestatais em ativismo social. Não é mencionada ali a posição de representantes de OSC ou o seu espaço na disputa em voga. O movimento da assistência social estaria contraposto a uma forma de atuação benemerente, filantrópica ou o que for, mas que é

tida como tradicional e histórica. O MS da assistência é marcado pela busca pela estatização dos serviços, sistematização dos procedimentos e expansão pelo território. Portanto, esse é o conjunto de intenções que orientam um movimento encaixado nas políticas institucionalizadas e permite imaginar a sua capacidade decisória nesse processo.

Já que Gutierres (2018) não trouxe o contexto pós-formulação do SUAS, coube consultar Brettas (2016). A confluência de informações trazidas pelas duas pesquisas é notável, principalmente em relação à visão inicial predominante na formulação do SUAS. Essa autora reforçou a existência de fases de implementação dotadas de visões hegemônicas dos atores:

Fase inicial do processo de implementação do SUAS (a partir de 2004) – visão estatista: [...]. Esta visão está relacionada ao diagnóstico que associava, de modo generalizante e pejorativo, a atuação privada nesta área ao assistencialismo, conservadorismo, filantropia e base religiosa e caritativa. Além disso, neste contexto, ainda era disseminado, nos campos acadêmico, militante e de esquerda, o entendimento de que a participação das OSC na oferta de serviços públicos significava, necessariamente, diminuição ou substituição do Estado. Assim, a agenda de afirmação da ação estatal que predominou na política de assistência social (conforme definida em âmbito nacional, pela SNAS e CNAS) neste momento – e que orientou a maioria de seus investimentos – se refletia, no limite, no alijamento das OSC do arranjo que vinha sendo desenhado (numa perspectiva de “jogo de soma zero”, na qual a expansão do espaço ocupado por um ator implicaria diretamente na redução do espaço do outro) (BRETTAS, 2016, p. 149-150, grifo nosso).

A primeira fase da implementação contou com uma visão hegemônica denominada “visão estatista”, que coincide bastante com a caracterização que Gutierres (2018) fez do movimento social da assistência. A ideia principal é a da estatização e sistematização dos serviços. Essa ideia é, necessariamente, conflituosa em relação às OSC.

Entretanto, a bibliografia sugere outro “domínio de agência”, dado por outros atores, e essa ponderação conscientiza sobre um fenômeno interessante. Para Gurza Lavallo et al. (2018), pode-se pensar um domínio de agência a partir da capacidade das OSC de agir na assistência de forma reconhecida pelo Estado:

Assistência social é, por exemplo, domínio de agência não apenas tradicional, mas centenário se considerada sua evolução a partir de benemerência e da filantropia (Gutierres, 2015). Aos atores desse domínio reconheceu-se tradicionalmente a legitimidade para agir na intermediação de recursos públicos no atendimento de segmentos da população demarcados por determinadas vulnerabilidades. Instrumentos foram criados para viabilizar essa atuação, canais de comunicação foram definidos e mecanismos de certificação do trabalho desses atores foram criados (GURZA LAVALLO *et al.*, 2018, p. 51).

A ação das entidades privadas, tradicionalmente aceita e estimulada pelo Estado, exemplificaria um domínio de agência, no qual as OSC possuiriam capacidade de escolher

como e quando fazer a assistência, de forma não vinculada a normas muito rígidas⁴⁰. A partir da bibliografia, é notável o fenômeno da existência de dois domínios de agência de movimentos sociais em conflito, o “formulador do SUAS” e os “agentes da filantropia”⁴¹.

O fenômeno da interação socioestatal na política pública é tão presente, que ambos os “modelos” podem ser explicados por tal ótica. No caso do MS da assistência, os interesses e visões propostos por ele, necessariamente se chocavam aos interesses e visões de uma ação das entidades historicamente sedimentadas na assistência. A observação das relações entre esses dois tipos de movimentos sociais é argumento suficiente para alarmar a comunidade acadêmica sobre a presença das interações socioestatais – mais que isso, a mútua constituição.

Essa interação entre as influências dos atores diversos tem efeitos importantes para o cálculo de novas direções implementadoras das políticas públicas⁴². A visão hegemônica do movimento social da assistência, a “visão estatista”, é alterada por volta de 2010:

Após os primeiros anos de implementação do SUAS (por volta de 2010) – *ideia de “rede socioassistencial privada do SUAS”*: ao longo da implementação do SUAS, fica evidente que as OSC são indispensáveis na oferta de seus serviços – responsáveis por uma grande demanda de atendimento, com inserção local e comunitária, com estrutura e *expertise*, sendo esta uma realidade legada de difícil alteração. Além disso, verifica-se dinâmicas políticas de forte pressão das OSC (sobretudo as grandes, com participação em conselhos nacionais de política pública) no sentido de afirmação de seu lugar no sistema. Num contexto mais geral, há um movimento de afirmação da participação das OSC na esfera pública, com o início das discussões e articulações do que viria a ser o MROSC [Marco Regulatório das OSC]. Na assistência, esse processo ganha força com a passagem da responsabilidade pela certificação (CEBAS) das OSC ao MDS [Ministério do Desenvolvimento Social] em 2009, o que resulta na criação de uma área destinada à gestão do conjunto de organizações que participam do SUAS – o Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (SNAS/MDS) (BRETTAS, 2016, p. 150).

A visão estatista não se sustentou diante da realidade prática, tampouco se viu hermética aos interesses conflituosos, e então cedeu à aceitação das OSC no sistema, por meio da nova visão hegemônica denominada “*rede socioassistencial privada do SUAS*”. É uma aceitação das OSC condicionada à regulação das mesmas na rede do SUAS. Mas, de acordo com a autora, a “aceitação” não significa que as OSC tenham sido inertes nesse processo. Por fim, observa-se que não é feita concessão em relação ao SUAS, em si mesmo, mas a ideia de pertencimento das OSC ao Sistema ganha elasticidade.

⁴⁰ Essa sugestão é um exercício para exemplificar o conceito de domínio, que não é levada a nível empírico pelos autores, apesar de ser senso comum acadêmico a primazia do setor privado historicamente na assistência.

⁴¹ O primeiro definido a partir de Gutierrez (2018), o “movimento social da assistência”, e o segundo, Lavallo et al. (2018).

⁴² É oportuno que Brettas (2016) tenha considerado a bibliografia sobre a implementação de políticas públicas, assim evidenciou dinâmicas política, problemas, conflitos, readequações de diagnósticos e etc.

Existem outras fases de implementação, determinadas por objetivos específicos, mas que caminham na direção da adaptação das OSC ao SUAS, uma vez que viriam a compor formalmente e em definitivo a rede de serviços. Neste sentido, a política do Vínculo-SUAS é a marca do governo federal sobre a implementação dessa associação, que é negociada no CNAS. Sua intenção é formar uma rede socioassistencial única do SUAS, na qual as OSC estejam plenamente empenhadas no sistema. Para tal, criou critérios de vinculação para normalizar a contratação das entidades e aplicar recursos públicos de forma facilitada – a facilitação era pretendida tanto para as OSC quanto para a administração pública:

Quadro 3 – Critérios do Vínculo-SUAS

Tipo de instrumento	Instrumento	Detalhamento	Referência normativa
Tipos de vinculação da organização ao SUAS	Inscrição	Realizada pelos conselhos municipais de assistência social, trata-se da autorização de funcionamento no âmbito da política dessa área.	Resolução CNAS nº 014/2014
	CNEAS	Ferramenta que reúne informações sobre as organizações inscritas que prestam serviços socioassistenciais.	LOAS (1993); NOB/SUAS (2005); Resolução CNAS nº 004/2014
	CEBAS	Certificação que possibilita a isenção tributária das contribuições da Seguridade Social.	Lei nº 12.101/2009 Decreto nº 8.242/2014
	Vínculo SUAS	Nível máximo de pertencimento ao SUAS, garantiria financiamento público à organização. Ainda não implantado.	Proposta de Decreto pelo MDS, depende de expedição presidencial
Instrumento jurídico de contratualização	Termo de Colaboração	Instrumento jurídico próprio para contratualização das OSC com o poder público para execução de políticas públicas. Substitui o convênio. Ainda não implementado.	Lei nº 13.019/2014 (implementação adiada para jan/2016)
Escolha das organizações	Chamamento público	Procedimento prévio de escolha das organizações que estabelecerão parceria com o poder público.	

Fonte: Brettas, 2016, p. 91-92.

Aparentemente, o Vínculo-SUAS é uma política incipiente, de um ponto de vista mais crítico sobre os seus resultados:

O Vínculo-Suas embora tenha sido objeto de diversas proposituras, ainda não foi regulado. A gestão do Suas, entre os entes federativos, não assumiu a pleno o caráter público dos serviços socioassistenciais. Na maioria dos municípios, estes estão sob gestão conveniada com organizações. Não há precisão quanto à responsabilidade estatal na provisão dos serviços socioassistenciais. Essa imprecisão encontra apoio em organizações sociais que, ao assumir por convênio a gestão de um serviço socioassistencial, não abrem mão dos princípios particulares de sua missão (SPOSATI, 2018, p. 2321–2322).

Algumas ponderações podem ser interpostas. A não regulação do Vínculo-SUAS sugere observar a sua incipiência. Entretanto, a incipiência é mais relativa à inexistência de uma regulação geral, um documento universal e central para formalizar e orientar a implementação,

bem como fazem falta os usuais “manuais” que o ministério responsável pela assistência costuma produzir – são trabalhos com normativas comentadas, instruções específicas para conselhos, funcionários públicos e etc. Consequentemente, a inscrição nos CMAS, no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) e a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) são regulações aplicadas que conferem status às entidades, de “inscrita”, “certificada” e etc., ao passo que o Vínculo-SUAS não confere tais status, inexistindo, ainda hoje, a denominação formal das entidades “vinculadas”.

A inscrição e o cadastro das entidades, dentre uma série de medidas deram volume à política do Vínculo-SUAS, mesmo que ele não tenha demarcado uma regulação formal. Assim, pode-se falar de uma política de vinculação das OSC ao SUAS, em função das ações práticas observadas e regulações associados ao interesse vinculador. Entretanto essas regulações estiveram indiretamente associadas ou integrantes ao Vínculo-SUAS quando ela se formalizou⁴³. Transformações importantes para o setor foram apresentadas no período.

Parece ser importante localizar momentos de formalização da política pública em voga. Em um primeiro momento, da formulação do SUAS até o ano de 2010, tem-se ações diversas voltadas ao interesse implementador do sistema em relação às OSC. A certificação das entidades passou a ser responsabilidade ministerial, e não mais do CNAS⁴⁴. O mesmo foi válido para as entidades com atuação preponderante em Educação e Saúde, que passaram a se certificar nos ministérios responsáveis pela pasta. Um conjunto de regulações caminharam nesse sentido⁴⁵: Resolução CNAS n° 109, de 11 de novembro de 2009⁴⁶; Lei n° 12.101, de 30 de novembro de 2009⁴⁷; Resolução CNAS n° 16, de 5 de maio de 2010⁴⁸. Todas dispõem sobre parâmetros regulatórios para as entidades, focados na inscrição e na própria tipologia de ações cabíveis à assistência social a serem executadas por elas. A solicitação da inscrição já exigiria que as OSC se encaixassem em uma das ações tipificadas.

⁴³ Sposati (2018) teceu crítica à institucionalidade e aos efeitos da política. Aqui, respondeu-se ao primeiro ponto, já que observar os efeitos da política e o quanto ela alterou o *modus operandi* das OSC é outra questão.

⁴⁴ Cortes (2015) analisa os significados políticos desse processo.

⁴⁵ Elas serão tratadas mais profundamente no Capítulo 3, no qual observa-se, sinteticamente, a evolução das regulações de entidades em parâmetros gerais que vão se tornando mais específicos na medida em que se relacionam ao SUAS.

⁴⁶ Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

⁴⁷ Lei n° 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

⁴⁸ Resolução n° 16, de 5 de maio de 2010, do Conselho Nacional de Assistência Social. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal.

Gonçalves (2016) entende haver uma política de vinculação mais sistemática a partir do ano de 2010, que perdurou até 2014, embora seus efeitos possam ter continuado⁴⁹. Essa demarcação do ano inicial é referida pela criação do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (DRSP) na Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SNAS-MDS). Esse departamento veio a formular e implementar ações formais do Vínculo-SUAS.

Cabe reiterar a colocação de Brettas (2016) sobre a preponderância de uma visão hegemônica pautada na responsabilização estatal no entorno de 2010. Isso sugere que o primeiro rol de ações e regulamentos visaram uma indução mais rígida das OSC ao SUAS. O Vínculo-SUAS, como política pública de “nome próprio”, correspondeu às noções ideacionais ressaltadas pela dissertação citada. É ali que também se viu a flexibilização das visões hegemônicas sobre o espaço das OSC no SUAS, centradas inicialmente na “estatização” e alijamento; um degrau intermediário de flexibilização; e outra etapa de incorporação das OSC ao SUAS. Evolução esta acompanhada pela readequação de diagnósticos, relacionada à dependência às entidades, e negociações com as OSC de grande porte.

Ao longo do processo que definiria o espaço das OSC no Sistema, formalizado na política do Vínculo-SUAS, muitas regulações já vinham sendo produzidas no âmbito da regulação do *modus operandi* e dos conceitos intrínsecos à natureza dos serviços prestados, tendo validade formal já em 2010 ou antes. Regulações estas produzidas no contexto da visão hegemônica mais “agressiva” em relação às entidades, ainda. Inclusive, a transformação das ideias e intensões do Vínculo-SUAS levaram tempo para serem consolidadas e, mais que isso, não transformaram substancialmente as regulações anteriores. Isso pode ter gerado ruídos na implementação no nível local: qual “mensagem”, ou visão hegemônica, chegou aos municípios? Apesar de essa ser uma dimensão integrante da presente tese, ela não cabe a este capítulo⁵⁰.

Toda essa bibliografia citada, os processos apresentados e etc. trouxeram à tona a permuta de interesses de pesquisa de agendas inicialmente diversas. A formulação do SUAS pelo MS da assistência é um processo que sugeriu o “encaixe” daquele grupo nas estruturais federais. Formal ou informalmente, o movimento passou a ser reconhecido como ator legítimo do processo formulador – institucionalizando a política e a sua posição nela. Ao longo dos primeiros anos da implementação do seu projeto, predominou o alijamento das OSC à política.

⁴⁹ No Marco Regulatório das OSC, por exemplo, que formulado em 2014 ainda contaria com uma fase de implementação.

⁵⁰ Ela será abordada nos capítulos empíricos.

Essa “visão hegemônica” foi revertida gradualmente a partir da própria racionalidade dos atores, diante do diagnóstico prático da impossibilidade da prestação exclusivamente estatal, paralelamente à colocação de interesses das OSC de grande porte. A interação socioestatal parece tão recorrente que a disputa sobre a política pública repercute as dimensões de disputa entre os próprios movimentos ou domínios de agência. Isso principalmente caso se considere a prestação assistencial histórica das OSC como uma autoridade ou domínio no setor, diretamente atingida pelas novas diretrizes do SUAS.

É perceptível, atualmente, a aceitação de que as interações socioestatais fazem parte da política pública. As interações agem na formulação, exemplificada pelo MS da assistência e a atuação relativa à LOAS e ao SUAS (GUTIERRES, 2015, 2018). Agem também no processo implementador-formulador, quando o Vínculo-SUAS, política mais recente, é modelada em seus parâmetros ideacionais, influenciada por OSC de grande porte, dentre outros fatores.

A interação socioestatal é, também, componente inextrincável da provisão de serviços públicos. A bibliografia tem acentuado o aspecto interacional associando-o a outros conceitos. Por exemplo, o entendimento da regulação da rede socioassistencial como capacidade estatal (BICHIR; PEREIRA; GOMES, 2021); a provisão de serviços como expansão das funções globais e da capilaridade do Estado de Bem-estar, na relação serviço-público atendido (GUICHENEY, 2019); o neoinstitucionalismo histórico e as trajetórias da política até a sua implementação (BRETTAS, 2016).

A existência da interação socioestatal no contexto da implementação das políticas reforça a necessidade de focalização dos conselhos gestores. Os CMAS são instâncias para a implementação da política, uma vez que fazem parte do desenho do SUAS. São instâncias conectadas a ele, e, assim, pensadas como parte dele e dos seus interesses sedimentados. Mas também são espaços para a formalização da representação das OSC, cujos interesses são inextrincáveis para a implementação do Sistema.

Toda a análise mostrou que as interações socioestatais estiveram presentes na produção das políticas de AS. Os domínios de agência manifestos nas ações socioassistenciais antes e depois do SUAS se alteraram em forma, embora ainda estivessem ali tais mostrando que as forças de interesses sociais são fortes. Assim, foi coberto um pouco da trajetória histórica das interações E-S, um tema caro para a teoria dos domínios de agência focados na institucionalização de encaixes no Estado. Muito se falou sobre as interações socioestatais na bibliografia especializada quando esteve em voga o nível federal, mas restou às sombras pensar a conexão entre a política federal e o seu nível local. É justamente as determinações e interesses

que jogaram na formulação da política que passarão a ser jogados no nível municipal em sua implementação.

3 O SETOR DE POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A DISCRICIONARIEDADE NO NÍVEL LOCAL SOBRE O CONTROLE DA REDE PRIVADA

Nesse capítulo argumenta-se que existe espaço para a instalação de domínios de agência nos municípios, decorrente da distribuição de funções entre os níveis de governo na política socioassistencial. A referenciação de alguns conceitos da bibliografia sobre o federalismo mostrará que esse espaço legado ao município não é incomum. Apesar da preponderância do nível federal sobre as políticas, o nível municipal possui grandes atribuições.

As atribuições municipais ganham dimensões de acordo com o aspecto da política pública sobre o qual se fala, variando-se o grau de centralização-descentralização da tomada de decisão. A gestão da rede privada é um dos aspectos que recaem no município, diante da implementação das normativas nacionais nesse sentido. Diante dessas atribuições funcionais, os conselhos não exercem um papel cartorial ao examinar, vistoriar e inscrever as entidades socioassistenciais privadas, referenciado no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Essa função corresponde à resolução de um dilema de implementação legado pelas políticas de vinculação das OSC ao SUAS, que surgiram em torno dos anos de 2010.

A fim de construir essa linha argumentativa organiza-se da seguinte forma esse capítulo. Na subseção seguinte (3.1) observa-se como a trajetória da política concebeu a descentralização político-administrativa para a assistência social. Na subseção 3.2 será observado como conceitos e categorias da bibliografia sobre o federalismo trazem observações (e variações) importantes para a discricionariedade dos municípios em aspectos diversos da política socioassistencial. Inclusive, observa-se os diferentes graus e ritmos de implementação sobre aspectos diversos dessa política que se observou nos municípios. Na subseção final, 3.3, tem-se como objeto a ação específica de implementação das regulações sobre a rede privada, seus dilemas e o engajamento institucional que cabe aos conselhos nesse sentido. Toda essa análise explora a criação de um contexto favorável à formação de domínios de agência nos municípios a partir da divisão de tarefas entre os níveis de governo no desenho da política.

3.1 Federalismo e descentralização da política de assistência social

Essa subseção observa as regulações nacionais pertinentes à descentralização político-administrativa na pasta da assistência social.

A descentralização político-administrativa foi uma ideia basilar na formulação da política de assistência social e influenciou a distribuição de autoridades e responsabilidades

entre os níveis de governo. A Constituição Federal de 1988 (CF), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004) e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS-2005) materializaram a distribuição de funções entre os níveis de governo, bem como definiram os traços mais gerais da pasta.

A seguridade social possui um capítulo inteiro na Constituição Federal de 1988 (CF-88), inserida no Título VIII, “Da Ordem Social”. Iniciada no art. 194, tem como princípio que venha do Estado a garantia da seguridade social, enquanto direito à saúde, previdência e assistência social, por meio de ações estatais e da sociedade (BRASIL, 1988).

A seção II do Capítulo da Seguridade Social focaliza a área da saúde. Essa parte do texto constitucional abarca do artigo 196 ao artigo 200, que contêm um total de 32 parágrafos e incisos, dentre alterações e exclusões textuais. A seção III, por sua vez, focaliza a área da Previdência Social. Contém o artigo nº 201 e o art. nº 202, alterados várias vezes. Esses artigos contabilizam mais de 50 incisos e alíneas, dentre alterados ou excluídos. Ou seja, as áreas de saúde e previdência contaram com relevante engenho regulatório já na CF de 88, além de terem sido modificadas e disputadas inúmeras vezes ao longo do tempo.

Por outro lado, a assistência social possui diretrizes constitucionais nos artigos nº 203 e 204, possuidores de um total de oito incisos, com algumas inclusões datadas de 2003⁵¹. Comparativamente, a seção constitucional sobre a assistência social é menos desenvolvida do que as seções sobre as demais integrantes da seguridade social (Saúde e Previdência Social). Isso indica que a CF de 88 é um marco inicial para a institucionalização dessa pasta de política pública, embora relevante. Também indica que outros corpos regulatórios da política sejam relevantes para especificar os seus contornos.

O art. 204 da Constituição Federal de 1988 estabelece diretrizes que inauguram nas regulações nacionais de assistência social os ideais participativos e descentralizantes:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social [...] e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

⁵¹ Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dez. de 2003.

A CF de 88 inicia a nova etapa nas políticas de assistência social no que tange ao aprofundamento institucional do setor enquanto política pública.

Já a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) determina que a assistência é um direito do cidadão e um dever do Estado, com o objetivo de atender suas necessidades mínimas (BRASIL, 1993). A LOAS possibilita uma compreensão sobre a política que afasta as ações da pasta do caráter errático e da centralização nas entidades beneficentes. Esses traços demonstram a tentativa de reformulação da trajetória histórica da assistência social marcada pelo entendimento da mesma como uma subpolítica ou subprograma anexado a outras áreas de políticas. A lei também cria uma definição para as entidades e organizações de assistência social⁵², bem como regulamenta o seu funcionamento. Essa referência é extremamente importante para a gestão da rede privada, porque o que vem a ser uma entidade de assistência social apta a prestar serviços tem a sua primeira definição aqui.

Na LOAS, o capítulo III – “Da Organização e da Gestão” reforça os princípios de descentralização e participação:

Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (BRASIL, 1993).

Esse trecho foi alterado pela Lei nº 12.435, de 6 de junho de 2011:

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; [...]

§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei (BRASIL, 2011)⁵³.

Essa alteração mantém o valor da descentralização e da participação, então referenciados no SUAS.

⁵² A definição das entidades está dada no... “Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.” (BRASIL, 2011).

⁵³ A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) tem a sua promulgação em 1993, mas foi reformulada – atualizada – em 2011. Optou-se por citá-las diferenciadamente, a fim de dar sensibilidade sobre algumas das suas transformações. Cabe mencionar que a maior parte do recorte da pesquisa desta tese (2010-2019) envolve o período em que a regulação de 2011 já é válida.

Os conselhos são considerados espaços para o exercício do controle social, associado à fiscalização das ações da pasta. Além disso, os órgãos colegiados foram tidos como espaços participativos para a cogestão da pasta junto ao Executivo. A LOAS estabelece os conselhos como instâncias deliberativas integrantes da política assistencial (BRASIL, 2011). Eles possuem a atribuição específica de inscrição e fiscalização das entidades de assistência social (art. 9º)(BRASIL, 1993). É um dos poucos conselhos – em comparação aos conselhos de outros setores – que define a participação como dada pela representação via “organizações representativas” (art.º 5, III)(BRASIL, 1993)⁵⁴.

Ainda de acordo com a LOAS, as entidades fazem parte do SUAS, podendo participar na cogestão e prestação dos serviços⁵⁵; sendo o conselho o seu espaço de representação. A vinculação das entidades ao SUAS é o reconhecimento, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de que as entidades privadas fazem parte da rede socioassistencial.

Na LOAS deve-se retomar a diretriz da descentralização:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:
 I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
 II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
 III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (BRASIL, 1993).

A LOAS foi promulgada com a finalidade de melhor definir os aspectos gerais da pasta, que ficaram indefinidos com a CF-88. Ela expressa o conjunto de ideias – e disputas – em voga no período sobre a formulação da política, e a descentralização e a participação são algumas dessas ideias.

A I Conferência Nacional de Assistência Social tratou da descentralização político-administrativa. Ela permite ver que a descentralização teve importância central no diagnóstico dos atores envolvidos na Conferência, cujo tema foi: “Sistema descentralizado e participativo

⁵⁴ Geralmente, conselhos municipais preveem a participação de representantes governamentais e da sociedade civil. Da sociedade é prevista a representação dos usuários; das entidades; e dos trabalhadores do setor (BRASIL, 1993).

⁵⁵ Seguimos a definição de Jaccoud; Bichir; Mesquita (2017, p. 38) sobre serviços, ao sugerirem “[...] como relevante distinguir três campos [de oferta da assistência social]: o da provisão de serviços a diferentes situações de vulnerabilidade, associadas a ciclo de vida, deficiências, inserção precária no mercado de trabalho, entre outros; o campo da garantia de renda aos mais pobres, em particular diante da consolidação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família (PBF); e, por fim, o campo voltado à promoção da equidade por meio da priorização de públicos, ofertas ou estratégias de políticas.”. Entende-se por serviço aqueles referentes ao primeiro campo citado.

– Financiamento e relação público-privado na prestação de serviços da Assistência Social”, ilustrada na deliberação:

Descentralizar o atendimento na área de Assistência Social, dentro dos princípios da municipalização, com autonomia de recursos financeiros. Esta descentralização deve ser entendida como um processo que implica redistribuição de recursos e de poder, redefinição de papéis, reordenamento institucional e estabelecimento de novas relações entre as três esferas do governo e controle social (CNAS, 2016).

A diretriz da descentralização também esteve conectada à factibilidade do controle social. Os diagnósticos presentes no relatório da Conferência evidenciam que o controle, a participação na condução das políticas e o exercício da transparência têm como pré-condição a proximidade do cidadão ao Estado: “[...] a municipalização representa o processo de levar os serviços e os benefícios onde o cidadão nasce, vive e constrói sua história. É no município que o cidadão fiscaliza a ação do governo e executa o controle social.” (BRASIL, 1995, p. 8).

Já a “Cartilha 2: Implicações do SUAS e da Gestão Descentralizada na atuação de conselheiros de Assistência Social”, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) trata das diretrizes de descentralização e da participação na atuação dos conselhos de assistência social (BRASIL, 2013). É importante buscar conhecer a diretriz da descentralização e da participação a partir dessa cartilha, pois reflete noções dos grupos imbricados na coordenação da política.

A cartilha intenta conscientizar os conselheiros para considerarem as peculiaridades de sua realidade local: municípios grandes, médios e pequenos, rurais ou urbanos, das capitais ou do interior, industrializados ou periféricos aos grandes centros urbanos. A importância da descentralização, argumentada pela cartilha, consiste na existência dessas realidades locais diversas, que implicam experiências e desafios de gestão heterogêneos (BRASIL, 2013). Conseqüentemente, atenta para a impossibilidade de o Governo Federal realizar a política de assistência por si só. A cartilha trabalha com a seguinte noção de descentralização:

Descentralizar significa dividir poderes e tarefas, gerenciar e executar conjuntamente. Todas as esferas de governo devem trabalhar em cooperação e em rede para que a política de assistência cumpra seu objetivo, que é garantir os direitos socioassistenciais de todas as pessoas que dela necessitarem (BRASIL, 2013, p. 15).

O desdobramento lógico da descentralização, ainda de acordo com a cartilha, implica em desconcentrar o poder de decisão e distribuí-lo entre todas as esferas de governo, sem eximir nenhuma delas da responsabilidade; criar formas de funcionamento da política válidas para todo o país; e “envolver e responsabilizar os vários centros de decisão, financiamento e controle social na gestão e execução da política de assistência social” (BRASIL, 2013, p.14).

Não é sem motivos que a diretriz da descentralização envolva a criação de um “[...] comando único das ações em cada esfera de governo” (BRASIL, 1993), que pode ser entendido como “[...] um núcleo político que coordena a política pública de assistência social, integrando e articulando todas as ações que acontecem na sua esfera de governo, sejam elas governamentais ou de iniciativa da sociedade civil.” (BRASIL, 2013, p. 32). O comando único centraliza a gestão em um único órgão, em cada nível de governo, que venha a gerir as finanças, os trabalhadores, os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Conseqüentemente, reforça-se a identidade do setor, enquanto política pública não subordinada a outras pastas, e ao mesmo tempo atua contra a fragmentação e a desarticulação das práticas.

De acordo com a LOAS, as três esferas de governo devem realizar ações de forma articulada “cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.” (BRASIL, 1993). As atribuições de cada nível de governo foram destrinchadas naquela lei. O art. 12 determina os papéis da União, resumíveis em: conceder e manter o Benefício de Prestação Continuada (BPC); “apoiar técnica e financeiramente os serviços, programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em nível local e regional”; bem como atender às ações assistenciais de caráter de emergência, juntamente aos municípios e estados (BRASIL, 1993).

Aos estados cabe cofinanciar e destinar recursos aos municípios para os benefícios eventuais, programas e serviços, bem como para executar aprimoramentos de gestão; assessorar, estimular e apoiar técnica e financeiramente os municípios; monitorar e avaliar a política de assistência social; nesse artigo também se contempla a possibilidade de o estado executar serviços assistenciais diretamente, apenas quando inexisterem condições financeiras ou de demanda no município para que ele – o município – o execute (BRASIL, 2011). Muitas dessas funções são concorrentes entre os estados e a União.

Por fim, os princípios, diretrizes e diversos artigos sobre a descentralizam desaguam nos papéis específicos do nível municipal. A essa instância de governo compete o trabalho de executar serviços assistenciais, aos quais também cabe:

- I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
- III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
- IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;
- V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei;

- VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;
- VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito (BRASIL, 2011).

Enquanto os estados e o Governo Federal prestam apoio técnico e realizam o financiamento de auxílios e projetos, concorrentemente ao município, caberia ao nível municipal a efetuação dos pagamentos, a execução dos projetos e a prestação dos serviços. O encargo do município à execução direta dos serviços (“executar”, “prestar”, “efetuar”) manifesta uma lógica que atribui a implementação da política ao nível municipal e a formulação das políticas ao nível federal.

Apesar da elasticidade das possibilidades de relacionamento entre os governos subnacionais, o art. 19 da LOAS define as responsabilidades do órgão da Administração Pública Federal como coordenador da política. Cabe a ele, dentre outras funções vitais, a proposição do Plano Nacional de Assistência Social; propor critérios de elegibilidade para a concessão dos projetos, serviços e programas; estabelecer medidas de qualidade da prestação dos mesmos (BRASIL, 1993). De forma geral, tudo indica que o governo federal formulará, financiará, avaliará e monitorará a política de assistência social.

Por sua vez, a PNAS-2004 endossa o conceito de descentralização contido na LOAS, atualizando-a. Os mecanismos dessa diretriz incluem o “comando único” em cada esfera de governo; também exige a instauração de planos, fundos e conselhos de assistência social em todos os níveis de governo. Os fundos devem ser geridos pelos órgãos governamentais de cada nível e fiscalizados pelo respectivo conselho. Os planos de assistência social devem ser formulados por cada nível de governo e aprovados pelo conselho, estabelecendo as diretrizes e ações a serem tomadas.

3.2 Municípios importam: divisão de tarefas e a discricionaridade no nível local

Como observado, a descentralização foi uma ideia central para a política de assistência social. Entretanto, a bibliografia especializada sobre o federalismo mostra que podem haver diferenças no grau de centralização ou descentralização – e em outras dimensões – de acordo com o aspecto da política pública que o observador tem em mãos. Essa subseção também explora como tais conceitos ajudam a compreender a discricionaridade dos municípios em aspectos diversos da política socioassistencial.

A divisão de funções entre níveis de governo lega autonomia relativa aos subníveis, condicionada às normas gerais instauradas pela União. O regramento não é o único

determinante da capacidade de ação das subunidades de governo. Pode-se aproximar os estudos do federalismo aos estudos sobre capacidades estatais, que questionam como o Governo Federal lega capacidades às subunidades para a tomada de decisões (TOCK, 2019). Nesse ínterim, Souza (2018) destaca a concessão institucional de liberdade de tomada de decisão aos estados, na assistência social, porém, não possuem as ferramentas adequadas para tomá-las – capacidade burocrática e orçamentária. Como resultado da falta de protagonismo dos estados, a discricionariedade municipal é alavancada.

A tensão sobre a tomada de decisões entre os níveis de governo pode ser entendida por meio do continuum “uniformidade *versus* diversidade”, que se refere ao peso das decisões do governo central sobre a liberdade da tomada de decisões locais (SOUZA, 2019). A diversidade diz respeito às soberanias divididas em níveis nas federações, que remetem à capacidade decisória particular de cada unidade em determinadas questões. Ao passo que a uniformidade é referenciada pela decisão central a incidir sobre aquelas. Desta forma, tem-se um aparente paradoxo federalista quando decisões centrais vinculam decisões locais. É, em parte, o caso brasileiro, no qual há tradição longínqua de constitucionalização de uma grande gama de setores de políticas. Entretanto, Souza (2019) sugere que, apesar da tendência centralizadora, não há “sufocamento” da capacidade decisórias das subunidades, nem ausência de equilíbrio na execução das políticas. E que o paradoxo uniformidade-diversidade é oriundo das perspectivas teóricas hegemônicas do federalismo, amparadas pelo caso estadunidense (SOUZA, 2019). Essa sugestão é uma forma de interpretar as atuações estatais no caso da assistência social.

Pode-se dizer haver uma cisão funcional entre a formulação de serviços e seus objetivos em distinção à implementação e oferta dos serviços socioassistenciais. A primeira tarefa, relativa à formulação dos serviços como parte mais geral da política socioassistencial, coube à União. Enquanto a implementação, como a execução dos mesmos, coube aos municípios. Desta forma, pode-se esperar relativa liberdade de atuação nos municípios, seguindo os princípios e diretrizes de descentralização. Como Souza (2019) recupera, há variados sentidos em que a relação cooperativa ou coordenativa se faz presente, sendo mutável nos diversos contextos.

Na contramão de um “senso comum” de que o governo federal no Brasil é centralizador, Souza (2019) pontua esse argumento ao acrescentar complexidade, quando relativiza os níveis de voluntarismo possivelmente embutidos na coordenação:

Existem diferenças entre os dois conceitos [coordenação *versus* cooperação]. A principal é o caráter voluntário de uma (cooperação) e hierárquico da outra (coordenação). A cooperação tende a manter a autonomia dos entes que dela participam e a coordenação tende a centralizar decisões. Todavia, cooperação e coordenação podem ocorrer simultaneamente. O que varia é a ênfase dada a cada uma.

Aplicado ao caso da divisão de responsabilidades sobre políticas públicas da assistência social, é razoável presumir a maior relação de coordenação pela União sobre as subunidades. Em que pese, nessa relação, o papel de executor da política ao município e de assistente ao Estado (SOUZA, 2019, p. 7).

A autora argumenta ser observável um continuum na relação de autoridades entre o governo central e as subunidades, traduzido no eixo “coordenação vs. cooperação”, a exaltar a possibilidade da simultaneidade e adaptabilidade dos municípios e estados às normas federais.

Souza (2019) reconhece que o Governo Federal seja preponderante na coordenação – “[...] coordenação como a organização de todas as atividades, com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos de um grupo.” (SOUZA, 2019, p. 7). Ela acrescenta que deve haver cooperação para que se promova a coordenação intergovernamental, mas esta deve ser criada e estimulada por meio de incentivos que tornem a adesão racional para os atores locais (SOUZA, 2019, p. 7). Esse argumento é relevante por evidenciar que os atores “coordenados” e a sua realidade local importam para a finalização dos planos pretendidos pela União.

Para Arretche (2004), a “descentralização de competências” foi um projeto derrotado na Assembleia Nacional Constituinte. Consequentemente, nas políticas sociais, qualquer ente federativo estava autorizado a implementar os programas. Mas, da mesma forma, os entes federativos não estavam obrigados a implementá-los. Essa “simetria de opostos” resulta na possibilidade de competências concorrentes. Logo, a CF-88 não avançou tanto em relação aos desenhos institucionais sobre a distribuição de funções de políticas públicas, sendo a carga histórica institucional centralizadora mais relevante para alguns setores (ARRETICHE, 2004, p. 22).

No caso da assistência social pode-se dizer que a Constituição lega espaço para que os desenhos próprios da política realizem a divisão de tarefas – mesmo que dependente da capacidade de coordenação federal. A LOAS, PNAS-2004 e a NOB-SUAS-2005 encontraram espaço para organizar a divisão de responsabilidades e atribuí-las aos municípios.

3.2.1 Multidimensões da implementação da política socioassistencial

Algumas dimensões ou aspectos da política receberam tratamentos bastante diversos no percurso da implementação. A forma de financiamento, a criação e o uso de fundos específicos; a constituição da unidade orçamentária; a infraestrutura do órgão gestor; a implantação de burocracias; a filiação setorial: são alguns destes aspectos.

Uma maior liberdade de agência municipal se encontra nas regras de mínimos de financiamento, que são inexistentes, apesar do constante interesse do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) pela vinculação orçamentária ao setor em todos os níveis de governo – ao passo que a área de educação e saúde possui regras condicionantes dos investimentos municipais, na ordem de 25% e 12%, respectivamente. Essas regras constitucionais válidas para outras políticas não estão implementadas nessa via no caso da assistência social.

Na Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) há regras sobre a distribuição de recursos entre os estados e a priorização entre os municípios. Os recursos federais possuem modalidades de acordo com a aplicação específica dentro do rol de serviços disponíveis no município. Ainda assim, o município decide, dos recursos próprios, o volume a ser investido no setor.

No que tange ao planejamento do setor de assistência social, o município deve criar Planos e pode estabelecer políticas próprias. No âmbito desses Planos Municipais de Assistência Social, os municípios têm a função de realizar o levantamento situacional das vulnerabilidades observadas e, assim, agir na implementação de burocracias e serviços já estabelecidos histórica e institucionalmente. A elaboração do Plano e das políticas deve ser dada de acordo com os Planos nacionais. Inclusive, as peças orçamentárias municipais da assistência devem mobilizar esses planos e estarem de acordo, também, com as definições do Plano Estadual, que por sua vez, deve estar atento ao Plano Nacional⁵⁶.

A regulação da política de assistência quer a instauração de um “comando único” em cada nível de governo para a gestão do setor, para que se possa estabelecer uma “ação em rede”, ordenada e sistematizada. Ela estabelece que os níveis de governo se empenhem, cada um nas suas responsabilidades, que giram em torno de apoio técnico e financeiro, execução de pesquisas, administração dos benefícios, avaliação e monitoramento da política, execução e prestação de serviços diretos – função mais enfaticamente concebida para os municípios.

Pode-se dizer que a capacidade de ação dos municípios é considerável e, conseqüentemente há grande desigualdade territorial de recursos investidos no setor, mesmo considerando-se os investimentos federais. Esse pressuposto está de acordo com o modelo federativo brasileiro de 1988: “*It [a CF de 1988] also gives local communities a share of*

⁵⁶ A execução de uma pesquisa acerca do quão vinculativo são os Planos seria outra matéria, mas de fato pode-se dizer que a PNAS e a NOB-SUAS não se prolongaram sobre essa vinculação – tampouco estabeleceram medidas avaliativas ou punitivas nessa matéria.

decision-making responsibility regarding the provision of local public services.” (SOUZA, 2016, p. 281).

A execução da política também dependerá da trajetória histórica da assistência social no nível local, da força e das capacidades das organizações da sociedade civil (OSC) de cada contexto. O caso de São Paulo é um exemplo claro de como a dependência da assistência às OSC influencia a prestação de serviços, concentrando-os na rede privada, por meio de uma rede relacional no município (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017).

No campo da assistência social, apesar das dificuldades, houve sucesso em induzir os níveis locais a adotarem as medidas do governo federal. Alguns dados podem expressar esse argumento. Podem ser entendidos como *proxies* da descentralização das políticas de assistência social, em um quadro geral: a existência de instâncias específicas nos subníveis de governo, como os Conselhos e os Planos; a formação de Fundos Municipais como Unidade Orçamentária; órgãos administrativos instaurados para compor o “comando único” em cada nível de governo, como as secretarias, exclusivas ou não, mas voltadas à questão da Assistência Social; aplicação de recursos próprios no Fundo Municipal.

Enquanto instância estabelecida como pré-requisito nas regulações, os conselhos municipais e estaduais se nacionalizaram precocemente – foram estabelecidos em, pelo menos, 90% dos municípios e estados brasileiros, até o ano de 1999 (IBGE, 2018b, 2018a).

Sobre o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), pode-se perceber que eles estão criados, apesar de serem pouco utilizados, na maior parte dos municípios brasileiros já em 2005:

Tabela 3 – Municípios brasileiros de acordo com existência de FMAS, característica da aplicação de recursos e por existência de lei estabelecendo valores mínimos de aplicação em Assistência Social (2005)

Total de munic.	Existência de fundo				Aplicam pelo menos 5% dos recursos próprios disponíveis na Assistência Social				Existência de legislação-piso	
	Sim (%)	Não (%)	É unidade Orçamentária		Aplicação na Função Assistência Social		Aplicação no FMAS			
			Sim (%)	Não (%)	Sim (%)	Não (%)	Sim (%)	Não (%)	Sim (%)	Não (%)
5.564	5079 (91,28)	484 (8,70)	4388 (86,39)	691 (13,61)	1627 (29,24)	3872 (69,59)	420 (7,54)	5.044 (90,65)	2807 (50,5)	2756 (49,5)

Fonte: O autor, 2021, a partir da base de dados MUNIC, IBGE, 2005.

Além da criação, a PNAS-2004 exige que os fundos sejam unidades orçamentárias⁵⁷. A definição de que 5% dos recursos municipais sejam aplicados na Assistência Social foi amplamente deliberada nas Conferências Nacionais (na edição I, II, III e IX) e também na Política Nacional (BRASIL, 2005, p. 51).

Em relação ao estabelecimento de órgãos gestores⁵⁸ da assistência social nos municípios para a composição do “comando único”:

Tabela 4 – Caracterização do órgão gestor da assistência social nos municípios brasileiros (2005, 2010)

	2005		2010	
Secretaria exclusiva	3272	58,83%	3986	72,60%
Secretaria em conjunto com outra política	1163	20,91%	982	17,90%
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	713	12,82%	295	5,40%
Setor subordinado a outra secretaria	384	6,90%	215	3,90%
Não possui estrutura específica	16	0,29%	0	0,00%
Fundação Pública	14	0,25%	9	0,20%
Recusa (sem resposta)	1	0,02%	0	0,00%
Total	5562	100,00%	5478	100,00%

Fonte: O autor, 2021, a partir de Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE, 2005, 2010.

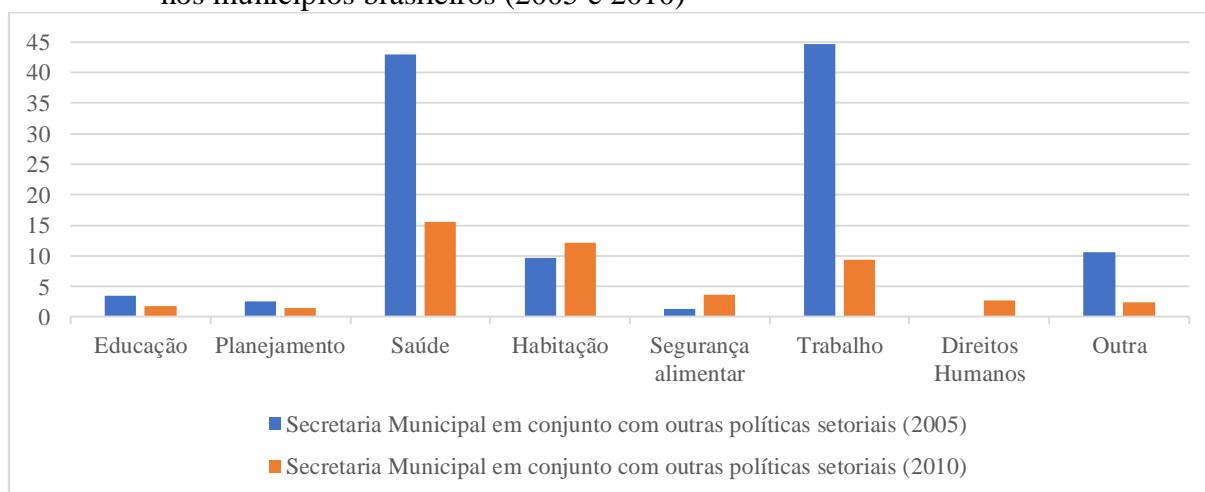
A diferenciação dos órgãos gestores torna possível observar investimentos de capacidades estatais hierarquicamente distintas. Secretarias exclusivas podem apresentar mais investimentos em recursos humanos e autonomia decisória, em comparação às secretarias conjuntas ou setores. Não é desprezível notar que a maior parte dos municípios possui alguma estrutura de gestão; o predomínio de secretarias exclusivas (72,6%); e que secretarias somam 90,5% do total de órgãos gestores municipais.

As secretarias e os setores podem ser coordenadores ou podem estar subordinados a outras pastas de políticas. Quais foram as pastas mais comumente associadas à assistência social? O gráfico abaixo traz a porcentagem das pastas de políticas que as secretarias municipais em conjunto declararam estar associadas:

⁵⁷ Entidade da administração direta, inclusive fundo ou órgão autônomo, da administração indireta (autarquia, fundação ou empresa estatal) em cujo nome a lei orçamentária ou crédito adicional consigna, expressamente, dotações com vistas à sua manutenção e à realização de um determinado programa de trabalho. Constituem desdobramentos dos órgãos orçamentários.

⁵⁸ “Setor é a parte organizacional da prefeitura sem status de secretaria. Exemplo: Diretoria, departamento, coordenadoria ou similar. Status” (IBGE, 2005).

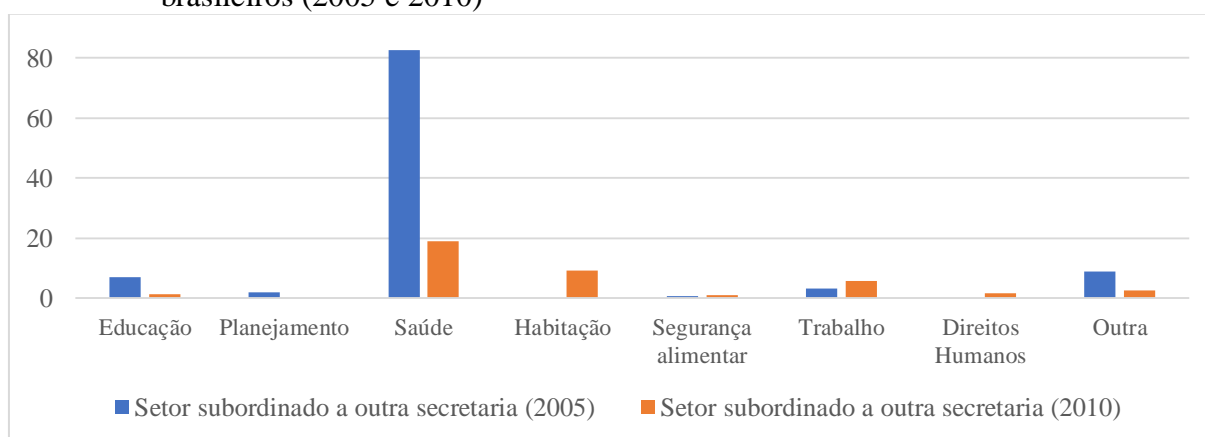
Gráfico 1 – Setores de políticas mais associados às secretarias municipais em conjunto (%) nos municípios brasileiros (2005 e 2010)



Fonte: O autor, 2021, a partir da base de dados MUNIC, IBGE, 2005, e do CENSO-SUAS-2010.

Já gráfico seguinte traz a porcentagem das pastas de políticas que os setores municipais declararam estar associados:

Gráfico 2 – Setores de políticas mais associados aos setores subordinados (%) nos municípios brasileiros (2005 e 2010)



Fonte: O autor, 2021, a partir da base de dados MUNIC, IBGE, 2005 e CENSO-SUAS-2010.

As principais áreas de políticas vinculadas à assistência social, em 2005, eram saúde e trabalho. Cerca de 80% dos municípios em que o gestor da assistência social fora um setor subordinado a outra secretaria, a área de vinculação era a saúde^{59, 60}. Ao passo que as

⁵⁹ Os questionários das pesquisas citadas admitiam que o respondente assinalasse mais de um setor de política.

⁶⁰ Saúde e a assistência social já se entrecruzaram em outro momento histórico, de acordo com Costa (2017), tendo a saúde constituído um primeiro campo de trabalho do assistente social. Ocorreu ao fim da década de 60, com a criação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e a criação da modalidade profissional da assistência-médico-social. Nesse contexto, “[...] o Serviço Social ocupa-se das implicações sociais, emocionais, culturais e econômicas que influem diretamente na situação saúde, ou que possam desencadear, agravar ou estagnar a enfermidade.” (HERRERA, 1976, p. 211). Nazareno (2016, p. 63) mostra uma relação ainda

“secretarias em conjunto” estavam mais associadas ao setor de trabalho⁶¹. A comparação com os dados do ano de 2010 servem para indicar que existem movimentos de reordenamento das pastas tradicionalmente associadas à Assistência Social como reflexo da gradual (re)formulação da Política Nacional. Esse movimento reduz enormemente o enfoque na área de saúde e trabalho e pende para setores como habitação, segurança alimentar e outras políticas.

A descentralização indicada nos dados acima mostra que existe coordenação e capacidade de indução por parte do nível federal para aspectos variados da política de assistência social. Entretanto, o ritmo da descentralização foi variado: como Arretche (1998) sugere, medidas de baixo custo foram atendidas com maior facilidade – como a instalação de fundos e conselhos –, ao passo que medidas mais custosas, como a formação de secretarias especializadas no setor e leis estabelecendo mínimos de aplicação de recurso, demoraram mais para serem implementadas pelos municípios. Dessa forma, a realidade e as capacidades municipais ditam, também, o ritmo de implementação da política. Cabe notar também que a participação do Fundo Nacional nas despesas municipais em assistência social é imprescindível aos municípios, mas este não é o maior financiador dos mesmos. A maior parte dos municípios aplicam recursos próprios que somam a maior parte das despesas na função (Cf. Apêndice A).

3.3 Políticas de regulação da rede socioassistencial privada: a hipercrítica do modelo ‘cartorial’

Outro aspecto central da implementação da política de assistência social nos municípios se referiu à gestão da rede privada. Esse aspecto se forma sobre um dilema conceitual e prático. A reordenação da política socioassistencial na redemocratização impôs novas diretrizes que problematizaram as formas predecessoras de se fazer a assistência.

No contexto nacional sempre foi comum que as entidades privadas executassem tarefas para o Estado⁶². No caso das políticas de assistência social, a prestação indireta é uma estratégia

mais antiga entre a saúde e a assistência social, dada entre as entidades filantrópicas de assistência e os médicos sanitaristas na atenção à infância e à maternidade, ainda na Primeira República. Desta forma, o entrelaçamento histórico deixa traços institucionais para a “nova” política de Assistência.

⁶¹ O setor do trabalho, por sua vez, se envolve com o objetivo constitucionalizado da política de assistência social, o de reintegração ao mercado de trabalho. Ademais, pesquisadoras do Serviço Social consideram que a política possui um viés de compensação dos excluídos ou daqueles tidos como inaptos ao mercado de trabalho. Os profissionais do Serviço Social possuem também como âmbito de atuação a política social de bem-estar, de pano de fundo paternalista e de cobertura dos trabalhadores.

⁶² Nazareno (2016) reconhece as transformações da pasta da assistência, mas argumenta que grande parte da política de assistência social é tributária da ação e das ideias presentes nas organizações filantrópicas em interação com o Estado. As ações voluntárias protagonizadas pelas mulheres podem ser entendidas como manobras de acesso ao Estado, tal qual asseverou Skocpol (1992), que introduziu políticas maternalistas na base da proteção social. A ação filantrópica trouxe à cena pública alguns ideais domésticos, como o “cuidado” e a exposição da

histórica de promoção de serviços “assistencialistas”. A forma tradicional de assistencialismo, contrastada à definição dada em regulações da redemocratização, tem como base a ação benemerente; errática, descontinuada e desorganizada; orientada por concepções de individualização da pobreza – oposta à visão da pobreza como produzida nas relações sociais e econômicas (GONÇALVES, 2016).

As políticas de assistência social da redemocratização consolidaram a ideia de que a assistência social devesse garantir direitos e estabelecer a inclusão cidadã dos indivíduos em exclusão social. Isso por meio da sistematização das capacidades estatais para o combate e prevenção às formas diversas de vulnerabilidade social que colocam os indivíduos em risco. A política pública de assistência social passa a estar centralizada no Estado, sendo este o responsável direto pela garantia dos direitos do cidadão (CASTRO, 2015; CORDEIRO, 2009; GONÇALVES, 2016; SCHMIDT, 2015).

A tensão entre o modelo predecessor, de assistencialismo, e o modelo mais recente, de assistência social, se firmava, principalmente, sobre a primazia do Estado na promoção do setor. No modelo assistencialista, o Estado financiava as entidades e não se tinha grande preocupação em firmar uma pasta de política pública sobre tal (CASTRO, 2015). No modelo mais recente, próprio da assistência social, é impossível conceber a garantia de direitos como tarefa alheia ao Estado. Assim, apresenta-se um contraste sobre o significado que a prestação indireta de serviços carrega no novo paradigma de assistência social, que compõe um dilema para a implementação da política. Nesse sentido, as regulações do entorno de 2010 são um dos primeiros esforços⁶³ empreendidos no nível federal para coadunar as ações de prestadoras indiretas⁶⁴ de serviços aos interesses da política.

Muito se avançou na tentativa de renovação da assistência social, sendo estabelecidas novas formas de financiamento, orçamentação, divisão federalista de funções, descentralização político-administrativa, criação de burocracias, regulação de serviços e etc. E é também verdadeiro que as políticas públicas, em geral, não negligenciaram integralmente a regulação das entidades, uma vez que a concessão de vantagens fiscais sempre existiu. Mas, a regulação

divisão social de tarefas entre os sexos – uma interpretação da história da proteção social alternativa ao *welfare* classista (NAZARENO, 2016). Essa autora traz um argumento relevante de que essa é uma contribuição das relações Estado-sociedade à proteção social brasileira.

⁶³ Dentre elas a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS n° 109, de 11 de novembro de 2009) (BRASIL, 2014); Resolução CNAS n° 16, de 5 de maio de 2010; Lei n° 12.101, de 27 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009); o Decreto n° 7.237, de 20 de julho de 2010; e o Decreto n° 6.308, de 14 de dezembro de 2007.

⁶⁴ Prestação indireta refere-se à contratação de entidades privadas, enquanto a direta, a execução de serviços pelas burocracias públicas.

das OSC, que eram o coração da assistência nos moldes anteriores à década de 1990, não acompanhou o desenvolvimento do setor da mesma forma. O papel, espaço e a coordenação das OSC no SUAS eram, então, um aspecto secundário da política. A atualização robusta da gestão da rede privada em relação ao SUAS somente ocorre por volta de 2010.

O setor socioassistencial se configurou e se caracterizou de forma independente às outras políticas conforme sua formulação caminhava, com a LOAS, o SUAS e a PNAS. A mesma configuração e caracterização acontece com as OSC do setor, embora mais tardiamente. Até os anos de 1990, as regulações sobre as entidades eram genéricas e focavam os condicionantes da concessão de benefícios fiscais. Exemplo disso é a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991⁶⁵ e o Decreto nº 752, de 16 de fevereiro de 1993⁶⁶. Conforme avançou a configuração da assistência, essas regulações passaram a se referenciar na LOAS, mas mantiveram o mesmo sentido de ação. Como exemplo tem-se o Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998⁶⁷.

Mais adiante, em torno do ano de 2010, tem-se as legislações específicas voltadas à gestão da rede privada e a vinculação das OSC ao SUAS. São regulamentos associados a uma nova agenda do Governo Federal: Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social, que “Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais”. Define objetivos, diretrizes, usuários, modus operandi, unidade responsável, impacto social esperado, dentre outros aspectos de serviços específicos que devem ser prestados nos municípios. A resolução dá corpo a uma série de atividades incluídas na Proteção Social Básicas, Especial de Média e de Alta Complexidade. São 12 serviços, indicando quais são exclusivos às burocracias e quais podem ser prestados indiretamente.

⁶⁵ Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. O art. 55 lista condições para a isenção fiscal das entidades, que, dentre outras condicionantes, dever ser portadora do Certificado e do Registro de Entidade de Fins Filantrópicos.

⁶⁶ Decreto nº 752, de 16 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, a que se refere o art. 55, inciso II, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.

⁶⁷ Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998. Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

Soma-se às regulações de vinculação OSC-SUAS a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009⁶⁸ e a Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010⁶⁹. São leis diretamente conectada à nova agenda do governo federal de regulação e sistematização do vínculo das entidades ao SUAS. As transformações legais da pasta estão relacionadas no Anexo BK. Essa e outras novas legislações revogaram várias das medidas daquelas leis que visaram regular a desoneração fiscal das entidades. A nova lei generaliza o sentido das entidades, regulando não só as definições de “entidade”, como também associando-as aos serviços socioassistenciais. A certificação passa a ser responsabilidade dos Ministérios responsáveis pela Educação, Assistência Social e Saúde, distinguindo cada área de atuação na prestação dos serviços⁷⁰.

Qual é a razão de ser dessas novas regulações? Quais problemas foram identificados pelo Governo Federal para que fossem formuladas novas regras?

As políticas de assistência respondem e são uma resposta, dentre outras coisas, às crises políticas relacionadas aos casos de corrupção. Na década de 1990, casos de corrupção nessa pasta abriram uma “janela de oportunidade” para a sua reformulação. Mais recentemente, por volta de 2008, a Operação Fariseu da Polícia Federal investigou fraudes milionárias na certificação de entidades de assistência social (BRETTAS, 2016, p. 67). Esse acontecimento teve o efeito de incentivar a reestruturação da gestão da rede privada. Também influenciou a criação de uma nova subpasta da assistência – relativa à gestão e organização da rede privada. Mas seu surgimento também se alinha aos interesses técnicos que já vinha sendo consolidados – relativos à sistematização, padronização, planejamento, responsabilidade estatal e etc.

Não só a assistência social esteve marcada pela presença das entidades, as interações Estado-sociedade na prestação de serviços públicos compõem uma relação histórica, para

⁶⁸ Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

⁶⁹ Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010, do Conselho Nacional de Assistência Social. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal.

⁷⁰ Outras regulações vão no mesmo sentido, melhorando ou especificando aspectos das regras já apresentadas: Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências; Resolução nº 27, de 19 de setembro de 2011. Caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social; Resolução nº 27, de 19 de setembro de 2011. Caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social.

Gonçalves (2016)⁷¹. A autora reconhece que o Estado formaliza de diferentes formas as suas relações, cristalizadas em arranjos legais. Por exemplo, a constituição das OSC como pessoa jurídica de direito privado e o registro e credenciamento junto aos órgãos do Executivo. Dessa forma, a preocupação da autora está em analisar os ajustes e coordenações entre o SUAS e as OSC para o alcance dos objetivos da política:

Nessa análise, o SUAS é concebido como condição para a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros, e na afirmação do caráter público dos serviços, **ainda que prestados por organizações de natureza privada**, afirmando o dever do Estado pela efetivação da assistência social enquanto política pública de seguridade social (GONÇALVES, 2016, p. 19, grifo nosso).

Essa preocupação evidencia que a atuação das entidades privadas é um elemento anterior às políticas, devendo o SUAS construir capacidades institucionais para a implementação de serviços da rede privada em concordância aos seus termos (do sistema).

A Lei nº 12.101, de 30 de novembro de 2009, que instituiu novas regras para a certificação das OSC, inspirou a criação da Coordenação Geral de Acompanhamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS, no âmbito do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (DRSP) na Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O intuito desse desenvolvimento burocrático foi o de, pela primeira vez, o Governo Federal assumir a responsabilidade direta na certificação das entidades, por meio do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS). Essa função foi retirada do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e transferida para outros ministérios.

Gonçalves propõe a existência de um momento de implementação do Sistema Único (SUAS), localizado de 2010 a 2014, que está pautado pela reconfiguração das relações entre o Estado e a sociedade:

As recentes regulamentações têm por base a construção de um novo tipo de articulação entre o Estado e a sociedade civil. Trata-se de explicitar os compromissos e as responsabilidades entre as organizações da sociedade civil e gestores públicos com vistas a afiançar direitos e a eles aportar conhecimentos teóricos e capacidades técnicas e operativas (2016, p. 22).

O objetivo geral das novas regulações da relação é o de resolver a tensão entre o SUAS e a prestação “clássica”, assistencialista, de serviços pelas organizações. A vinculação ao SUAS

⁷¹ A tese de Gonçalves (2016) justificou seu recorte de pesquisa em função da participação da autora nessa burocracia como Coordenadora Geral de Acompanhamento da Rede Socioassistencial do SUAS entre 2010-2015. Esse fato é mais uma razão para usar essa referência para a compreensão da “razão de ser” da nova agenda política.

simboliza a organização e o desenvolvimento dos serviços socioassistenciais concebidos como ação para a garantia de direitos via proteção social.

As regulações dos anos em torno de 2010, não fogem à dupla lógica usual de usufruto estatal das entidades privadas pautada na indução, pela esfera federal de governo, e adaptação, pelas prestadoras de serviços, na leitura de Gonçalves (2016). Essas políticas socioassistenciais mais recentes também estabeleceram as formas de atuação das organizações privadas para atuarem no SUAS. O traço dessa definição resgata a tensão já trazida pela autora: sobre a indução da agência privada a agir coerentemente aos princípios de uma política pública.

De forma exemplificada, a definição dada pelo Decreto nº 6.308/2007 às entidades e organizações de assistência:

Com base neste regulamento, entidades e organizações de assistência social são aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas e/ou projetos ou, ainda, concedem benefícios de proteção social básica ou especial, destinados às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal (GONÇALVES, 2016, p. 105).

Essa definição corresponde à PNAS e a NOB-SUAS. Visível na associação da ação da entidade na proteção social básica e especial, níveis de atuação estabelecidos naquelas regulações. Assim como estabelece que as ações não podem ser temporárias ou erráticas, a ação deve ser “continuada, permanente e planejada”. Fica evidente que a definição de organização social se altera conforme a política em implementação.

A fim de mapear a relação entre o SUAS e as OSC, Gonçalves (2016, p. 125) mencionou os parâmetros indicadores de um grau qualitativo de aproximação entre eles, elaborado em parecer técnico quando da elaboração do Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS)⁷². Esse grau aproximativo denominou-se “**Vínculo SUAS**” e foi referido também como “Níveis de pertencimento no SUAS”, no estudo da autora⁷³.

⁷² Esse parecer técnico embasou a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

⁷³ Os sete graus indicadores de pertencimento da organização da sociedade civil (OSC) ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) eram, em ordem ascendente de indicação de grau do vínculo: “Inscrição prévia das organizações e entidades de assistência social e dos correspondentes serviços prestados nos Conselhos de Assistência Social (CAS)”;

“Inserção de informações cadastrais no sistema pelos gestores municipais e estaduais (quando for o caso), acerca das entidades e dos serviços socioassistenciais prestados.”;

“Pertencimento à rede socioassistencial, no âmbito municipal.”;

“Pertencimento dos serviços ao SUAS, no âmbito municipal.”;

“Validação do Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS).”;

“Vínculo SUAS.”;

“Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social [(CEBAS)]” (GONÇALVES, 2016, p. 126). O cumprimento de cada ponto faria avançar o nível de pertencimento da organização da sociedade civil (OSC) ao Sistema Único (SUAS). É no nível mais alto, com a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), que as organizações privadas fazem jus às isenções fiscais e são priorizadas na contratação para serviços. O estabelecimento e estudo desses níveis de pertencimento ao SUAS indicam haver uma agenda no governo Federal de melhorar os controles, a coordenação, o monitoramento e a gestão em geral das organizações

O grande problema e ponto de inflexão identificado por Gonçalves (2016) é relativo à ausência de condições necessárias para produzir a aproximação SUAS-OSC. Com isso, a autora entende que as regulações produzidas até então não são suficientes para induzir a ação da rede privada no sentido do que almeja o SUAS:

Assim, cabe ressaltar que, o estabelecimento de parâmetros – ainda que imprescindíveis para a qualificação das ofertas prestadas – apresenta-se como insuficientes se não estiverem acompanhados de monitoramento e supervisão sistemáticos pelo órgão gestor da política, de cofinanciamento compatível com o tipo de oferta prestada, enfim, de demais mecanismos indutores que oportunizem a consolidação da vigilância socioassistencial, com vistas à plena garantia dos direitos dos cidadãos usuários (GONÇALVES, 2016, p. 106).

As regulações são tidas como avanços na formulação e especificação do conjunto de ideias “do que é” e “do que pretende” a política de assistência social, sendo condições necessárias para orientar a ação das OSC. O problema seria coadunar as regulações federais à prática das OSC no nível territorial. Não é fortuita a utilização do termo “indução” na citação, para destacar a necessidade de fazer os municípios agirem na gestão geral da prestação indireta de serviços.

Em uma perspectiva analítica mais próxima do período em que a prestação indireta era a chave da prestação dos serviços socioassistenciais, 2005, tem-se que:

A Assistência Social continua marcada, até hoje, pela ação fragmentada das obras assistenciais, e pela forte presença das instituições privadas acompanhadas por uma ação residual e fragmentada da ação pública no que se refere à alocação de recursos, subsídios e implementação de programas e projetos. **A regulação do Estado diante da ação realizada por instituições privadas é um aspecto central do processo de construção da Assistência Social como política pública**, na medida em que ela depende da capacidade de prestação de serviços, planejando seu crescimento e instituindo padrões básicos para a qualidade dos serviços prestados. A normatização do financiamento público do qual se beneficiam as entidades assistenciais é aspecto também importante deste problema (CARDOSO JUNIOR; JACCOUD, 2005, p. 229, grifo nosso).

Com a expansão de burocracias públicas básicas para a prestação e monitoramento dos serviços na maior parte dos municípios, como os CRAS e CREAS, associadas a melhorias na organização do financiamento do setor, tem-se uma redução da dependência aos serviços das entidades privadas nos anos após 2005. Entretanto, essa parte potencial da rede ainda é relevante e a sua absorção ao SUAS pode representar significativa expansão dos serviços.

privadas de assistência social. Junto a tal esforço de mapeamento, a necessidade de estabelecer comandos mais “limpos” e compreensíveis também motivou o estabelecimento das novas regulações.

Independentemente das condições expandidas em que se encontram as burocracias públicas, a observação sobre a necessidade de integrar as entidades privadas ao SUAS se faz relevante.

Logo, uma questão problemática apontada pela tese de Gonçalves (2016) diz respeito à forma de induzir a cooperação das OSC a seguirem o Sistema Único. A autora acrescenta que, até a Lei nº 12.101/2009, a responsabilidade pela certificação cabia ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Após a promulgação dessa lei, a responsabilidade pela certificação passou a estar centrada no Ministério do Desenvolvimento Social e Combata à Fome⁷⁴. Isso tem dois sentidos: o aspecto já mencionado do interesse de transferir o controle sobre as OSC ao governo, que expandiu a engenharia organizacional no setor; e a segunda razão teria sido a de desafogar o Conselho Nacional para deliberar sobre outras questões da assistência social – mais centrais, na visão de Gonçalves (2016).

Para a autora, a precondição do primeiro nível de aproximação das OSC ao SUAS – a inscrição prévia das OSC nos Conselhos de Assistência Social (CAS) – lega aos conselhos uma função cartorial:

Como é possível observar, todo o empenho do CNAS em tornar esta regulamentação mais compreensível e aplicável à realidade dos conselhos de assistência social nas diferentes regiões do País restou insuficiente, já que todo o esforço em tornar a regulação mais clara acabou por deixá-la carregada de procedimentos **e, por que não dizer, de processos burocráticos, tornando a rotina no âmbito dos [Conselhos de assistência social] CAS muito mais cartorial do que de debates acerca da política de assistência social** (GONÇALVES, 2016, p. 136).

Fica muito claro para esta autora que a função “cartorial” é entendida como uma função menor na assistência social. Para ela, existiria “debates acerca da política de assistência social” que não são contemplados quando a certificação de entidades é exercida.

Para Brettas (2016, p. 69), a certificação como papel do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) também é sinônimo de função “cartorial” carente de “avaliação qualitativa” por parte dos atores, “discrecionária e burocrática”, “permitindo a apropriação das políticas públicas por interesses privados.”. A crítica é válida, na medida em que se aplica às ações pontuais dos conselhos na atividade certificadora isolada de um sistema centralizado e bem planejado de assistência, como assim foi durante o maior período de tempo. Portanto, o cartorial foi aplicado criticamente para se referir à ação “esvaziada” de conceitos e objetivos robustos da pasta.

⁷⁴ E demais ministérios de acordo com o campo de atuação da organização da sociedade civil.

Crê-se importante impor delimitações temporais ao argumento do cartorialismo. Não é só após a formulação plena do Vínculo-SUAS, que para Gonçalves (2016) se dá entre 2010 e 2014, que o SUAS se consolida como referência para os conselhos na gestão da rede privada. Já em 2010 a vinculação é exercida pelos conselhos, mesmo que o Vínculo ainda se configurasse como ideia e não como política implementada. Este ponto parece ser crucial para estabelecer uma visão crítica da função de controle sobre as entidades privadas a partir do SUAS.

Para além do “quando”, o “onde” também importa para a relativização da “crítica cartorial”. A certificação no nível federal é um papel diferente da inscrição de entidades e serviços no município. A primeira função cabe ao nível federal e concede *status* jurídico de legalidade às entidades, podendo gozar, quando couber, de isenções fiscais e receber subvenções sociais. A inscrição das entidades, inclusive para concorrer à certificação federal, se inicia no município, pelos conselhos. Mas é aí que se dá a interpretação da adequabilidade da OSC ao SUAS. Por meio da análise de seus documentos avalia-se caso suas atividades e objetivos estão de acordo com o sistema.

Há lógica no entendimento das autoras sobre procedimentos de certificação como a execução de ritos burocráticos achatados – que, de fato, reduzem o potencial propositivo dos conselhos, que foram desenhados como cogestores do setor da assistência. Entretanto, a certificação de entidades não deve ser vista como uma função tão trivial nem somente burocrática, pelo menos nos municípios. Esses conselhos estão na burocracia local de implementação das normas para a integração OSC-SUAS, mesmo quando o Vínculo-SUAS ainda nascia.

Potencialmente, são os conselheiros municipais que têm o contato com a parte mais técnica e administrativa do SUAS e são capazes de transformar as determinações nacionais em práticas no território. Isso porque os conselhos municipais concentram quadros técnicos das burocracias municipais. Vale lembrar que a composição dos conselhos deve ser paritária entre a representação estatal e a societal e que o desenho institucional do setor lega capacidade decisória relativa aos conselhos (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). Dessa forma, havendo capacidade técnica – ou conhecimento das regras gerais do setor – nos conselhos e interesse de implementação, os órgãos colegiados são potenciais arenas de negociação para a implementação das normas federais sobre a coordenação de ações sobre as entidades privadas, uma vez que o conhecimento técnico estaria dialogando diretamente com os agentes a serem “coordenados”.

A consideração do município na gestão da rede privada e da vinculação OSC-SUAS pode mostrar os sentidos que a gestão das entidades pode possuir. Em vários aspectos a política de assistência social segue o padrão federalista de outras políticas, no qual se vê a formulação e a coordenação como papel privilegiado do nível federal e a execução e a implementação, do nível municipal. Esse aspecto foi conscientemente ignorado na crítica da autora ao considerar como cartorial a certificação, ocasionando a desconsideração da importância potencial das atividades de gestão da rede privada no nível municipal.

Ainda nesse âmbito, Gonçalves (2016) destaca as estratégias de indução tomadas pelo Governo Federal para incentivar o preenchimento mais completo possível do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS). O CNEAS é uma ferramenta de preenchimento dos dados das organizações da sociedade civil com suas informações básicas e também os serviços públicos prestados por elas. A estratégia indutiva baseou-se na transferência de recursos e o cadastro se tornou uma grande ferramenta de mapeamento dos serviços e OSC nos municípios.

Mas, ainda em relação ao nível municipal a análise não fora continuada naquela pesquisa. A gestão da rede privada no município pode ocorrer em função do contato mais direto das organizações da sociedade civil (OSC) aos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) ou outros órgãos gestores. A existência da rede socioassistencial privada tem como pré-condição o exercício de atividades de sua gestão. Não se pode ter esse tipo de rede sem a elaboração de editais de chamamento, que incluam condicionantes sobre as regras nacionais de prestação dos serviços, que por sua vez indicam “se” e “como” o município as implementa; tampouco sem a visita técnica para determinar se as estruturas físicas e de pessoal das OSC correspondem à oferta de serviços a serem contratadas pelo poder público; não existirá contratação sem a análise das prestações de contas das OSC, que estão proibidas de obterem qualquer ordem de excedentes de recursos; ademais, é no nível municipal que se aprovam prestações de contas das OSC que também são controladas externamente, pelo Ministério Público ou pelos Tribunais de Conta.

Portanto, o serviço aparentemente “cartorial” pode ser uma atividade mais profunda e, essa sim, mais vital para o funcionamento de toda uma rede privada na assistência social municipal. Atividade esta que integra a divisão de responsabilidades entre os níveis de governo. Tendo sido menosprezada a função de “certificação” – e ocultada a sua real natureza enquanto função de gestão da rede –, ignora-se a condição necessária para implementar a vinculação

OSC–SUAS: a divisão de tarefas em um contexto federativo, que – potencialmente, é verdade – coloca o nível municipal como agente dialógico-coordenativo com/das OSC⁷⁵.

3.4 Os municípios importam para a Assistência Social

O desenho das políticas de assistência social pretendeu a descentralização e a execução da política no nível do território. Partiu da ideia de que a aproximação do serviço ao território aproximaria a política à realidade dos cidadãos – considerando a heterogeneidade territorial brasileira. Isso não significou a concessão integral da responsabilidade pela política ao município, havendo funções concorrentes. São elas, principalmente: a avaliação, o monitoramento e o financiamento das atividades da pasta. Ao passo que a função municipal é, tipicamente, a gestão dos serviços e, conseqüentemente, a da rede privada. As regulações nacionais sobre as organizações da sociedade civil dependem do movimento local para implementá-las. Isso inclui resolver os dilemas de adaptação das OSC ao SUAS.

A gestão da rede privada no nível local propicia, delimita e orienta as configurações possíveis de um domínio de agência pelos conselhos. Tal gestão surge do problema antigo da certificação das entidades: no contexto contemporâneo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), registrar e certificar entidades no conselho significa atrelar o funcionamento das mesmas ao sistema mais geral da política. A associação entre a assistência social e as Organizações da Sociedade Civil criam um campo específico de funções para o nível local. As funções, capacidades e autoridades a serem exercidas no domínio dizem respeito a essa associação SUAS-OSC. Essa vinculação cria espaço e funções na política público do nível potencialmente preenchidas pelos conselhos.

Dentre as funções do conselho municipal, a inscrição das entidades representa uma competência mais próxima à exclusividade – enquanto a certificação é competência exclusiva das esferas nacionais. Se o domínio de agência significa, em parte, a ocupação de um espaço dentro das estruturas de políticas públicas estatais⁷⁶, é na gestão da rede privada que os conselhos mais se aproximam de, simultaneamente, usufruir de autoridade e prover capacidades estatais através da atuação de entidades privadas e de seu controle relativo.

⁷⁵ Deve ser reconhecido que a diversidade de realidades municipais no Brasil dificulta a generalização de alguns desses pressupostos. É provável que quadros técnicos de qualidade, que conheçam e sejam induzidos à implementação das regulações federais, sejam escassos em muitos municípios. Entretanto, esse problema é abordado no recorte da pesquisa, que seleciona municípios semelhantes.

⁷⁶ Ou significam mais que a ocupação, a criação dessas funções e espaços na política, como a abordagem no trabalho original focalizou (GURZA LAVALLE *et al.*, 2017), enfatizando trajetórias históricas.

A coordenação, por meio de políticas e normas operacionais nacionais, depende do seu encontro com a cooperação no nível municipal, para que sejam atendidas. Apesar da baixa capacidade institucional do campo da assistência social, em comparação a outros sistemas como o de Saúde, o sucesso no alcance de resultados pelo governo federal é comum na política. Entretanto, no ponto específico da gestão da rede privada e vinculação ao SUAS, há uma distância entre tais níveis, ainda a ser preenchida.

Como observado anteriormente, a indução federal teve sucesso em aspectos variados – instalação dos conselhos, fundos, órgãos gestores exclusivos para a assistência e etc. Mas, em relação à gestão da rede privada, existem diferenças. Em 2005, apenas 24,3% dos municípios brasileiros possuíam legislação específica que tratasse de convênios sobre contratações para a prestação indireta, contra 20,7%, em 2009. Após o período de promulgação de muitas regulações, em 2013, esse número cai ainda mais, para 13,2% (IBGE, 2010, 2014)⁷⁷. As regulações federais podem ter sido responsáveis pela retração no total de municípios dotados de lei específica para regular a contratação de entidades, uma vez que centralizaram as regulações. No caso do Sistema Único (SUAS), a sua implementação foi acompanhada pela formulação de regulações municipais do SUAS, sendo o estímulo a essa atividade uma deliberação das Conferências Nacionais. O caso da regulação da rede privada não seguiu essa estratégia. Consequentemente, as regulações no nível local foram descontinuadas, mas a questão problemática é se foram substituídas pelas regulações ou práticas pretendidas nos níveis nacionais, de fato.

Outra diferença entre os aspectos observados anteriormente – como a criação de conselhos, fundos e secretarias – e a gestão da rede privada é o custo dessa medida. A implementação da regulação nacional sobre a gestão da rede privada pode ser entendida como uma medida de alto custo. Isso porque a gestão, em si, já requer capacidades burocráticas, uma vez que envolve a alocação de recursos públicos, o que exige adequações nos instrumentos orçamentários; também envolve a prestação de contas diante de organizações de controle interno e externo, dentre outras atividades que requerem conhecimentos técnicos e possibilidades relacionais. As regulações nacionais adicionam custos relacionados a conhecimentos técnicos que recaem sobre a administração pública municipal, mas também sobre as organizações da sociedade civil. Parece não haver grandes incentivos federais sobre a contratação de entidades ou sobre a gestão em geral da rede, como houve para a criação de

⁷⁷ Em números absolutos: caiu de 1.153, em 2009, para 733 municípios, em 2013.

registros para o mapeamento de dados sobre a prestação indireta. Isso aumenta a discricionariedade municipal.

Todos esses aspectos destacados indicam que os municípios importam para a assistência social, principalmente sobre a gestão da rede privada e o seguimento de suas novas normas. O nível local, privilegiado pela aproximação aos beneficiários e aos prestadores de serviços, tem opções de escolha e as interações socioestatais neste espaço definirão, em boa medida, o destino da gestão da rede privada. E é aí que os conselhos encontram espaço fértil para exercerem controles na política pública, por meio dos domínios de agência.

4 O CMAS-NITERÓI: AUTORIDADES E CAPACIDADES EM QUEDA

O objetivo desse capítulo é observar o padrão decisório e de contratação do CMAS Niterói e sua eventual influência na manutenção da rede de serviços indiretos da Assistência Social – como parte da implementação da política. A hipótese subjacente é de que o domínio de agência se expressa aí como uma interação negociada entre atores em um ambiente predominantemente burocrático, mas que inclui atores não-estatais. Essa interação pode, assim, influenciar a contratação de entidades socioassistenciais na composição e no planejamento da rede socioassistencial municipal. A partir disso tem-se uma ideia de “se” e “de que forma” o conselho possui capacidades para implementar as políticas de gestão e de contratação de entidades.

O cerne argumentativo do capítulo consiste em testar a relação entre domínios de agência no conselho produzindo a rede de prestação indireta de serviços socioassistenciais por meio da contratação e gestão das entidades prestadoras em Niterói. Neste caso, quando o conselho deixa de assumir a função de gestão da rede privada, nenhuma outra instituição de política pública assume o seu lugar, a existência de entidades conveniadas cessa, tal como declarado no Censo SUAS. Ao passo que, enquanto o conselho possuía tal capacidade, a contratação era produtiva, isto é, produzia efeitos positivos para a provisão de serviços no município de Niterói.

Alguns elementos serão especificamente trazidos à tona ao longo do capítulo e importam para essa relação. Um deles é a forma da interação socioestatal. Ou seja, os aspectos da negociação entre os atores, o predomínio de lógicas empregadas para se definir a decisão pela prestação direta ou pela indireta e se existem conflitos sobre tal aspecto. O segundo aspecto é que a atuação do conselho na gestão de tal rede depende de políticas do nível nacional que regulam os serviços a serem prestados, quem e como deve prestá-los.

Essas políticas dizem respeito à possibilidade de contratação, quantitativamente, permitindo a alocação de serviços em prestações indiretas; mas também possui determinação em nível qualitativo, que diz respeito ao controle, avaliação e monitoramento dessas OSC pelos conselhos para que atendam à forma pretendida de prestação. Esse capítulo observará as atividades desempenhadas pelo CMAS-Niterói para contratar, manter e avaliar a rede socioassistencial arguindo a sua conexão causal com as deliberações publicadas em Diário Oficial.

Nesse capítulo será observado, na subseção 4.1, o padrão decisório do conselho e a sua relação com a dinâmica de contratação de entidades; na 4.2, segue-se à análise qualitativa das atividades rotineiras do conselho que orientam a sua capacidade de atuação geral no setor, mas, especificamente, a de planejamento e gestão da rede privada diante das novas políticas nacionais para a prestação de tipificação dos serviços socioassistenciais. O objetivo dessa análise qualitativa é observar as microdinâmicas dos conselhos que associam os seus *outputs* aos seus *outcomes*, arguindo que flutuações no domínio de agência importam para a gestão dos serviços socioassistenciais no município.

4.1 Padrão decisório do CMAS-Niterói e a capacidade de contratação e manutenção de OSC

O caso do CMAS-Niterói apresenta variação na capacidade de contratação de Organizações da Sociedade Civil (OSC) ao longo do período analisado (2010-2020). Os anos de 2010 e 2011 apresentaram uma considerável contratação, que chegou a utilizar quase metade das OSC presentes no município – aquelas que prestavam serviços de assistência social, dentre outros:

Tabela 5 – Dados da contratação de OSC e decisões de gestão da rede privada do CMAS-Niterói

Ano	OSC contratadas	Total de entidades de AS	% contratação	Decisões do tipo gest-pr (DO)	Pautas de atas do tipo gest-pr
2010	34	82	41,46	16	11
2011	34	90	37,78	5	17
2012	0	91	0,00	13	21
2013	0	94	0,00	4	10
2014	0	95	0,00	5	6
2015	0	96	0,00	0	6
2016	0	97	0,00	3	5
2017	1	98	1,02	1	2
2018	0	99	0,00	2	4
2019	0	99	0,00	1	2
Total	-	-	-	50	84

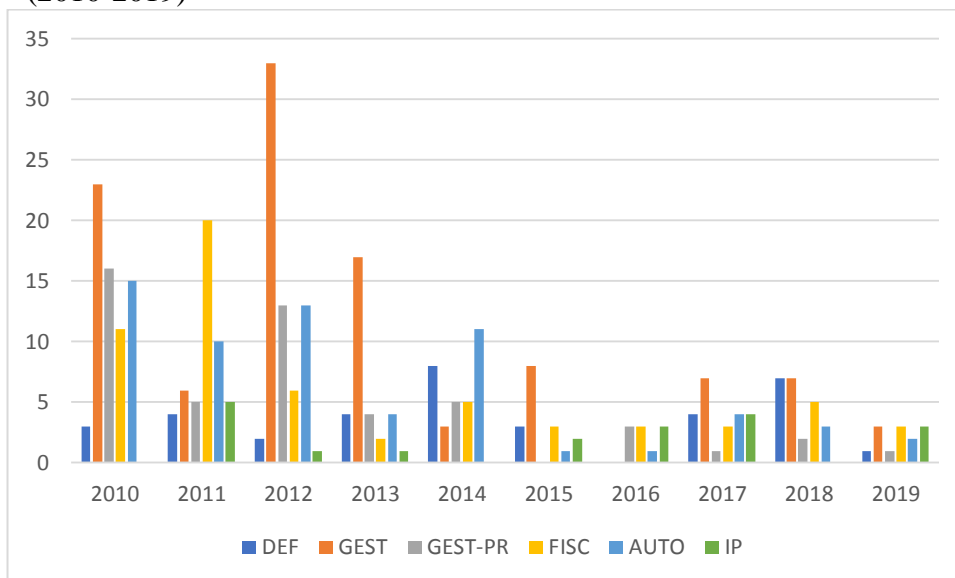
Fonte: O autor, 2021, a partir de dados do CENSO-SUAS, 2010-2019 e do Mapa das OSC, 2020.

Vê-se uma cessação na prestação indireta de serviços no ano de 2012 em diante, que jamais tornou a ser revertido. Esse acontecimento é acompanhado pela queda de decisões publicadas em Diário Oficial (DO) sobre a gestão da rede privada, de 2012 em diante. Essa

queda na quantidade de decisões de gestão privada se dá tanto porque não “existem” mais OSC a serem geridas, mas também evidencia a incapacidade em estabelecer novas contratações – o que indica uma perda de capacidade de gestão da rede privada.

Se for apresentado o espaço que cada tipo de deliberação representa no padrão decisório do CMAS-Niterói, tem-se:

Gráfico 3 – Total de deliberações, por tipo, publicadas em DO – CMAS-Niterói (2010-2019)



Fonte: O autor, 2021.

O predomínio decisório do tipo “gestão”, no CMAS-Niterói, condiz com os resultados apresentados em Guicheney (2019), Lavalley, Voigt, Serafim (2016) e Lavalley, Guicheney, Vello (2020) sobre os Conselhos Municipais de Assistência Social. Esse dado sugere que o conselho possui capacidade decisória relevante, de acordo com os resultados dos demais trabalhos.

Por outro lado, a gestão da rede privada (“gest-pr”) está ligeiramente abaixo das decisões do tipo “autorregulação”. Mas, analisando mais qualitativamente, percebeu-se que algumas decisões de autorregulação estão indiretamente ligadas à gestão da rede privada. É exemplo disso no ano de 2010: a composição de comissão especial para a elaboração de edital para contratar entidades; a composição de comissões para a avaliação e seleção de projetos socioassistenciais das entidades privadas concorrendo à contratação⁷⁸. Para Lavalley; Voigt;

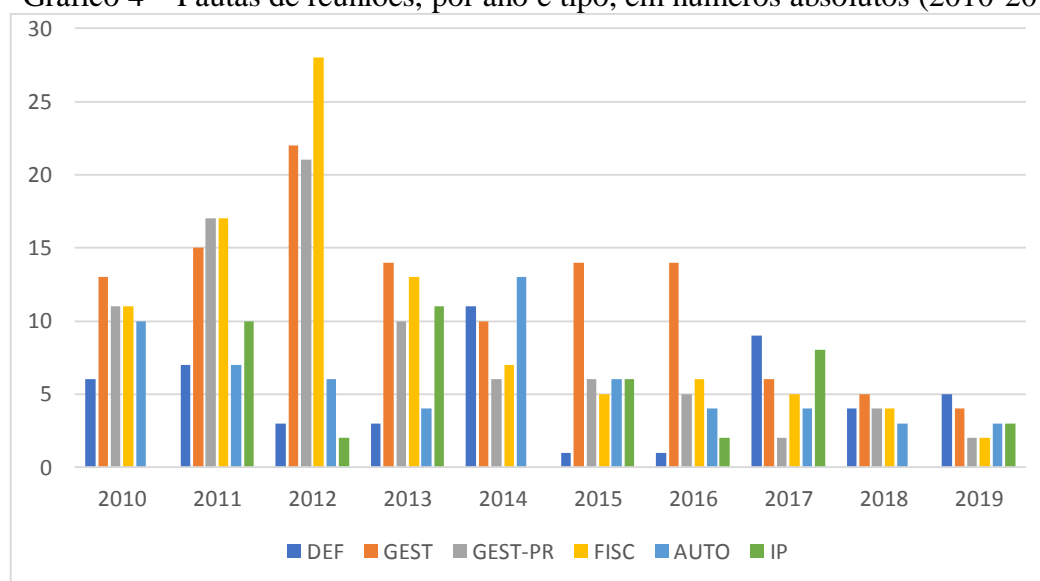
⁷⁸ A composição de comissões é uma decisão que recai sobre o conselho, notadamente a sua organização interna, e que age focada no futuro – nos trabalhos a serem realizados pela comissão recém-criada, ao contrário da fiscalização, por exemplo. Por essas razões, apesar da relação indireta com o setor mais geral da Assistência Social no município, deve ser categorizada como “autorregulação”.

Serafim (2016), o predomínio de decisões de autorregulação, em detrimento a outras decisões mais associadas às influências do conselho no setor em si, indica uma menor capacidade decisório do conselho. No caso observado em Niterói, segue-se a argumentação lógica dos autores citados, mas pontuamos que essa organização interna compôs, em parte, uma condição para que decisões externas – ou seja, direcionadas ao setor em si, e não ao conselho – pudessem ser tomadas.

Apesar do grande número de decisões de autorregulação, tem-se o predomínio de decisões de gestão (107), fiscalização (61) e definição (36). Atividades de gestão da rede privada (50) são menos numerosas do que o tipo “auto” (64) e só não são menores do que o tipo IP (19). Portanto, em termos gerais, ratifica-se a compreensão desse conselho como de alto rendimento decisório, confirmando as hipóteses de Lavallo; Voigt; Serafim (2016) e Lavallo, Guicheney, Vello (2020), de que conselhos de setores com alta indução federal e com funções institucionalizadas tendem a apresentar mais decisões de gestão, definição e fiscalização.

Se observarmos os padrões do tipo de tópico de pauta das reuniões⁷⁹ no interior do conselho, como uma espécie de raio-x do padrão decisório em Diário Oficial, tem-se:

Gráfico 4 – Pautas de reuniões, por ano e tipo, em números absolutos (2010-2019)



Fonte: O autor, 2021.

⁷⁹ Apesar de o enfoque ser o padrão decisório, a análise das atas foi necessária para explicar o porquê do fenômeno de cessação do domínio de agência inicialmente observado sobre as contratações (2010-2011). A categorização dos tópicos de pauta de reunião consistiu na mesma lógica da análise do padrão decisório, mesmo que a pauta seja um debate internalizado que orientará a posterior publicação em DO. Dessa forma, questionou-se: “Se o tópico de pauta resultasse em alguma publicação em Diário Oficial, qual seria o tipo decisório dessa publicação?” e a partir da resposta a essa pergunta foi possível categorizar os tópicos de pautas.

A gestão da rede privada é um dos temas mais comuns entre os tópicos de pauta de reuniões até o ano de 2011. No ano seguinte, 2012, a fiscalização assume o topo, mas a gestão da rede privada continua em alto nível (com 21 registros). A partir de 2013 a gestão da rede privada deixa de estar entre os três tipos de pauta mais debatidos no conselho. Já as publicações em DO, como dito, também apresentam queda considerável na gestão da rede privada nos mesmos anos. Não só isso, o aumento da fiscalização em ambos os casos (pautas e publicações) foi vertiginoso. E em 2012 não ocorre, pela primeira vez, contratações de Organizações da Sociedade Civil (OSC) em Niterói. Então, 34 das 50 decisões de gestão da rede privada publicadas em DO ocorreram nos anos de 2010, 2011 e 2012, correspondendo a 68% desse tipo decisório no município.

Existiu no município de Niterói a capacidade de contratação de OSC até 2011. As 34 decisões e os 49 tópicos de pauta de “gest-pr” observadas até 2012 contratavam por meio de editais, responsáveis pela manutenção daquela rede. Nesses mesmos anos tem-se a contratação de 34 entidades no município, que corresponde a ocupação de 41,46% (2010) e 37,78% (2011)⁸⁰ do total de OSC no município, porcentagem superior à média nacional:

Tabela 6 – Quantidade de OSC contratadas em municípios de grande porte* e Niterói (2010-2020)

Ano	Municípios de grande porte e metrópoles ¹ (BR)		Niterói	
	Média ²	Porcentagem média ³ (%)	Nº absoluto	(%) contratações
2010	45,81	33,43	34	41,46
2011	37,77	28,92	34	37,78
2012	34,60	25,41	0	0,00
2013	35,08	23,75	0	0,00
2014	34,14	21,95	0	0,00
2015	28,03	18,85	0	0,00
2016	29,16	18,61	0	0,00
2017	27,10	17,53	1	1,02
2018	28,72	17,12	0	0,00
2019	27,64	16,39	0	0,00

Nota ¹ Considerados os municípios com mais de 300.000 habitantes, considerando-se os dados populacionais constante originalmente nos próprios Censos-SUAS (2010-2019); ² Considerando-se os municípios sem contratação, contratação igual a zero.

³ Considerando-se o total de entidades contratadas registradas no Censo-SUAS (2010-2019) e o total de entidades de assistência registradas no Mapa das OSC para cada município.

Fonte: O autor, 2021, a partir de dados do Censo Suas, 2010-2019 e Mapa das OSC, IPEA, 2020).

⁸⁰ O Mapa das OSC disponibiliza a data de criação das Organizações, dessa forma aquelas recém-criadas fizeram parte das contas – reduzindo a porcentagem de contratação quando houve a criação de novas entidades.

De 2013 até 2019 tem-se apenas 35 tópicos de ata e 16 decisões publicadas sobre a gestão da rede privada – ano também marcado pela cessação das contratações.

Esses dados contam a história do domínio de agência em Niterói. Como explicar essa cessação de contratações, a queda de decisões de gestão da rede privada e as trocas de prioridade no padrão decisório? Pode-se afirmar então a existência de três períodos: o do domínio de agência (2010-2011), crise e ruptura (2012) e o da ausência de domínios de agência (2013-2020). Na próxima subseção será explorado como o domínio de agência se configurava e criava as contratações e a manutenção da rede socioassistencial, interrelacionando as decisões publicadas e as atas ao número de contratação de OSC. Em seguida, referencia o processo de cessação do domínio de agência, atribuído às atuações do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ).

4.1.1 O domínio de agência em operação

O domínio de agência deve ser entendido como a interação rotinizada entre atores do Estado e da sociedade em atuação constante no conselho e, conseqüentemente, no setor de política. Dessa forma, o Conselho, apesar das feições burocráticas que possui, toma decisões em interação com atores específicos da sociedade, principalmente diante da implementação das políticas de assistência social. Em nível nacional, a Resolução CNAS n° 16, de 5 de maio de 2010⁸¹, regula as diretrizes e normas da execução de serviços sob a contratação de Organizações da Sociedade Civil – quem executa a ação; e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) regulamenta os programas e serviços ofertados pela Assistência Social – determinando qual é a ação. Essas regulações alteram o padrão da interação entre o Estado e a sociedade, criando e demandando delas capacidades de responderem às exigências do setor. Nesse sentido, o Estado e as políticas públicas moldam atores da sociedade civil, ao mesmo tempo em que esse fenômeno repercute novamente no Estado e nas políticas, diante da comum dinâmica interativa de divisão e terceirização de serviços entre ambos.

Os anos de 2010 em diante são anos de implementação da Política Nacional de Assistência Social tão relevantes quanto os próprios anos de 1990, quando também se viu a criação de grandes marcos da política. Como arguido no primeiro capítulo, a criação de capacidades estatais sobre o setor da Assistência Social é um processo constante e a mais imponente e consagrada política de controle sobre a prestação de serviços está nessa década

⁸¹ “Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal.”.

(2010). A Tipificação Nacional e a Resolução CNAS n° 16 materializam, enfaticamente, o que e como as prestadoras de serviços devem fazer, com maior especificação nesse sentido da implementação do serviço no território do que qualquer outra política.

É nesse contexto que se orienta a ação do CMAS-Niterói, na função de não só contratar e manter a rede socioassistencial, mas também reorientá-la às determinações nacionais. A exposição dessa matéria toma dois caminhos. Primeiro será observado o domínio de agência e a sua produção na Assistência Social no município. Ou seja, como o conselho funciona e produz sobre o setor. Desdobrado desse será abarcado como a contratação de entidades se alterou em função daquelas resoluções nacionais e como o conselho atuou para implementá-las.

O período de alta capacidade de gestão do CMAS-Niterói sobre a rede privada de assistência social é notável a partir do acompanhamento das atas de 2010, 2011 e 2012, de onde se colheu algumas evidências. Essas evidências reforçam a ideia de que o Conselho exercia escolhas sobre o setor e sobre a contratação de entidades, influenciando a quantidade de contratações de OSC.

Flagrantemente, a primeira dessas evidências é sobre a implementação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens Adolescentes (ProJovem), do Governo Federal em parceria com os municípios. O ProJovem se destina a jovens residentes em regiões urbanas e que saibam ler e escrever, mas que não tenham concluído o ensino fundamental. O programa visa o nivelamento estudantil desses jovens.

Era facultativo ao conselho a escolha pela prestação direta ou indireta desse serviço. A prestação indireta remetia a designação do programa às Organizações da Sociedade Civil (OSC) selecionadas via edital. Ao passo que a prestação direta designava a implementação do mesmo sobre os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e aos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS). Esse caso é uma forma interessante de evidenciar como seria feita a escolha e se havia interesses preestabelecidos. O caso estudado por Bichir, Brettas e Canato (2017) exemplifica a influência desses interesses preestabelecidos, que hipertrofiaram a prestação indireta. O mesmo não sucedeu em Niterói.

De acordo com a ata assim se inicia a tomada de decisão no conselho:

A conselheira explica que a atual proposta de aceite [aceite do ProJovem Adolescente] refere-se a 11 coletivos, diferente do ano passado que eram 25 coletivos. [...] [A] presidente do Conselho à época, fala sobre os impasses que teve o ProJovem nos anos anteriores e o conselheiro [...] sugere que o melhor seria que a execução do ProJovem fosse de forma direta. A representante da Procuradoria Geral do Município, [...] indaga se a Assistência Social, diante do atual panorama da cidade, teria pernas para executar de forma direta o ProJovem. Após a discussão sobre o assunto foi deliberado pela Plenária a necessidade que se forme uma Comissão Especial do ProJovem para que se realize um estudo acerca do modo como deve ser executado o Programa (Anexo A).

A gestão de serviços a serem contratados da rede privada observou a capacidade da rede estatal. A decisão de criar uma comissão especial para avaliação do caso do ProJovem rendeu frutos na reunião ordinária do mês seguinte:

Em seguida, a Comissão Especial do Projovem Adolescente, formada para realizar um estudo acerca da implementação do programa no município, apontou a possibilidade dos CRAS e CREAS executarem esta ação considerando a disponibilidade de espaço físico, recursos humanos, rede socioassistencial, atividades desenvolvidas, horário integral de funcionamento e o Convênio do Governo Estadual através da Secretaria Estadual de Assistência Social e Recursos Humanos que objetiva potencializar os espaços e as ações. No entanto para a conclusão do parecer a Comissão solicitou informações à Secretaria Municipal de Assistência Social e a Fundação Municipal de Educação, sobre condições reais de operacionalização (Anexo B).

A deliberação caminhava rumo a implementar de forma direta o ProJovem, nos CRAS, mesmo que no ano de 2010 e 2011 houvessem registados em Niterói, respectivamente, 34 OSC como contratadas pela Prefeitura (CENSO SUAS, 2010; 2011)⁸². Ainda assim, os conselheiros optaram pela realização de estudos melhorados da situação do município para continuar o programa, como supracitado.

De acordo com o Mapa das OSC (IPEA, 2020), havia em 2010 e 2011, respectivamente, 82 e 90 OSC que prestavam serviços de assistência social⁸³ em Niterói. Dessa forma, em relação ao total de OSC existentes no município, tem-se a contratação de 34 OSC, resultando na ocupação de 41,46% (2010) e 37,78% (2011) delas. Em relação aos pares: Serra (ES) apresentou 40,91% (2010) e 47,83% (2011); Florianópolis (SC), 43,52% (2010) e 41,96% (2011); Joinville (SC) 35,29% (2010) e 30,34% (2011).

Do total de municípios constantes no Censo SUAS (2010, 2011), a porcentagem média de contratação era de 27,51% (2010) e 24,86% (2011). Dentre os municípios de grande porte e metrópoles, com população maior que 300.000 habitantes (Censo SUAS, 2011)⁸⁴, há uma média de contratação de 28,92% (2011).

Esses dados mostram que Niterói está acima da média nacional, tampouco está numericamente distante dos pares comparativos. É o suficiente para dizer que no município de

⁸² A pergunta exata do questionário preenchido pelo órgão gestor municipal era: “Quantas entidades recebem recurso do órgão gestor municipal por convênio?”.

⁸³ O número total de OSC é muito superior a esse, mas destaque-se que preferimos filtrar por aquelas que atuavam na área de assistência social, mesmo que não exclusivamente nesse setor. Cabe informar que o Mapa das OSC categoriza as atividades da OSC a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), e não nas categorias tipificadas pela política de assistência social – até mesmo por serem muito recentes, situam-se de 2009 em diante, em relação ao histórico de atuação das entidades. Logo, não se tem uma ideia sobre a contratação dessas OSC para a prestação dos serviços tipificados nas regulações.

⁸⁴ Dado para população referenciado no ano de 2010.

Niterói (RJ) não há resistência à contratação de entidades. Diante da decisão de implementação do ProJovem, não parecia haver razões para se evitar a prestação indireta de serviços, visto que era uma realidade e possibilidade no município. Isso é significativo para entender a viabilidade das opções de como se prestar serviços. Mesmo diante da possibilidade de prestá-los indiretamente, optou-se pela prestação direta, uma vez estudada as condições da rede pública:

“Parecer da Comissão Especial do Projovem Adolescente”, onde a Comissão informou que conseguiu se reunir e, após várias considerações, a Comissão encaminha nesse momento o parecer favorável para a adesão do município ao Programa Projovem Adolescente. A conselheira [...] membro da comissão especial do Projovem explica que em reunião com as equipes do CRAS foram apresentadas as diretrizes do projeto e que o prazo para o aceite do programa junto ao Ministério de Desenvolvimento Social - MDS é de trinta e um de maio do corrente, informa ainda que o mesmo poderá ser executado fora do espaço físico do CRAS e que tem como público alvo, adolescentes de quinze a dezessete anos (ANEXO C).

O conselho foi um espaço predominante para a definição de como seria prestado o serviço, uma vez que a decisão ali tomada foi a implementada. O programa ProJovem foi alocado nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) niteroienses e recebeu inscrições dos beneficiários, tema trazido em ata ao Conselho em junho de 2011. Após essa definição, o conselho acompanhou processos de inscrição dos jovens no ProJovem e avaliou a prestação de contas.

Essa escolha indica a posição do conselho quanto a implementação da política socioassistencial. Preferir a rede pública indica uma aproximação mais literal e ortodoxa aos princípios da LOAS, PNAS-2004, NOB-SUAS-2005⁸⁵, que direcionam à responsabilidade estatal pelo fornecimento de serviços. Caso a escolha pela prestação indireta ocorresse, ela não significaria que o município foi contra os princípios das regulações nacionais, mas optou por uma via menos ortodoxa, visto que para aquelas regulações, as entidades privadas são parceiras confiáveis e cogestoras da política socioassistencial.

Entretanto, não foi possível encontrar em atas e deliberações em DO mais decisões tão diretamente expostas sobre a forma de prestação do serviço quanto àquela da implementação do ProJovem. Em outros momentos, entretanto, foi possível perceber os esforços do conselho em fortalecer o financiamento da rede socioassistencial, pública e privada:

7- Prestação de Contas do Ordenador de Despesas de 2014 [-] passando a palavra à Srª [...], representante do Setor Financeiro da SASDH. A mesma apresenta a Prestação de Contas à Plenária. A Comissão do FMAS [Fundo Municipal de Assistência Social], já tendo apreciado a Prestação de Contas, apresenta seu parecer favorável com as

⁸⁵ Lei Orgânica da Assistência Social, Política Nacional de Assistência Social, Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005).

seguintes ressalvas: promover a execução do recurso da emenda parlamentar, investimento na rede socioassistencial privada e maior investimento nos equipamentos das proteções Básica e Especial conforme Plano de Ação CMAS e Plano Municipal de Assistência Social (Anexo D).

De forma geral, a gestão da rede privada desempenhada pelo CMAS caracteriza ações sobre a política pública de AS como um todo. Torna-o, também, ativo no papel de fiscalização das entidades e de suas prestações de contas, em função dos convênios estabelecidos. Pode-se dizer haver uma consciente preocupação dos conselheiros com a adequação das atividades desempenhadas pelas OSC aos serviços estabelecidos pelas burocracias federais.

Ainda na busca de evidências da atuação e influência do CMAS-Niterói sobre a gestão de serviços encontra-se a elaboração de editais e a gestão constante da rede privada. Segue nas próximas páginas um mapa de ações que mostram a dinâmica de implementação e gestão da rede privada.

1 – No ano de 2009 já se encaminha a contratação de entidades e o estabelecimento de comissão avaliadora de projetos para a rede socioassistencial de Niterói. Em publicação do Diário Oficial de 3 de fevereiro de 2010 foi aprovada a criação da “Comissão Especial de Seleção de Projetos para complementação da estruturação da rede de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial[...]”, publicitando deliberação de reunião do dia 29 de dezembro de 2009. Essa deliberação indica a formação de grupo de trabalho interno ao conselho para processar a contratação de entidades para complementação da rede⁸⁶.

O processo de contratação em 2010 girou em torno de dois editais. O Edital 001/SMAS/CMAS/PMN⁸⁷, resultado daquela deliberação de 2009, e o Edital 002/SMAS/CMAS/PMN. A formulação, a publicação e a oficialização dos editais se deram internamente ao conselho e com assessorias técnicas de outros aparatos burocráticos – notadamente a SMAS, o TCE e a PGM. O Edital 1 estabelece:

Normas Para Cooperação Técnica e Financeira da Transferência Voluntária de Subvenção Social, para Complementação de projetos da Rede de Proteção Social Básica, da Rede de Proteção Social Especial e para o fortalecimento da Gestão no Município de Niterói Em 2010.

O Município de Niterói, por intermédio da Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS e do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, torna público os critérios de habilitação à seleção, referentes à Cooperação Técnica e Financeira em Projetos da Rede de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, no âmbito do

⁸⁶ No ano de 2009 é possível identificar, nas publicações em Diário Oficial, a existência de, pelo menos, quatro editais de contratação. “EDITAL 004 /SMAS/CMAS/PMN – 2009 - Normas para concessão de subvenção de Projetos para Implementação do Projovem Adolescente no Município de Niterói em 2009” (NITERÓI, 2009).

⁸⁷ Secretaria Municipal de Assistência Social/Conselho Municipal de Assistência Social/Prefeitura Municipal de Niterói. Publicado em 24 de março de 2010 (NITERÓI, 2010a).

Sistema Único de Assistência Social - SUAS em 2010, conforme as diretrizes relacionadas no presente Edital (ANEXO F, grifo nosso).

O edital estabelece normas e prazos gerais para o exercício das atividades a serem contratadas, além de condicionar as entidades contratáveis. O edital também força à adaptação dos serviços a serem executados pelas entidades à rede socioassistencial preexistente de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). As modalidades financiáveis listadas no Edital seguem, rigidamente, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, sendo essa constantemente citada.

O Edital nº 1 foi aprovado em deliberação de reunião ordinária do CMAS-Niterói de 3 de março de 2010, publicado no Diário Oficial do dia 10 do mesmo mês e ano (CMAS-NITERÓI, 2010o). O Edital foi publicado, em inteiro teor, no dia 24 de março de 2010 (NITERÓI, 2010a). As atas referentes ao processo de elaboração do Edital nº 1 não puderam ser acessadas via pesquisa em Diário Oficial, tampouco o conselho possui as mesmas – as atas acessadas desse ano iniciam em abril. Entretanto, como mostrado, as deliberações em DO enfatizam a criação de comissões e a decisão de acompanhar e publicá-lo⁸⁸. A Comissão de Avaliação e Seleção de Projetos (CASP) também foi composta nessa publicação para que acompanhasse o processo.

A ata de 16 de abril de 2010 apresenta um trecho de debate sobre a gestão do processo de contratação:

Passando para outro ponto a ser abordado, Tânia Mara Aguiar coloca a Plenária sobre a possibilidade de ser feito um termo de concessão de subvenção em 12 meses. Jaqueline entra em contato com a Procuradoria Geral do Município e fala com o Diretor Dr. Afonso Espósito. Após consulta, informa a Plenária que o termo poderá ser feito em 12 meses e que a data da elaboração do termo será a do recebimento do processo. Após a colocação da Tânia Mara, Cilene Moura da Comissão de Avaliação e Seleção de Projetos sinalizou que, até hoje, último dia de inscrição do Edital 2010, 42 instituições pegaram o material para a construção do projeto, porém apenas 2 (duas) se inscreveram, sendo que muitas têm alegado que devido aos últimos acontecimentos no Município enfrentaram dificuldades para cumprir o prazo. Diante disso, a Plenária deliberou que, tendo em vista a situação de calamidade pública o prazo de inscrição seja prorrogado para o dia 26 de abril, com o resultado para o dia 07 de maio [sic](ANEXO A).

A situação de calamidade no município de Niterói é referente ao excesso de chuvas que causaram estragos como deslizamentos de encostas e enchentes e também assolaram outras regiões fluminenses. No documento vemos o acompanhamento do processo de contratação, pela execução de balanço das inscrições e os problemas enfrentados pelas entidades. O

⁸⁸ Um exemplo é deliberação do CMAS-Niterói de 23 de março de 2010 que altera itens do Edital (NITERÓI, 2010).

documento citado também mostra que o *timing* e a finalidade das contratações também se deram de acordo com processos internos ao conselho.

2 – Na ata de 5 de maio de 2010 há a solicitação de dilatação do prazo para apresentação dos projetos analisados e tidos como compatíveis ao edital, feita por uma comissão não-especificada, provavelmente a CASP, responsável pelo processo, indicando a responsabilidade do conselho em analisar e selecionar os mesmos:

Sobre a prorrogação: A comissão através de requerimento escrito apresentou dificuldades da Comissão para apresentar a relação de projetos analisados para apreciação do Conselho e solicitou prorrogação do prazo previsto no Edital para o dia 14/05/10 e, conseqüente do prazo para apresentação do recurso para o dia 18/05/10. O Conselho ponderou que já foi prorrogado duas vezes para inscrição e que mais uma prorrogação seria prejudicial ao processo. A plenária também ouviu os argumentos das Instituições presentes nesta reunião que demonstraram grande preocupação com o retardamento do processo seletivo que terá impacto na execução dos projetos propostos [sic](ANEXO B).

A comissão especial incumbida na avaliação dos projetos submetidos pelas Organizações da Sociedade Civil indica a capacidade de controlar, a partir dos critérios das regulações nacionais, os projetos que fariam parte da rede socioassistencial. O que significa que o CMAS-Niterói exerceu, em processos internos, a capacidade de seleção e aplicação de seus próprios critérios – vinculados às regulações federais – nesse processo.

3 – Na condução da contratação também se deu a tratativa das entidades inscritas, das habilitadas e dos respectivos projetos aprovados pela Comissão de Avaliação e Seleção de Projetos (CASP):

Passando para o ponto de pauta seguinte, o parecer da Comissão de Avaliação e Seleção de Projetos-CASP do Edital 2010 para subvenção social, a Presidente do Conselho destacou que, em cumprimento a Resolução 01/10[veta a participação de entidades com assento no Conselho de participarem do processo de seleção], as instituições Grupo pela Vida, APAE e Curso José de Anchieta, representado pelos seus respectivos conselheiros, irão abster-se do processo de votação. Os membros da comissão presentes nesta reunião são os Conselheiros Carlos Márcio e Daniela Pereira. Fazendo uso da palavra, o Conselheiro Carlos Marcio apresentou o trabalho desenvolvido pela Comissão, pontuando que 29 instituições se inscreveram conforme previa o item 3 do Edital, totalizando 38 projetos. O mesmo ressalta ainda que não foi feita a análise orçamentária. Após a apresentação dos pareceres da comissão foram apresentadas pela Comissão as instituições habilitadas a seguir: [...] [lista do nome das entidades]. Após, a apresentação dos pareceres da CASP relativos aos projetos das instituições habilitadas foram aprovados os seguintes: [lista de aprovados](ANEXO G).

A ata citada apresenta os resultados da CASP e do Edital 1. Mais uma vez se vê que o CMAS-Niterói lidera esse processo de contratação, até então livremente.

4 – Reunião Extraordinária de 18 de maio apresenta um ponto importante, apesar de aparentemente trivial:

A seguir analisou-se o recurso do projeto “Em Niterói você não paga pra ver” apresentado pela AFAC [Associação Fluminense de Amparo aos Cegos]. A CASP explicitou os motivos de não-aprovação do projeto da AFAC: “Projeto não está de acordo com as exigências do Edital, já que fornecimento de óculos não se enquadra nos serviços dispostos no Edital, tais como convivência e fortalecimento de vínculos; de proteção especial para pessoas com deficiência e suas famílias; e de acolhimento; e por se tratar um item de natureza permanente”. Houve questionamento com relação ao projeto, se o mesmo estaria enquadrado a proposta do SUAS. A técnica Lilia informa que tanto no projeto como no recurso há a confirmação de que esta ação não tem caráter continuado e que a finalidade única do projeto é a entrega de óculos, que estaria mais voltado às ações do SUS (ANEXO H).

As razões apresentadas pelo CMAS para a não contemplação daquela entidade e projeto estão alinhadas às definições das regulações nacionais, expressamente a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e a NOB-SUAS/2005. Os termos negritados na citação são definições de tipos de serviços claramente expressos nessas normativas e é sinal de que há alinhamento da implementação da política no território às noções da política do nível federal. Ou seja, como motivação para não contemplar o projeto da entidade AFAC foi mostrado que o projeto não se adequa aos tipos de serviços previstos nas regulações nacionais.

Essa mudança de adequação também está presente na comparação com editais do ano anterior (2009). O Edital 001 CMAS/SMAS/PMN-2009 foi aprovado na Resolução nº 20/08 CMAS (NITERÓI, 2008), de 7 de outubro de 2008. A fim de evitar uma descrição geral desse Edital 1 de 2009 para a comparação com o Edital 1 de 2010, o supracitado, cabe observar alguns pontos de destaque que correspondem ao interesse das políticas e regulações nacionais que se viram aprovadas nesses anos.

Cabe notar que os dois editais possuem a mesma estrutura de seções, com mudanças muito pontuais. As “Disposições Preliminares para o Cadastro”, presente em ambos os editais, apresenta como diferencial, que em 2010 são citadas as regulações nacionais, desde a LOAS até aquelas que passaram a reger a prestação indireta:

As instituições interessadas deverão apresentar relatório descritivo de seu histórico e de suas condições materiais para o desenvolvimento das atividades sócio-assistenciais pretendidas, definindo a área e a tipificação das ações em que se propõem a firmar parceria com o Município, de acordo com as seguintes normativas e legislação: PNAS/2004, Lei 8742/93, NOB/SUAS 2005, Resolução nº 7, de 10 de setembro de 2009 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), artigo 7º, inciso IV, alínea “a” e, também, a **Resolução nº 109/2009 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)**. No que tange as dimensões orçamentárias e financeiras, as unidades candidatas deverão estar de acordo com as Leis Federais: 8666/93 e 4320/64 (ANEXO F).

Esse trecho informa que os projetos propostos devem estar adequados às aquelas regulações.

Como mostrado no trecho de ata acima (ANEXO H), sobre o Edital 001-2010, os serviços compatíveis à contratação estavam especificados na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e a recusa à determinada entidade se deu pelo não atendimento a tal adequação. A definição dos serviços tipificados nos editais se encontra na seção “7 - Das modalidades Financiáveis”. No edital 2009, as modalidades (de serviços) financiáveis giram em torno da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, em diversos programas preestabelecidos, totalizando 17 modalidades. Com a tipificação seguida no Edital 2010, caem para 14 modalidades. As modalidades, nesse edital, estão conceituadas de acordo com a Tipificação, a fim de orientar as entidades. Essas mudanças de categorias empregadas nos editais são sinais da implementação da regulação nacional.

À exceção dos tópicos supramencionados, não há mais pontos divergentes entre os editais. As dificuldades em entender e aplicar a legislação indicam um custo de implementação que seria sentido, especialmente, pelas entidades. O conselho também deve atender ao custo de ajustar suas operações básicas, como as visitas técnicas e a avaliação dos projetos a serem desenvolvidos. Entretanto, pode-se esperar que o custo seja reduzido para o conselho, uma vez que conta com maior capital humano, devido à formação de seu pessoal na área do Serviço Social.

Já as entidades, caso não contassem com o profissional dessa estirpe, deveriam obter os conhecimentos técnicos acerca de todas aquelas regulações a serem seguidas diante da execução do serviço. Esse custo técnico pode ter sido reduzido pela atuação do conselho na condução e orientação das OSC. O esforço do conselho depreendido no sentido da orientação e condução às entidades será analisado nas atas vindouras no ano de 2010 e 2011.

5 – Ata de Reunião Extraordinária de 24 de maio de 2010, na qual há “4) Aprovação dos valores a serem destinados para execução das ações através das Instituições aprovadas no Edital 2010.”:

Invertendo novamente o ponto de pauta, a conselheira Tânia Mara inicia a explanação dos valores, colocando que a CASP, Comissão de Avaliação e Seleção de Projetos, juntamente com a secretária de Assistência Social e apoio do controle interno desta Secretaria, estudaram os projetos aprovados pelo Conselho e o orçamento previsto no PPA/QDD [Plano Plurianual/ Quadro Demonstrativo de Despesas] do FMAS. Após a apreciação dos valores pela plenária, foi identificado um erro no Programa de Trabalho referente a Proteção Social Especial – Média e Alta Complexidade [...] [esse erro foi revisto e corrigido pelo Conselho e Secretaria de AS, conforme ata do dia 26 de maio de 2010](ANEXO I).

Esse tópico, além de mostrar e caracterizar a atuação do conselho sobre a gestão privada, permite entrever interações e apoios técnicos entre o CMAS e a Secretaria Municipal de AS (SMAS). O tópico também reforça a capacidade de controle sobre o setor, dado por meio de capacidades relacionais expressas pela cessão de capacidade técnico-burocrática da Secretaria para estudar, com o Conselho, a viabilidade financeira para fomento do projeto pretendido.

6 – Na Deliberação de Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Assistência Social de 26 de maio de 2010, forma-se comissão especial para avaliação das OSC aprovadas: “Comissão Especial de Monitoramento dos projetos aprovados para o Edital 2010”:

O Conselho Municipal de Assistência Social no uso das atribuições que lhe confere a Lei nº 1549/96, em Reunião Extraordinária realizada em 26/05/2010, sob a presidência da Sra. Daniele Cosendey Collier de Oliveira Pereira, aprovou: [...].

5) Comissão Especial de Monitoramento dos projetos aprovados para o Edital 2010, composto por Secretaria Municipal de Saúde (Titular Daniela Gonçalves Pereira e Suplente Francisco Alberto Diniz do Nascimento); Secretaria Municipal de Fazenda (Titular Lígia Werneck Damasceno Marins e suplente Áurea Duarte Monteiro); Secretaria Municipal de Urbanismo (Titular Jaqueline Gonçalves Silva de Brito e suplente Lucianita Frem); Associação dos Moradores e amigos da Riodades/Área de Usuários (Titular Carlos Márcio Freitas da Silva e suplente Sergio Siqueira Antunes); Grupo Pela Vidda/Área de Saúde (Titular Inácio Galdino Queiroz Filho e suplente Luiza Coutinho); Curso José de Anchieta (Titular Arlette Ângelo Maia Teixeira e suplente Elizabeth Inácio Costa Baptista)(ANEXO J).

A comissão criada para o monitoramento indica a projeção da influência do conselho para quando se iniciarem as atividades. Além da formulação e implementação do Edital, o conselho se articula para normalizar as atividades a serem executadas. Nessa mesma deliberação encontram-se artigos aprovando a prestação de contas das entidades contratadas no ano de 2009 e “4) Valores a serem destinados para a execução das ações através das Instituições aprovadas no Edital 2010.” (CMAS-NITERÓI, 2010h).

7 – O item de pauta nº 4 supracitado foi desenvolvido na Reunião Extraordinária de 26 de maio de 2010, na qual foi fechado o plano financeiro dos projetos e definidos os alinhamentos do projeto ao serviço socioassistencial e seu valor financeiro, totalizando R\$ 3.516.229,25:

A seguir, a conselheira Tânia Mara apresentou a planilha devidamente revisada dos valores financeiros dos projetos para o Edital 2010, a qual foi aprovada por unanimidade com as abstenções de APAE, Curso José de Anchieta e da profissional da área Cristiane Bottino. Desta forma, os valores aprovados são os seguintes: **Proteção Social Básica à Crianças Apoio Socioeducativo em Meio Aberto Piso PBT** [...] [lista das entidades contratadas, projeto e custo desenvolvido] (ANEXO C).

Esses valores foram definidos a partir da articulação técnica entre o CMAS e a SMAS para estudo do Plano Plurianual e do Quadro Demonstrativo de Despesas (QDD) (CMAS-NITERÓI, 2010g).

8 – Cabe mencionar que a gestão da rede não se dá sem conflitos com as entidades, interessadas em mais recursos para a promoção dos serviços contratados. Entretanto, há uma limitação da Secretaria de AS em fornecer as verbas. Isso se dá em razão de a AS não ser um setor portador de grandes volumes de recursos financeiros, bem como por haver controle e responsabilização na contratação de prestadoras de serviços – o que aumenta os custos operacionais. Logo, há uma disputa de interesses pautada por limitações institucionais:

[...] a Presidente franqueou a palavra aos convidados, e fazendo uso da palavra, o Sr. Henrique representante do CEJOP questiona sobre a verba de subvenção social destinada aos dois projetos apresentados pela sua entidade, pois considerando a meta de ampliação no número de atendimentos de 110 (cento e dez) para 200 (famílias), seria inviável a manutenção da qualidade dos atendimentos prestados pelo CEJOP. O Sr. Henrique solicita que os valores destinados aos projetos sejam maiores, para evitar a suspensão dos mesmos. A conselheira Tânia Mara responde que, considerando o enquadramento dos projetos apresentados no Edital nº 001/SMAS/CMAS/PMN – 2010, havia um orçamento destinado a projetos de mesma tipificação e que, portanto, os recursos desses pisos deveriam ser divididos entre as entidades. A Secretária de Assistência Social, Sra. K. P., acrescenta que desde março de 2010, os projetos apresentados pela entidade estão em execução sem a verba de subvenção social, e que este recurso vem para auxiliar na melhoria do atendimento dos projetos e não para custeá-los. A Sra. K.P. lembra que na assinatura do termo de subvenção social, serão exigidos o atendimento das metas propostas pela Entidade em seu plano de trabalho, e que a Secretaria possui um orçamento para as subvenções e que não há como expandi-lo. [...] Fazendo uso da palavra, a Sra. Sonia, representante da entidade CRESCER, alega que com menos recursos não será possível potencializar o atendimento do projeto apresentado e ainda que, a verba destinada pela Secretaria ao projeto apresentado era menor que no ano anterior, solicita portanto a diminuição no número de atendimentos [...]. A Presidente D. argumenta ainda que o valor da subvenção não é um direito adquirido pelas entidades (ANEXO J).

Se a citação continuasse, seria visível uma série de representantes de OSC exigindo o aumento dos recursos para o fomento às entidades, ou a amenização das exigências de contrapartida – geralmente, o número de atendimentos – diante da postura irredutível de representantes governamentais. Entretanto, essa postura de presença e demanda de representantes de entidades socioassistenciais é rara. Podem ser notadas algumas entidades presentes com grande frequência. Algumas delas há bastante tempo sendo representadas no Conselho e até exercendo presidências.

Entretanto, se for possível entender que as OSC se articulam para representar interesses próprios no conselho – o que parece não ter sido o caso – notou-se a baixa capacidade de pressão e presença. É da impressão de entrevistados que a presença das entidades no conselho é,

notavelmente, menos abundante que a de atores estatais. Esse traço argumenta um perfil administrativista, burocrático e secretarial do CMAS-NITERÓI.

9 – O CMAS-Niterói também se inseriu no âmbito da articulação dessa rede conveniada à rede estatal, com a finalidade de cobrir os territórios do município e avaliar aqueles territórios sem cobertura. No item de pauta “3) Panorama atual da rede socioassistencial do município após o Edital 001/SMAS/CMAS/PMN-2010” (CMAS-NITERÓI, 2010j) fez-se um levantamento territorial a partir dos acréscimos contratados à rede. Esse tipo de foco de pauta em ata não foi considerado como de gestão da rede privada (“gest-pr”), mas como de gestão (“gest”), uma vez que a finalidade desse debate envolveu mais do que as entidades, envolve todo o planejamento do setor:

No item seguinte da pauta, a técnica Lilia apresentou um estudo preliminar com o mapeamento da cobertura da assistência social realizada pelas entidades conveniadas no município e, a partir deste mapa, verificou-se que existem regiões que estão fragilizadas principalmente após as chuvas de abril. Para aumentar a cobertura das regiões descobertas, foi proposta a formação da Comissão Especial de Reforço da Rede para analisar medidas para garantir uma maior cobertura da Assistência Social em Niterói, composta pela Fundação Municipal de Educação (Conselheira Cilene Moura), Secretaria Municipal de Assistência Social (Conselheira Janete Franco), Curso José de Anchieta (Conselheira Arlette Ângelo Maia Teixeira) e ASPI-UFF (Conselheira Maria Felisberta)(ANEXO K).

Esse planejamento também pretende ver-se aplicado no Plano Municipal de Assistência Social, cuja aprovação foi referenciada naquele Edital:

O Conselho Municipal de Assistência Social no uso das atribuições que lhe confere a Lei Municipal nº 1549/96, em reunião ordinária realizada em 16 de abril de 2010, sob a Presidência da Sr.^a Daniele Cosendey Collier de Oliveira Pereira, em conformidade com o EDITAL 001/SMAS/CMAS/PMN – 2010 – das Normas para Cooperação Técnica e Financeira em Projetos para Estruturação da Rede de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e Fortalecimento da Gestão no Município de Niterói em 2010, Resolve:

1) Aprovar o Plano de Ação Municipal de Assistência Social – 2010 (ANEXO L).

A avaliação da cobertura da rede socioassistencial foi organizada no conselho e incumbida a uma comissão:

Deliberação de Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Assistência Social
O Conselho Municipal de Assistência Social no uso das atribuições que lhe confere a Lei nº 1549/96, em Reunião Extraordinária realizada em 14/06/2010, sob a presidência da Sra. D.C.C.O.P, aprovou:

[...]

3) Comissão Especial para o Reforço da Rede, para analisar a cobertura da Rede de Assistência Social em Niterói, composta pela Fundação Municipal de Educação (Sra. Cilene Moura); Secretaria Municipal de Assistência Social (Sra. J.F.); Curso José de Anchieta (Sra. A.A.M.T.) e; ASPI-UFF (Sra. M.F.). (ANEXO M).

A atuação da comissão tinha como pano de fundo o estudo das necessidades de ampliação da rede, via contratação de OSC, em novo edital. O que é revelado na ata de 23 de junho de 2010:

A conselheira A., membro da Comissão de Reforço da Rede informou que está no aguardo das respostas dos ofícios enviados para Secretaria Municipal de Assistência para verificar qual [e] se há orçamento disponível para a abertura de um novo edital e quais as regiões ficaram descobertas pela subvenção. A Srª Secretária K.P. lembrou ao Conselho que a prazo para a publicação de qualquer Edital deverá ser até o dia 3 de julho, em função do processo eleitoral. o Conselho deliberou que: Primeiro, a Comissão Especial de Monitoramento dos projetos aprovados para o Edital 2010 [...] [lista de nomes dos componentes da comissão] tenha as suas atribuições ampliadas, a qual passará a ser denominada de Comissão Especial de Monitoramento e Avaliação das Ações da Assistência Social (ANEXO N).

Já em 28 de junho de 2010, a ideia de estabelecer novo edital de contratação da rede privada é continuada:

Passando para o ponto de pauta seguinte, a conselheira Arlette fez a leitura do Parecer da Comissão Especial de Reforço da Rede, o qual apurou a necessidade de abertura de um novo Edital para a complementação da Rede de subvenção, tendo em vista as áreas que ficaram descobertas, principalmente nas regiões de vulnerabilidade social atingidas pelas chuvas. Expôs que o parecer também tomou como base o levantamento feito pelas assistentes sociais da Coordenadoria dos Conselhos e do setor de Convênios da Secretaria de Assistência, destacando que a partir dele foi possível constatar as regiões que ficaram descobertas pela subvenção. Após a sua colocação a plenária aprovou o parecer. A assistente social Lília lembrou que o levantamento está apoiado nos projetos apresentados e, por isso, considerando que as instituições habilitadas estão em processo de adequação dos planos de trabalho de acordo com o recurso oferecido, pode haver mudanças, talvez consideráveis. A conselheira Arlette colocou que os ofícios encaminhados para a Secretaria ainda não haviam sido respondidos, mas a conselheira Tânia [funcionária do controle interno da secretaria de assistência social] garantiu na reunião que haveria piso disponível para esse Edital somente para a Modalidade de Proteção Social Básica. Com base nessa informação e devido a necessidade de agilidade no processo, a conselheira Arlette destacou que o próximo Edital terá o mesmo teor do primeiro, excluindo apenas os aspectos pertinentes a Modalidade de Proteção Social Especial, introduzindo os motivos da abertura do mesmo colocadas no Parecer da Comissão e a exigência de que as instituições concorrentes não poderão ter sido habilitadas no Edital anterior, para que não aja acumulação. A Srª Secretária Kátia Paiva mais uma vez lembra que só conseguirá dar andamento processual no Edital se ele for publicado até o dia 3 de julho. Diante desse apontamento, ficou deliberado pela plenária que a Comissão de Reforço da Rede irá se responsabilizar por enviar o Edital 002/SMAS/CMAS/PMN e o parecer para a Procuradoria Geral do Município para apreciação e análise do mesmo [sic](ANEXO O).

A partir da confirmação da existência de recursos e de necessidade, decidiu-se pela criação do Edital. Manifestações de capacidades relacionais são expressas diante da parceria – possivelmente necessária – com a Procuradoria Geral do Município, uma vez que esse processo de contratação exige expertise para percorrer as vias adequadas e convenientes também às instituições de controle.

Essa movimentação pelo estabelecimento de editais e de negociação com outras organizações municipais é sensível nas pautas de atas sobre o tema gestão da rede privada (17 tópicos, 32% das decisões no período).

Na Deliberação de Reunião Extraordinária do CMAS realizada em 28 de junho de 2010 consta a aprovação de parecer da Comissão de Reforço da Rede (CMAS-NITERÓI, 2010I), que também aprova a Minuta do Edital 002/SMAS/CMAS/PMN, de contratação de OSC:

O Conselho Municipal de Assistência Social no uso das atribuições que lhe confere a Lei nº 1549/96, em Reunião Extraordinária realizada em 28/06/2010, sob a presidência da Sra. Daniele Cosendey Collier de Oliveira Pereira, deliberou:

[...]

3) Aprovação do Parecer da Comissão Especial de Reforço da Rede;

4) Aprovação da Minuta do Edital 002/SMAS/CMAS/PMN – 2010 (ANEXO P)

Em deliberação dada em 21 de julho de 2010, aprovou-se o Edital nº 2.

Deliberação da Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Assistência Social realizada em 21/07/2010, sob a presidência da Sra. Daniele Cosendey Collier de Oliveira Pereira

O Conselho Municipal de Assistência Social no uso das atribuições que lhe confere a Lei nº 1549/96 deliberou:

Aprovação do Edital 002/2010 (ANEXO Q).

O mesmo processo descrito anteriormente para o Edital 1 aconteceu para a implementação do Edital 002. Foi criada a Comissão de Avaliação e Seleção de Projetos (CASP):

A reunião foi convocada na forma da Lei pela presidente e teve a seguinte pauta: [...] 3) Criação da Comissão de Avaliação e Seleção de Projetos – CASP – do II Edital 2010; [...]. A presidente Daniele lembrou que na reunião anterior foi lida a minuta do II Edital/2010 e encaminhado para o parecer da PGM que retornou para ser agora apreciada pela Comissão Especial de Reforço da Rede e serem feitas as adequações necessárias [...].

Em seguida, tendo em vista o recebimento da resposta da Procuradoria Geral do Município e a necessidade da análise da Comissão Especial de Reforço da Rede, a plenária deliberou que o terceiro ponto de pauta será discutido assim que houver certeza da publicação do Edital (ANEXO R).

Em reunião extraordinária de 21 de julho de 2010, o Edital 002 tornou à pauta:

Prosseguindo, solicitou a Comissão Especial para reforço da rede informações sobre o Edital 002/SMAS/CMAS/PMN-2010. Em nome da Comissão, a Conselheira Arlette informou que a Procuradoria Geral do Município encaminhou o Edital após analisado à Secretaria Municipal de Assistência Social que remeteu ao Conselho. A Comissão procedeu as alterações necessárias e providenciou a juntada da comprovação de aprovação do Edital pelo Conselho Municipal de Assistência Social solicitado pela Procuradoria Geral do Município. Em seguida foi apresentado em *data show* o Edital corrigido, o qual foi aprovado por unanimidade, com as propostas de encaminhamento que irão no corpo do processo: consulta sobre o **prazo de abertura do Edital**, e

divulgarão no mesmo, dos recursos disponíveis, levantado pelo Controle Interno da Secretaria Municipal de Assistência Social [sic](ANEXO S).

Ao que cabe ao Conselho, os passos para o estabelecimento do edital foram tomados, fazendo-se cumprir os pedidos formais da Procuradoria Geral do Município e dado o andamento devido ao processo de estabelecimento do Edital 002. Entretanto, nem esse edital, nem outro edital qualquer, tornou a ser pauta de reunião, tampouco houveram deliberações publicadas a seu respeito – ou sobre contratações em geral. Na tentativa de entender o fim desse empreendimento, foi encontrado ofício do CMAS-Niterói à PGM questionando os prazos para a publicação do Edital, visto que ocorreria em ano de eleições municipais.

Uma das preocupações do conselho sobre o Edital foi sobre o prazo para estabelecimento de contratos, uma vez que no ano de 2010 ocorreu a eleição municipal. A legislação tende a vetar, em formas específicas, o estabelecimento de licitações e a contratação de serviços no prazo de três meses antes da data da eleição. Essa é a razão pela qual a então Secretária Sr^a Kátia Paiva afirmou em duas ocasiões anteriores, citada em atas: “A Sr^a Secretária Kátia Paiva lembrou ao Conselho que a [sic] prazo para a publicação de qualquer Edital deverá ser até o dia 3 de julho, em função do processo eleitoral.” (ANEXO N); e: “A Sr^a Secretária Kátia Paiva mais uma vez lembra que só conseguirá dar andamento processual no Edital se ele for publicado até o dia 3 de julho.” (ANEXO O).

Entender a complicação gerada pelos editais dão sugestões sobre a entrada no segundo período do domínio de agência no município, aquele demarcado por uma crise na capacidade de contratação e gestão.

4.1.2 Organizações de controle externo e a cessação do domínio de agência do CMAS-Niterói

Quer-se enfatizar que o CMAS-Niterói atua em “circuitos decisórios” (ALMEIDA, C.; TATAGIBA, 2012, p. 79–84) ou que eles são uma instituição produtora de políticas públicas, dentre outras instituições produtoras de políticas públicas (GUICHENEY, 2019). Ou seja, sua atuação se dá junto às burocracias, aos regulamentos e às demais instituições do setor, em conformidade e dependência em relação às demais instituições municipais, estaduais e até nacionais. Logo, está suscetível a elas. Essa consideração explica a queda da capacidade de gestão da rede privada em Niterói.

Dando continuidade à questão do edital 002/2010, conclui-se que ele se viu travado pela necessidade de aprovação da Procuradoria Geral do Município (PGM):

A Senhora Presidente informou ainda que a PGM devolveu o Processo referente ao II Edital, informando que o CMAS não alterou as exigências feitas. Desse modo, o Edital será **encaminhado a Comissão Especial do Reforço da Rede para apreciar e providenciar os adendos solicitados** e reencaminhar à PGM (ANEXO T)

É uma das primeiras vezes que a influência de organizações de controle se expressa sobre o conselho.

Mas não foi a última. O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro iniciou uma comunicação com o conselho acerca de aspectos variados do conveniamento no município. A primeira menção a essa comunicação é expressa em:

Em seguida, tratando dos assuntos gerais, o conselheiro Queiroz passou para a presidente Daniele a memória e lista de presença da reunião do fórum de assistência social, realizada no dia 29/09 [2010], no escritório da Pestalozzi, na Av. Amaral Peixoto, 286 e que foi lida por ela, onde a pauta foi o processo de subvenção do Edital 2010 SMAS/PMN. O Conselheiro Queiroz afirmou que as instituições estão inseguras em relação ao andamento dos processos do Edital 2010/SMAS/PMN. Afirmou que elas trabalham com esforço e não recebem resposta do Estado, sentindo-se desprestigiadas. **A conselheira Presidente Daniele leu o documento do TCE, onde ele afirma que ao analisar o processo de uma instituição, teve uma visão generalizada das instituições que recebem um piso para fazerem os atendimentos de média e alta complexidade, por conta própria e que este trabalho seria do Estado.** A Sr^a Geruza, propõe à presidente Daniele que seja realizada uma reunião das instituições com a Procuradoria Geral do Município para maior entendimento desta situação. A representante da APADA, Sr^a Mirian, disse que o TCE deveria então se reunir com as instituições para informar como ele, o TCE, quer que as instituições trabalhem. O que não pode é as instituições pararem o trabalho com o Deficiente e outros a espera da ajuda do Estado (ANEXO U, grifo nosso).

A ata da reunião indica que o Edital 001 encontra dificuldades para a sua efetivação. Paralelamente, dois aspectos relevantes são trazidos pela primeira vez ao conselho: primeiro, a reclamação do TCE sobre os serviços até então prestados pelas entidades; segundo, o surgimento de uma demanda de reinscrição das entidades. Não se sabe, via ata, a relação entre um tópico e outro. Sabe-se que esse segundo ponto, a reinscrição das entidades, se tornou o tópico predominante no conselho.

A reinscrição das entidades foi um tópico iniciado no mês de outubro. Entre julho e outubro ocorreram, predominantemente, de acordo com as pautas, trabalhos de “gestão” e “fiscalização”. Aquela mesma ata apresenta uma rotina para a reinscrição das entidades:

Recadastramento das Instituições [–] se reportando a reunião da mesa diretora, do dia 28/09, quando foi definido que o procedimento para o recadastramento seria da seguinte forma: 1º O CMAS recebe a ficha de recadastramento; 2º Envia para ao Jurídico para o Parecer; 3º Será realizada visita técnica às instituições; 4º O CMAS dá o seu Parecer e encaminha aos respectivos Conselhos para apreciação; 5º E por último, o documento retorna ao CMAS a fim de juntar a documentação das instituições. A visita técnica será feita com um único olhar para todos os conselhos, o que não impede a visita posterior dos demais conselhos. Este procedimento definido em reunião de 28/09 foi aprovado pela plenária. A conselheira Cilene, sugeriu estudar a Resolução

nº 16 do MDS. O Conselheiro Queiroz pediu que as instituições se reúnam em Fórum para que haja um entendimento maior, visto que o interesse é comum à todos, a fim de adequarem os documentos junto ao CMAS a Resolução nº 16 do CNAS, ressaltando que este é um momento especial para o governo e a sociedade civil (ANEXO U).

Como se pode notar, coube ao conselho a execução de diversas tarefas nessa rotina preestabelecida junto a outros conselhos subordinados à SMAS.

Apenas a ata do dia 21 de outubro de 2010 explica a celeridade das ações de reinscrição, baseada nas exigências e prazos da Resolução nº 16.

A vice-presidente passa para o segundo ponto da pauta quando o Conselheiro Queiroz demonstra sua preocupação quanto ao fato dos conselheiros estarem legalmente envolvidos no compartilhamento das improbidades do executivo e apresenta proposta da comissão de monitoramento que é de enviar para a secretaria executiva do Prefeito ofício solicitando audiência em caráter emergencial, para tratar dos seguintes temas: Apresentação em termos quantitativos dos equipamentos socioassistenciais públicos e privados do Município; Exposição sobre as novas exigências legais para a execução da Política Nacional de Assistência Social, para o Município de Niterói; Necessidade de adequação da estrutura do Conselho Municipal de Assistência Social às novas exigências legais para consolidação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, para que se consiga em tempo hábil, contemplar as exigências da Resolução 016/CNAS (ANEXO V).

Em 3 de novembro de 2010 o trabalho de reinscrição é continuado, em Reunião Ordinária, a partir da deliberação de demandar à Secretaria Municipal de Assistência Social recursos humanos especializados, para o processo de recadastramento, e também à elaboração de “Passo a Passo” a fim de orientar as entidades sobre o fluxograma de reinscrição.

É evidenciado que o TCE atuou no retardamento da celebração dos convênios do primeiro Edital (001-2010), em função de questionar a “economicidade” da execução indireta em detrimento à direta:

Dando continuidade a reunião, [...], devido a necessidade de inversão do ponto de pauta para assuntos gerais, no qual a Secretária de Assistência Social, Srª Kátia Paiva, traria algumas informações a respeito da celebração dos convênios com as instituições e os motivos da morosidade na liberação dos recursos. Passando a palavra a Srª Secretária, a mesma colocou que alguns convênios já foram firmados, **entretanto, o processo foi interrompido devido a alguns questionamentos do Tribunal de Contas Estadual**, os quais, de acordo com a Srª Secretária foram respondidos oficialmente em tempo hábil pela Secretaria. Informou que **um dos questionamentos tratou-se do fato da economicidade em subvencionar algumas ações que, na verdade, deveriam estar sendo executadas diretamente pela Secretaria**. Após alguns esclarecimentos quanto a demora na liberação dos recursos, a Srª secretária Kátia Paiva afirmou que em acordo com a Procuradoria Geral do Município os contratos vigorarão a partir de 03 de novembro de 2010 e que qualquer gasto realizado em data anterior será glosado (ANEXO W).

Ao fim dessa justificativa dada pela então Secretária de Assistência Social, Srª Kátia Paiva, não houve nenhuma deliberação em relação à intervenção do TCE. O CMAS focou a

continuidade do processo sem buscar rebater ou negociar essa intervenção que vinha se tornando mais frequente.

Até o fim do ano de 2010 são tomadas ações de recadastramento, a saber: criação da Comissão Especial de Inscrição das Entidades e Organizações de Assistência Social (ata RE de 15 de dezembro de 2010); demanda de recursos humanos e veículos à SMAS, para a condução das visitas técnicas envolvidas no recadastramento.

O trabalho tem continuidade em 2011. Ano iniciado com a produção e publicização em Diário Oficial (DO) de critérios para a inscrição e o registro de entidades no CMAS-Niterói, sob a supervisão da Procuradoria Geral do Município (PGM):

Em seguida, a presidente informou que a minuta da Resolução n 01/2011, referente ao Processo de Inscrição e Renovação das Instituições, elaborada na reunião do dia 26/01/2011 e enviada a Procuradoria Geral do Município (PGM), foi analisada, revisada e entregue ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), para alterações. A presidente leu as alterações sugeridas pela Procuradoria (PGM), pedindo que o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) avaliasse e aprovasse as alterações, caso necessárias, após verificação por parte do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), este referido Conselho aprovou as alterações da minuta sugeridas pela Procuradoria Geral do Município (PGM) e solicitou que fosse publicada com o acompanhamento da ata n° 03/11 de 16/02/2011 aprovada por este Conselho (ANEXO X).

De fevereiro até o fim do ano, o recadastramento é um foco predominante nas atas do conselho, seguido pela formulação de Edital para contratação de OSC. Essas duas ações estão conjugadas, uma vez que, para que haja a contratação, as entidades deviam estar regularizadas no município, frente ao CMAS, e no Conselho Nacional de AS (CNAS). A condução do recadastramento e inscrição de entidades é continuado de forma semelhante ao já apresentado para o ano de 2010.

A produção do Edital da Rede Subvencionada 2011, por sua vez, apresentou um padrão diferente do ano anterior em função da maior influência da Procuradoria Geral do Município (PGM) e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) – somado à continuidade da intervenção do TCE.

O quadro abaixo mapeia as ações de inscrição e recadastramento de OSC e o processo de produção do Edital-2011, acompanhada por uma descrição sintética das ações tomadas nas reuniões, do objetivo buscado e/ou do tema debatido:

Quadro 4 – Temas tratados em ata (edital, inscrição) no ano de 2011-2012(continua)

Data da reunião	Edital	(Re)Inscrição	Ação sintetizada
26/01/2011		X	Aprova a Resolução CMAS n° 1/2011 que regula a inscrição e renovação de inscrição das entidades de AS, serviços, programas e projetos.
16/02/2011		X	Trata da cessão de dois funcionários públicos para auxiliar na parte administrativa do cadastramento.
02/03/2011	X		Articula a produção de Edital de Chamamento Público de Ações Complementares 2011 junto ao Fórum Popular Permanente da Assistência Social de Niterói (FPPAS) via ofício.
06/04/2011		X	Trata de parecer da Comissão Especial de Inscrição das Entidades e Organizações da Assistência Social para alterar o fluxo de trabalhos, uma vez que a PGM congelou o processo para analisar o estatuto social das entidades.
04/05/2011	X		Apresenta o teor do conteúdo do Edital destacando a sua adequação à Resolução n° 16-2010 e à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais; estabelece a execução de uma capacitação das Entidades dada pela SMAS, para que elas possam se adequar às exigências do Edital, que é também um termo de aceite; destaca a inadequação dos serviços prestados no momento àquelas regulações.
09/05/2011	X		A PGM destaca exigências às OSC que devem ser adicionadas ao Edital.
16/05/2011		X	Revisão do fluxo de trabalho e constatação de problema da PGM em rever todos os estatutos sociais das entidades.
01/06/2011	X	X	Cogitou-se dar preferência, no processo de (re)inscrição às entidades portadoras do Certificado de Entidade Beneficente de AS (CEBAS) e que a Comissão de Inscrição e Renovação passasse a atuar nessa rotina de trabalho, para além do planejamento. Em relação ao Edital – apresentou-se as modificações propostas pela PGM.
03/08/2011	X	X	Reforçou os critérios a serem seguidos na (re)inscrição estabelecidos pelas regulações de nível nacional. Atualização sobre o Edital da Rede Subvencionada: segue em análise da PGM por conta de processos de prestações de contas das entidades, da gestão passada que retornaram à Procuradoria “[...] e orientou que o CMAS deve ter mais cuidado para não ser penalizado e responder em ação civil e criminal solidariamente.” (CMAS, Ata de 3 de agosto de 2011).
05/10/2011		X	Estabelece a continuidade dos plantões realizados pela Comissão Especial de Inscrição das Entidades e Organizações da Assistência Social para o atendimento às entidades que possuam dúvidas e requeiram esclarecimentos sobre o processo.
17/11/2011	X		Apresenta resposta da PGM, favorável à continuidade do Edital-2011 e destaca a contrariedade do TCE a essa decisão: “[...] contrapondo-se ao posicionamento da PGM, [o TCE] estabelece a necessidade de conclusão dos estudos sobre a quantificação das atividades sociais prestadas pelas entidades subvencionadas para realização das renovações ou concessões (CMAS-Niterói, ata de 17 de novembro de 2011).

Quadro 5 – Temas tratados em ata (edital, inscrição) no ano de 2011-2012(conclusão)

07/12/2011	X	X	Realiza balanço da situação das entidades em processo de (re)inscrição. Produz ofício a ser encaminhado à SMAS solicitando esclarecimentos quanto à exigência apresentada pelo TCE, preocupando-se o Conselho com regularizar a utilização futura das verbas a serem liberadas via Edital.
15/02/2012		X	Autoriza que as visitas técnicas aconteçam concomitantemente a outras etapas.
07/03/2012		X	Busca por recursos humanos e de transporte para a execução das visitas
11/04/2012		X	Informa sobre reunião da comissão responsável pela (re)inscrição junto a entidades interessadas.
25/04/2013		X	Trata de processo de (re)inscrição de entidade específica.
09/05/2012		X	Informa que será feito um levantamento do andamento dos processos das entidades. Após este levantamento o CMAS publicará uma resolução informando o número dos registros que deverão ser cancelados e os números dos que serão renovados.
18/05/2012	X		Relata a reunião entre a PGM e a SMAS sobre o Edital e apresenta o estudo realizado pela Secretaria sobre a Rede Subvencionada. Também apresenta o procedimento a ser seguido, exigido pelo TCE, para a contratação de entidades.

Fonte: O autor, 2021, a partir de atas do CMAS-Niterói.

É vital observar que em 2011 não se viu publicado em DO um edital, portanto, não houve gestão da avaliação/aprovação de projetos, tampouco se estabeleceu comissão específica de seleção. Portanto, a contratação de entidades para o ano 2011-2012 não foi concluída. Isso por causa, inicialmente e como exposto no quadro acima, de um reajuste no fluxo de trabalhos do conselho diante de exigência da PGM; seguido por um retardo por parte da mesma, quando buscou analisar os estatutos sociais de todas as entidades municipais; em seguida, o TCE exigira a realização de estudos sobre a situação da rede socioassistencial no município, que por sua vez, exigiu articulação com a SMAS e a PGM para que se pudesse dar continuidade ao processo. Por fim, resulta, em maio de 2012, no estabelecimento de procedimentos para a contratação – não realizada.

Esse fluxo de acontecimentos resulta na cessão de contratações no ano de 2011 para 2012, caindo de 34 para 0 entidades conveniadas, uma vez que a contratação se viu postergada pelas constantes exigências das instituições de controle⁸⁹. Ademais, o congelamento do processo de contratação resultou na redução de ações oficializadas.

⁸⁹ Claramente o objeto abordado nesta pesquisa é o CMAS-Niterói. Portanto, não há condições práticas de avaliar o que sucedeu internamente às organizações de controle para compreender a tomada de decisão das mesmas. Logo, importante destacar que não se entra no mérito de quão apropriada é a intervenção dessas organizações, mas, apenas, ressaltar seus efeitos para o conselho e seu domínio de agência.

As ações de controle externo também estão associadas ao aumento de ações de fiscalização pelo conselho. Os tópicos de pauta classificados como “fiscalização” saltaram de 23%, em 2011, para 34%, em 2012, como uma resposta às exigências das instituições de controle que passaram a problematizar a prestação dos serviços e das contas das OSC. Também se viu o aumento da fiscalização em publicações no DO, que saltaram de 11 (2010) para 20 (2011) – sendo que em 2011 já haviam cobranças das instituições de controle nesse sentido. Essa cobrança do controle externo ao Conselho e à SMAS também resultou em queda de ações na “gestão da rede privada” em DO, de 16 (2010) para 5 (2011), visto que os processos de contratação foram interrompidos.

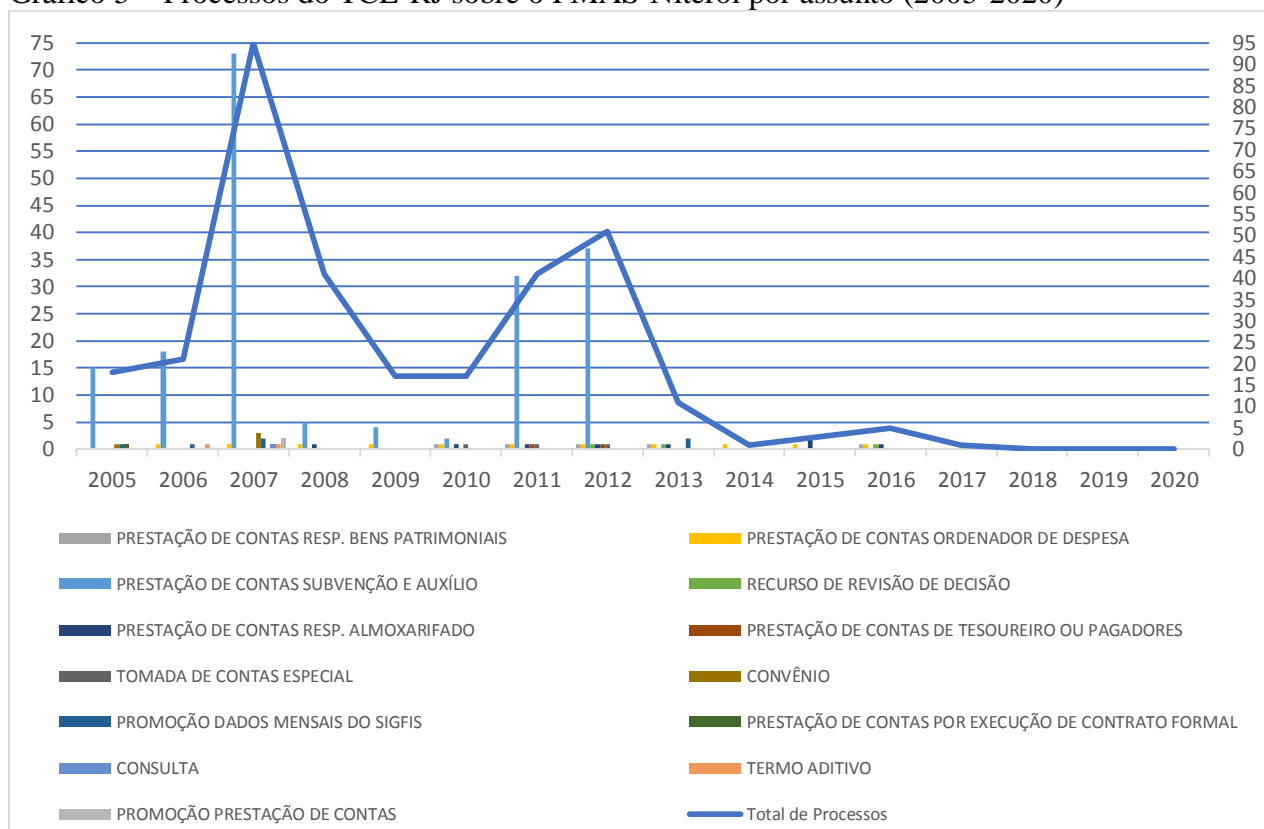
A fim de ajuntar evidências foi observado também, em termos gerais, a atuação do TCE-RJ, ao longo de vários anos, sobre o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), o fundo financiador das contratações. Ele mobilizou cerca de 322 processos sobre o FMAS, cujos temas, de acordo com nomenclatura do próprio Tribunal, foram: “prestação de contas [de] responsáveis [de] bens patrimoniais”, “prestação de contas [de] ordenador de despesa”, “prestação de contas resp. almoxarifado”, “prestação de contas de tesoureiro ou pagadores”, “tomada de contas especial”, “convênio”, “promoção dados mensais do SIGFIS”, “prestação de contas por execução de contrato formal, consulta”, “termo aditivo”, “promoção prestação de contas” e o principal para a análise: “Prestação de contas [de] subvenção e auxílio”.

O tema subvenção social é o que diz respeito às contratações entre a SMAS/CMAS-Niterói e as OSC. Uma vez que a definição de subvenção é: “[...] transferências correntes destinadas a cobrir despesas de custeio de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, quando a transferência deriva de previsão constante na lei orçamentária (LOA)” (MOREIRA; ARAÚJO, 2015). Também foi determinação do Tribunal que as contratações se dessem sob tal forma jurídica, como registrado em ata.

O gráfico abaixo registra todos os processos abertos pelo TCE, de acordo com o seu assunto⁹⁰:

⁹⁰ Optou-se por remover apenas os processos que tiveram como assunto a “solicitação prorrogação de prazo”.

Gráfico 5 – Processos do TCE-RJ sobre o FMAS-Niterói por assunto (2005-2020)



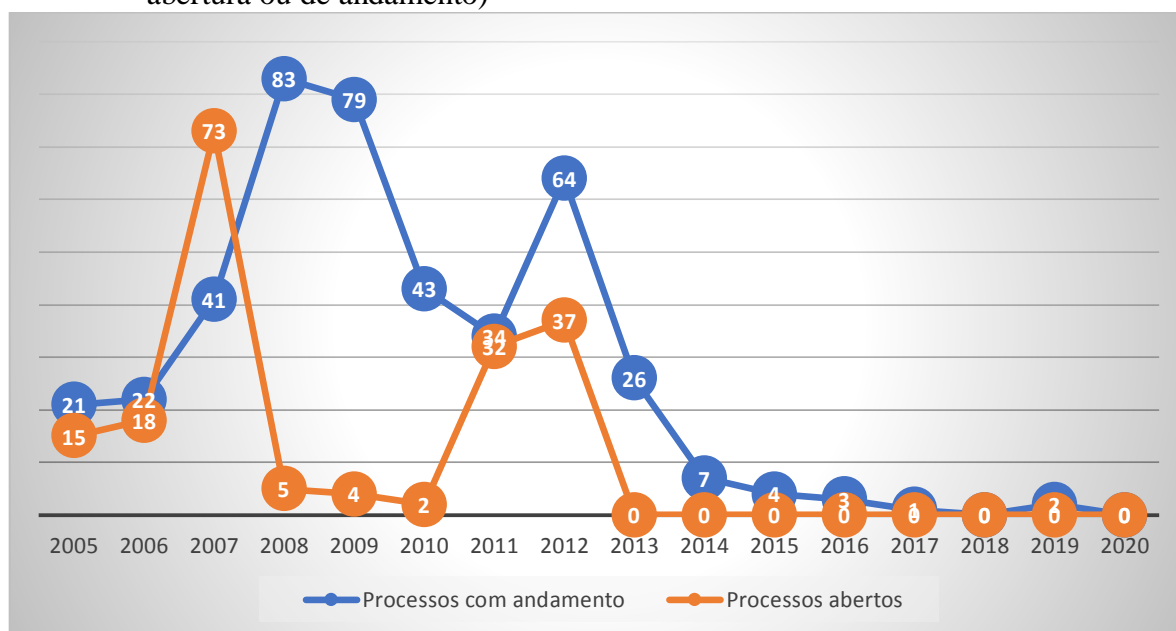
Fonte: O autor, 2021, a partir de dados do TCE Serviços⁹¹.

Pelo gráfico fica claro que a maior parte dos temas tratados pelo TCE-RJ em seus processos é a Prestação de contas de subvenção e auxílio (coluna em azul claro), chegando ao máximo de quase 75 processos – de um total de 95 processos observados, como consta no eixo secundário à direita do gráfico.

O sistema de busca do site do TCE-RJ retorna todos os processos buscados repetindo-os quando o processo é atualizado em seu andamento. Dessa forma, se um processo é aberto em 2007 e recebe os votos do tribunal em 2010, ele será contabilizado duas vezes – na data da abertura e na data do voto, na qual o processo foi atualizado. O gráfico acima já considera as repetições, eliminando-as. Enquanto o gráfico abaixo distingue o total de processos contabilizando apenas em relação à data de abertura (processos abertos) e a quantidade de votos e atualizações (processos em andamento):

⁹¹ Disponível em: <http://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Processo>. Acesso em 14 dez 2021.

Gráfico 6 – Processos do TCE-RJ sobre o FMAS- Niterói por tipo de contagem (data de abertura ou de andamento)



Fonte: O autor, 2021, a partir de dados do TCE Serviços⁹².

A linha vermelha é referente aos processos, sem considerar a repetição dos mesmos em outros anos no resultado da busca, ou seja, considerando-se apenas a data de início dos processos, indicando quantos foram abertos naquele ano. A linha azul contabiliza os processos do TCE que são repetidos em outros anos no resultado da busca, o que ocorre quando apresentam o recebimento de votos ou são executadas sessões no tribunal que os mobilizam processualmente de outras formas.

Em 2007 há um pico de abertura de processos que se desenvolvem nos ritos do referido tribunal nos anos de 2008, 2009 e 2010, anos nos quais não se viu a abertura de novos processos cujo assunto fosse "Prestação de contas subvenção e auxílio", observável no Gráfico 4 – Processos do TCE-RJ sobre o FMAS-Niterói por assunto (2005-2020). Em 2011, após expressiva queda, torna a aparecer mais processos desse assunto, quase com o mesmo ímpeto do primeiro pico (2007), tornando-se uma alta, mas não tão acentuada como a anterior.

Logo, há uma onda de processos que caminha desde 2007 e se reforça a partir de 2010. O principal achado aqui é que a partir de 2012 se viu o total esgotamento das autuações do TCE, sendo mantido apenas os processos "inerciais". De 2012 em diante não se celebram mais contratos com as OSC, havendo apenas contratos do ano anterior.

⁹² Disponível em: <http://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Processo>. Acesso em 14 dez 2021.

4.2 Controle sobre a rede privada, implementação de políticas e controle externo: uma síntese do caso Niterói

A quantidade de publicações em Diário Oficial sobre a gestão da rede privada reflete o rol de atividades desempenhadas pelo CMAS-Niterói. O período de maior contratação de OSC foi aquele em que o CMAS estabelecia editais com certa normalidade, sugerindo que essa era uma atividade desempenhada desde antes do início do recorte (2010). Até a interferência – não importa aqui se justificada ou não – de organizações de controle externo na Secretaria Municipal de Assistência Social o conselho era o gestor da rede privada no município.

A publicação do Edital 001/2010 e a contratação de entidades exercidas por meio deste indicam que o funcionamento burocrático do conselho produziu resultados para a política. Há capacidade burocrática no CMAS-Niterói, expressa no processo de elaboração dos editais. Esse processo contemplou a produção do edital, que por sua vez reflete as modalidades, formas, condições de seleção da contratação de Organizações da Sociedade Civil (OSC). Viu-se nas atas que o conselho focalizou a aplicação da Resolução CNAS nº 16, de 2010, que regulava a forma da contratação. O conselho, em processo interno, selecionou as entidades privadas com os projetos adequados às novas normas, no julgamento dos próprios conselheiros. Ele também se organizou para executar a gestão e o monitoramento dos serviços contratados, além de planejarem a inserção desses na rede socioassistencial como um todo.

O CMAS-Niterói orientou e justificou a rejeição de outros projetos inadequados a tais normas. Dessa forma, a regulação federal especificou procedimentos para a realização dos serviços indiretos, que seriam avaliados e fiscalizados pelo Conselho. Os custos operacionais de adaptação às novas normas recaíram sobre as OSC, que apresentaram dificuldades em entender e adaptar a oferta de seus serviços. O Conselho, como ambiente de interação negociada pode ser visto como um intermediário entre o Governo Federal e as entidades prestadoras no nível local, uma vez que estabeleceram seminários sobre as novas normas e amaciaram os custos operacionais e técnicos das OSC. Por essas razões se pode entender a atuação do conselho como a de uma burocracia temperada de negociações socioestatais que implementaram normas federais e a política de assistência em si.

Diante desse processo observado, pode-se dizer que o CMAS-Niterói está atrelado e dependente a outras organizações públicas do município. O seu trabalho de cogestor da assistência social devia ser – e era – acompanhado pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) em diversas tarefas que expressam capacidade burocrática. Ou seja, o conselho, uma instituição participativa, detém capacidades relativas de gestão e decisão no seu setor de

política e estende os domínios estatais aos territórios quando da implementação da política socioassistencial – por exemplo na gestão de recursos humanos expresso na contratação de entidades, além de comunicar-se com a gestão dos CRAS e CREAS, as burocracias. A gestão da rede privada exigiu trocas de *know-how* e horas de trabalho intensas, a fim de que os ritos e a implementação da política fossem seguidos e aplicados apropriadamente. Em contrapartida à aproximação técnico-colaborativa com a SMAS, o conselho concentra funções específicas que desafogam os escassos recursos burocráticos estatais.

O processo de formulação dos editais indicou que o conselho estabelece conexões internas com outros setores burocráticos da própria Secretaria Municipal de Assistência Social. Essas conexões foram relevantes para dar conta da sobrecarga de serviços exigidos pelas regulações federais sobre a prestação indireta de serviços e registro das OSC. O recadastramento das mesmas no município de Niterói, ao longo de 2011 e 2012, foi uma demanda tanto dessas regulações, quanto eram determinações de instituições de controle externo – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e Ministério Público. A interposição de demandas por essas organizações sufocou as capacidades do conselho, que não veio a atendê-las. Dessa forma, alguns dos processos de prestação de contas se transformaram em multas a administradores estatais, secretário e prefeito, e na devolução dos recursos concedidos à OSC. Essa experiência, somada a todas as demais demandas do TCE-MP, afastou o interesse do CMASN-Niterói em contratar e gerir OSC.

A teoria do domínio de agência (GURZA LAVALLE *et al.*, 2017) presume a existência de vários dos aspectos descritos acima sobre o CMAS-Niterói na implementação da política: o acesso das interações do domínio de agência com setores específicos das burocracias; o usufruto de capacidades estatais por setores sociais específicos; a padronização de canais interativos, em sentido relacional, entre atores estatais e sociais. É uma teoria que prevê, portanto, algumas capacidades de gestão dos conselhos.

Entretanto, na teoria, o domínio de agência é construído por setores privados da sociedade frente ao Estado. Já os conselhos são burocracias que fazem parte do órgão gestor municipal da assistência social e são dotados de representantes governamentais, assim como sociais. Dessa forma, há uma interação negociada que conduz à possibilidade de produzir resultados diferentes do caso de uma burocracia tradicional. Mas, de qualquer forma, o conselho possibilita e encoraja uma atuação dos atores sociais relacionados à execução dos serviços.

5 O CMAS-FLORIANÓPOLIS: DECISÕES EM BLOCO

Este capítulo sonda a possibilidade de existência de um domínio de agência executado pelo CMAS-Florianópolis, bem como sonda a sua relação com o comportamento da rede socioassistencial privada. Tal como no capítulo anterior, vamos observar o *modus operandi* do CMAS e a relação entre o controle do conselho sobre a gestão da rede socioassistencial privada ligada à implementação da política pública.

No município catarinense, a contratação de entidades e a gestão da rede privada sempre existiram. Há estabilidade na quantidade de entidades contratadas, ao passo que há instabilidade na quantidade de decisões de gestão da rede privada no CMAS-Florianópolis. Enquanto as contratações seguiam um número alto e relativamente estável ao longo do período (mínimo de 36 e máxima de 52 entidades contratadas), as decisões apresentaram oscilações muito grandes em seus totais anuais, indo de 6 a 58 decisões em Diário Oficial (DO):

Tabela 7 – Dados da contratação de OSC e decisões de gestão da rede privada – CMAS-Florianópolis

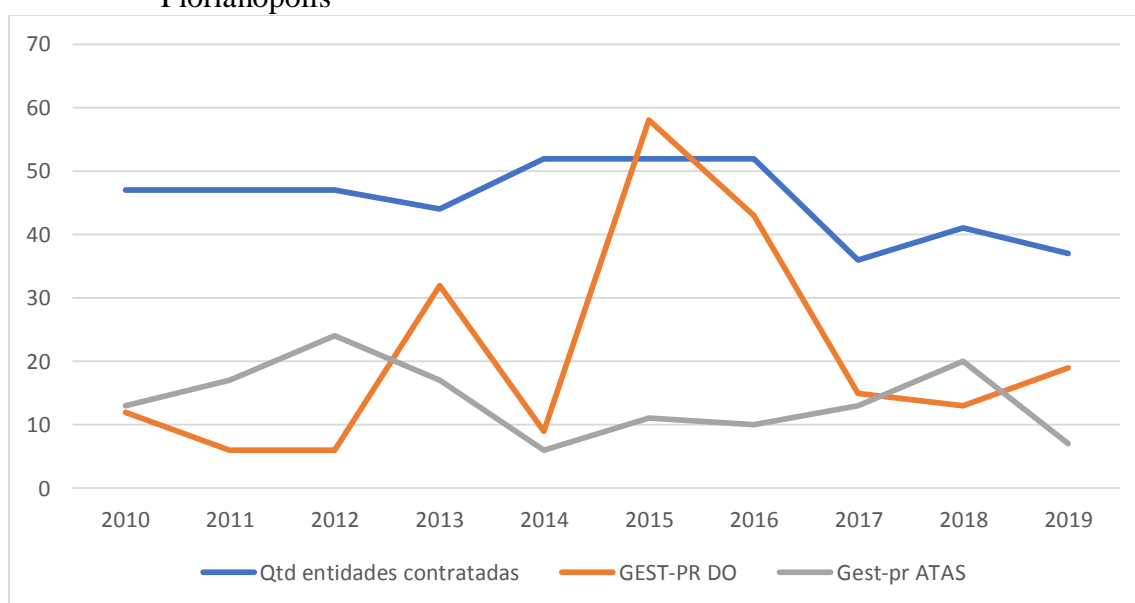
Ano	OSC contratadas	Total de entidades de AS	% Ocupação de OSC	Decisões do tipo gest-pr (DO)	Pautas de atas do tipo gest-pr
2010	47	108	43,5	11	13
2011	101 ¹	112	90,2	6	17
2012	47	118	39,8	7	24
2013	44	120	36,7	32	17
2014	52	125	41,6	9	6
2015	52	127	40,9	58	12
2016	52	132	39,4	43	8
2017	36	133	27,1	16	13
2018	41	137	29,9	12	20
2019	37	137	27,0	19	7
Total	-	-	-	213	137

Fonte: O autor, 2021, a partir de CENSO-SUAS, 2010-2019 e Mapa das OSC, 2020..

¹ A quantidade de entidades com vínculo com a administração pública municipal, para o ano de 2011, constante no Censo-SUAS foi de 101 entidades. Observando-se a quantidade de entidades da série como um todo, essa é uma observação bastante peculiar. Não foram encontradas informações, nos documentos analisados, que explique ou ratifique esse número. A Planilha de Convênios aprovada para esse ano foi enviada pela Secretaria Municipal de Assistência Social, como de costume, ao CMAS-Florianópolis, que a aprovou. Entretanto, a planilha oficiada ao conselho não foi anexada às atas nem às deliberações. Ao mesmo tempo em que as atas não expuseram nenhum debate no conselho acerca da expansão da rede privada no município, não havendo menção direta a uma agenda nesse sentido – que dificilmente estaria alheia ao CMAS. Esse aumento nas contratações significa a ocupação de 90% das OSC de Florianópolis, ao passo que a média dos demais anos foi de 36,2%. Por essas razões esse número será ignorado a partir de então, não sendo considerada nas médias aritméticas ou somatórios.

A dissonância aparente entre a quantidade de entidades contratadas e as decisões de gestão da rede privada, em Diário Oficial e atas de reuniões, trabalha contra as hipóteses desta tese, que são: os domínios de agência, representados pelas decisões de gestão da rede privada, explicariam a capacidade de gestão e de expansão da rede privada, estando correlacionados aos aumentos ou diminuições na quantidade de OSC contratadas – havendo uma correlação positiva entre a atuação do conselho e a quantidade de entidades contratadas⁹³. A dissonância entre as variáveis pode ser visualizada no gráfico seguinte:

Gráfico 7 – Total de entidades contratadas e decisões de gestão da rede privada do CMAS-Florianópolis



Fonte: O autor, 2021.

O total de entidades contratadas não condiz com as oscilações decisórias do CMAS-Florianópolis. A primeira se mantém constante ao longo do período, salvo por uma queda considerável de 2016 até o ano de 2019, de 52 para 37 entidades – queda de 29%. Enquanto isso, oscilações nas decisões “gest-pr”, até 2015, não surtiram nenhum tipo de efeito em relação

⁹³ A leitora ou o leitor pode se perguntar se haveria a possibilidade de os dados terem sido perdidos no processo de acesso aos documentos? Pode ter havido perda de documentos de deliberações e atas? É muito pouco provável. Além da obtenção das publicações em Diário Oficial a partir da concessão direta pelos próprios secretários dos conselhos, também houve busca minuciosa no Diário Oficial *online* de cada município. São Gonçalo (RJ), Niterói (RJ), Florianópolis (SC) e Joinville (SC) apresentam Diário Oficial pesquisável disponível em todo o período. Entretanto, nem sempre o DO é pesquisável, ou então o mecanismo oficial de busca é do próprio Google, com operadores. Quando possível, como no caso Niterói, foram “baixados” todos os diários da ferramenta, tendo a pesquisa acesso a todas as publicações disponibilizadas pelo município naquele sítio eletrônico, uma vez que o mecanismo de busca é condicionado apenas pela data. Já São Gonçalo permite a busca textual, assim como Florianópolis, mas este por operadores de pesquisa do Google. A partir do universo de diários disponibilizados, seguiu-se a uma busca pelos termos que identificariam o conselho municipal, tais como “CMAS”, “conselho”, “assistência” – ou “assist” considerando que os acentos poderiam afetar os retornos da busca. No caso Florianópolis, na busca em DO não foram encontrados documentos que somassem àqueles já cedidos.

ao total de OSC vinculadas ao município. É a partir de 2015 que se vê uma queda mútua de decisões e da quantidade de contratadas. Nesse período tem-se uma correlação, mas a causalidade somente pode ser observada a partir da análise minuciosa do funcionamento do conselho em toda a série.

Diante desses números, o que pode ser dito sobre a hipótese de um domínio de agência por parte do CMAS-Florianópolis? Entre o ano de 2010 e o de 2014, há uma quantidade de decisões sobre a gestão da rede privada que não é irrelevante, uma média de 13 decisões anuais, mas também não é o ápice no período estudado. Houve um total de 65 decisões desse tipo, para uma média de 47,5 entidades com contratos vigentes anualmente no período (2010-2014)⁹⁴. Entretanto, em uma segunda etapa, 2015-2019, há uma explosão de decisões, totalizando 148, em uma média de 29,6 decisões por ano – que geriram cerca de 44 entidades, em uma média anual no período (2015-2019):

Tabela 8 – Total de decisões publicadas em DO, por ano e classificação

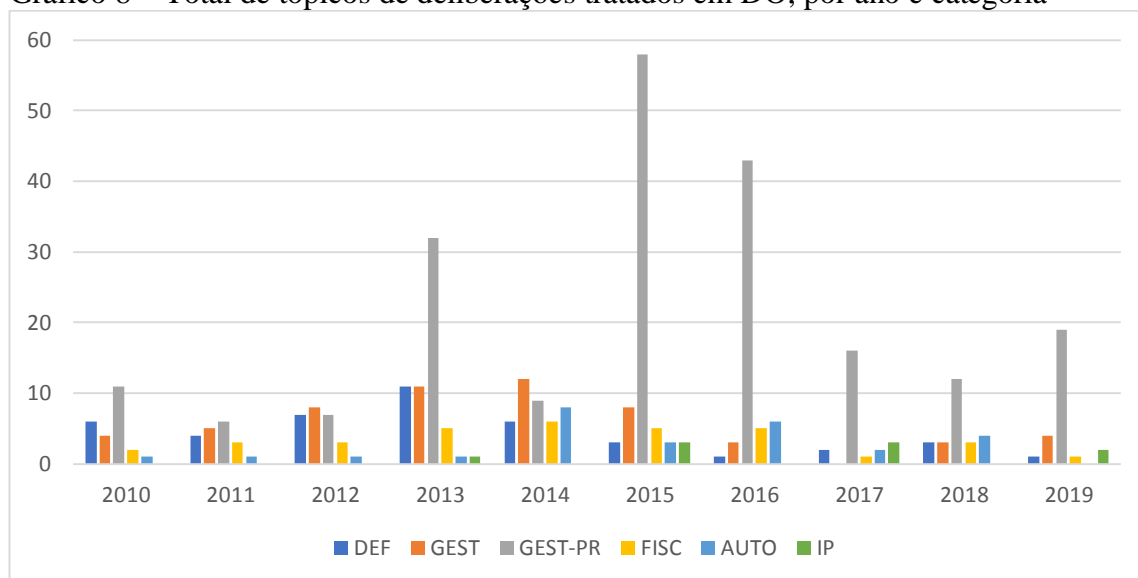
	Def	Gest	Gest-pr	Fisc	Auto	IP	Total
2010	6	4	11	2	1	0	24
2011	4	5	6	3	1	0	19
2012	7	8	7	3	1	0	26
2013	11	11	32	5	1	1	61
2014	6	12	9	6	8	0	41
2015	3	8	58	5	3	3	80
2016	1	3	43	5	6	0	58
2017	2	0	16	1	2	3	24
2018	3	3	12	3	4	0	25
2019	1	4	19	1	0	2	27
Total	44	58	213	34	27	9	385

Fonte: O autor, 2021.

A gestão da rede privada é o tema disparadamente predominante nas ações do conselho, representando mais da metade das decisões da série:

⁹⁴ Relembra-se que o dado sobre entidades contratadas de 2011 não será considerado aqui.

Gráfico 8 – Total de tópicos de deliberações tratados em DO, por ano e categoria



Fonte: O autor, 2021.

Apenas nos anos de 2012 e 2014 a gestão da rede privada não foi a decisão mais frequente. Além do mais, a diferença quantitativa entre esse tipo decisório e os demais é chamativo e indica um fenômeno que será retomado à frente, qual seja, a gestão em bloco da rede. Esse padrão decisório indica a existência de um domínio de agência.

O mesmo padrão observa-se sobre as pautas de atas:

Tabela 9 – Total de tópicos tratados em ata por ano e categoria

	Def	Gest	Gest-pr	Fisc	Auto	IP	Total
2010	3	14	13	5	8	3	46
2011	3	20	17	5	11	8	64
2012	2	16	24	4	7	1	54
2013	6	17	17	6	8	6	60
2014	2	8	6	3	14	1	34
2015	0	11	12	3	16	6	48
2016	1	6	8	7	15	0	37
2017	4	8	13	3	11	7	46
2018	3	16	20	5	22	2	68
2019	0	8	7	3	1	9	28
Total	24	124	137	44	113	43	487

Fonte: O autor, 2021.

No primeiro período, demarcado entre 2010 e 2014, principalmente, a quantidade baixa de decisões de gestão da rede privada foi acompanhada por um número considerável de contratações. Considerando a hipótese de que os conselhos potencializam a capacidade de ação

estatal no município, esperava-se como resultado um aumento no número de contratações. O CMAS, como ponto de conexão Estado-sociedade poderia acelerar as interconexões Estado-OSC, incorrendo em uma expansão da rede privada no município.

Ao contrário do esperado, o que aconteceu foi uma diminuição na quantidade de contratações após o aumento da atividade decisória do conselho. De 2014 para 2015 saltou-se de 9 para 58 publicações em DO referentes à gestão da rede privada, e para o ano seguinte, 2016, chegou-se a 43 publicações. A quantidade de contratadas, entre 2014 e 2016 forma um platô, e então, a partir de 2016 ocorre a já mencionada queda de entidades contratadas, em 29%, de 52 para 37 entidades. E, a partir daí, a tendência é a formação de um platô mais abaixo do que o anterior.

A distância entre os dados observados – quantidade de OSC contratadas e quantidade de decisões em gestão da rede privada – é relevante para o diagnóstico do domínio de agência do CMAS em Florianópolis. Esses dados geram estranhamento e provocam a análise a entender o funcionamento do setor. Isso porque, não só a atuação do conselho é bastante volumosa (213 decisões em DO e 137 pautas de atas), como a quantidade de entidades contratadas é relativamente grande, em comparação ao par contrafactual⁹⁵.

Apesar da distância entre as variáveis, é mostrado um campo de atuação do conselho sobre a rede privada, expresso pelo volume decisório e pautas de atas. Como é o funcionamento da gestão da rede privada? O que significam essas publicações em DO? O que foi debatido em reuniões ordinárias e extraordinárias, e o que esse debate tem a ver com tal gestão da rede privada? A subseção a seguir responderá tais perguntas.

Como veremos, essa explicação relaciona-se com a “gestão em bloco” executada pelo conselho: ou seja, decisões individuais publicadas em DO tratam de temas que afetam toda a rede. Uma única decisão, além de estabelecer parâmetros válidos para todas as entidades, também trabalha sobre a gestão da rede como um todo – tanto pública quanto privada. Endossa-se que, muitas vezes, as decisões não são tomadas individualmente, analisando-se caso a caso, mas de forma mais sistemática e agrupada, organizada em rotinas anuais. A chamada “gestão em bloco” mostra, a nosso ver, a existência de um domínio de agência e ilustra sobre o quê e como ele age.

⁹⁵ Niterói apresentou 42 publicações e 82 pautas de atas. Evita-se realizar as comparações já neste capítulo, para que fiquem condensadas em um espaço propício no qual possam receber toda a atenção analítica. Entretanto, diante dos problemas de análise na identificação de um domínio de agência nesse caso, é relevante comparar e assim construir uma base para alguns pressupostos que guiarão o restante da análise.

A segunda subseção, 5.2, explica a queda de contratações a partir do engajamento acelerado do CMAS. Esse fenômeno traz à tona que a contratação de entidades e a implementação das políticas nacionais relativas ao Vínculo SUAS não ocorreram separadamente. A implementação das políticas nacionais se refletiu, principalmente, em 2015 no município, tendo o conselho como agente relevante nessa atividade. A implementação de regulações no município, sobre como e o quê deve ser prestado nos serviços socioassistenciais, passou a ocorrer de forma mais pujante nesse período. Essa implementação no nível local corresponde à transmissão de custos às OSC sobre como fazer a política pública, que se transforma em custos operacionais. Inserida nas atividades de gestão da rede privada, o deferimento ou indeferimento de inscrição de entidades e/ou serviços socioassistenciais passou a ser uma das atividades principais do CMAS.

5.1 A “gestão em bloco” no caso CMAS-Florianópolis

No primeiro momento de leitura das atas, restou a impressão de que o conselho não realizava atividades de gestão da rede privada proporcionais à quantidade de entidades percebidas. Nos anos de 2010 a 2012 tem-se muitas entidades conveniadas e poucas decisões de gestão da rede privada – 54 pautas de atas e 24 decisões publicadas em DO desse tipo. Como as relativamente poucas decisões poderiam significar a existência de uma gestão e controle sobre a rede socioassistencial de prestação de serviços no município pelo CMAS-Florianópolis? O domínio de agência, a capacidade e autoridade de agir em determinado sentido no interior das políticas públicas e na estrutura estatal, se vê prejudicado ou diminuído nesse município?

Os números em si não criam uma narrativa explicativa da atuação do conselho. A análise documental expõe que as decisões sobre a gestão da rede privada não são separadas de decisões de gestão em geral dos serviços observados no município. Existem questões de gestão, como decidir sobre a aplicação de recursos, que não estão relacionadas à gestão da rede privada, apenas. Mas, a gestão dos serviços socioassistenciais no município de Florianópolis nem sempre operou com base na distinção entre aqueles prestados pelas entidades e aqueles prestados pela burocracia municipal. O planejamento dessa rede sempre se deu considerando os prestadores disponíveis.

O objeto de muitas decisões do CMAS-Florianópolis recaiu sobre o “cofinanciamento”, estabelecimento de critérios, cronogramas de aplicação e metas de atendimento da rede socioassistencial. Essa rede, tratada nas resoluções e em plenárias, é posta sobre a relação de serviços prestados por entidades e aqueles prestados pela burocracia, os valores alocados a cada entidade, serviço e etc. Uma pauta de ata ou publicação em Diário Oficial (DO) que aprova a

atribuição de recursos em serviços da rede socioassistencial em geral, sem distinções entre unidades públicas e privadas, seria classificada como “gestão” (gest), e não gestão da rede privada (gest-pr). Isso mostra a existência de uma gestão agregada dos serviços socioassistenciais, que coletiviza as atividades de gestão e de gestão da rede privada. Outro aspecto dessa gestão em bloco é o emprego de poucas, ou até somente uma decisão, estruturante de toda a rede.

Para demonstrar que o conselho decide de forma agregada, expõe-se o resultado de uma análise das publicações em DO e de pautas de atas. O objetivo dessa análise é responder se há uma gestão em bloco e em maior generalidade de decisões do CMAS sobre a rede privada. Isso visa explicar as diferenças observadas na quantidade de entidades contratadas vis à vis a quantidade de decisões de gestão da rede privada. Visa responder também se a forma como o CMAS-Florianópolis exerce o controle sobre a gestão da rede privada configura um domínio de agência nesse setor. O quadro abaixo é resultado dessa análise em seus momentos de destaque:

Quadro 6 – Decisões publicadas em DO e a “gestão em bloco” – 2010

Doc. n°.	Data	Título	Ementa	Descrição-resumo
1	28/01/2010	Resolução n° 199/2010	Aprova a planilha com cronograma de desembolso referente à renovação dos convênios do co-financiamento federal – 2010 nas modalidades [diversos serviços citados...] (Anexo Y).	Aprova os valores e data de aplicação de recursos, propostos pela Secretaria Municipal de Assistência Social-Florianópolis, nas unidades executoras de diversos serviços.
2	25/02/2010	Resolução n° 200/2010	Define critérios e Pisos de Proteção Social para o Cofinanciamento da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental aplicável aos Convênios 2010 (Anexo Z).	Define valores básicos para cada serviço e cita as regras para que as entidades concorram aos recursos.
3	25/02/2010	Resolução n° 202/2010	Aprova Planilha de Cofinanciamento Municipal à Rede Socioassistencial Não Governamental para o ano de 2010 (ANEXO AA).	Define valores básicos para cada serviço e cita as regras para que as entidades concorram ao cofinanciamento. Também tratou das entidades que prestam serviços em Saúde, devendo tipificar o serviço ou benefício executados pela entidade.
4	13/04/2010	Resolução n° 206/2010	Complementa a Resolução CMAS n° 200 de 25 de fevereiro de 2010, no seu Artigo 6°, na definição de Piso de Proteção Social para o Cofinanciamento da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental para o Serviço de Acolhimento Institucional para jovens e adultos com deficiência (ANEXO AB).	Inclui uma modalidade de serviço a ser executado pelas entidades do município e o piso de investimento para a sua execução.

Fonte: O autor, 2021.

No documento 1 vemos que a ação considera, como do Conselho... "A atribuição de aprovar os critérios de transferência de recursos financeiros e fixar pisos por modalidade e nível de complexidade e explicitar os indicadores de monitoramento e avaliação [...]". A solidificação de funções das instituições participativas em normativas específicas no setor de políticas influencia a sua efetividade, como apontado em outros estudos (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2018). Atribuição esta que se repete nos demais anos.

A planilha aprovada no Documento 1 foi proposta por outra seção da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)⁹⁶, senão o CMAS, pois considera: "Ofício GAB nº. 0038/2010 que encaminha para análise e aprovação do CMAS a Planilha de desembolso referente à renovação dos convênios do co-financiamento Federal, nas modalidades Serviço de Acolhimento Institucional" (ANEXO Y). A planilha referida no documento 3 também tem origem na SMAS e é encaminhada ao CMAS para a aprovação (ANEXO AA). Interessa notar que o planejamento é proposto pela SMAS e submetido ao CMAS, no qual ocorrem deliberações e sugestões. A aprovação das planilhas que resumem a rede socioassistencial e seus recursos, governamental e não-governamental, alimenta o argumento que a gestão seja coletivizada, rotineira e padronizada no CMAS. Esse padrão se repete no ano seguinte:

⁹⁶ O nome genérico das secretarias que funcionam como órgão gestor da assistência social será Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), independente de alterações pontuais que podem ocorrer ao longo do tempo nos municípios.

Quadro 7 – Decisões publicadas em DO e a “gestão em bloco” – 2011

Doc. n.º	Data	Nome	Ementa	Descrição-resumo
5	27/01/2011	Resolução n.º 231/2011	Regulamenta o inciso XIV do Artigo 4º da Lei Municipal 8.049, de 19 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de inscrição e funcionamento de entidades e organizações de Assistência Social e de serviços, programas, projetos, e benefícios socioassistenciais (ANEXO AC).	A lei municipal em voga dispõe sobre o CMAS-Florianópolis. Leva em consideração todas as regulações nacionais recentes sobre a rede privada. É um dos primeiros registros da série sobre a implementação da gestão da rede privada relacionada às novas regulações nacionais.
6	24/02/2011	Resolução n.º 233/2011	Aprova a planilha com cronograma de desembolso referente à renovação dos convênios do co-financiamento federal – 2011 (ANEXO AD).	Evidencia-se como atividade padrão anual.
7	29/09/2011	Resolução n.º 246/2011	Dispõe sobre o cancelamento da inscrição das Entidades, cuja característica essencial e atividade principal seja a habilitação e reabilitação de dependentes químicos, na modalidade Comunidade Terapêutica (ANEXO AE).	Característica da implementação de políticas nacionais em relação à caracterização da pasta de política da assistência social.
8	19/04/2011	Resolução n.º 236/2011	Aprova Planilha de Cofinanciamento Municipal à Rede Socioassistencial Não Governamental para o ano de 2011 e dá outras providências (ANEXO AF).	Evidencia-se como atividade padrão anual.

Fonte: O autor, 2021.

O observado para o ano de 2010 também se aplica para 2011. Ao que se adiciona a menção de relatório de autoria de órgãos de controle:

CONSIDERANDO o Plano de Providências do Município de Florianópolis, referente ao Acórdão n.º. 2809/09 de 04 de dezembro de 2009 e Acórdão n.º.173/2010 de 10 de fevereiro de 2010 do Tribunal de Contas da União – TCU, referente aos Achados 9.10.1; 9.10.3; 9.8.3; 9.2.2 e 9.8.3 que tratam da atribuição do CMAS de acompanhar e fiscalizar as entidades (ANEXO AG).

Em Plenária do CMAS-Florianópolis no dia 29 de outubro de 2010 consta a seguinte pauta: “7- Apreciação da participação do CMAS nas oficinas de trabalho para cumprimento das ações conjuntas previstas no ‘Plano de Providências’ proposta pelo MDS/CNAS, em decorrência de acórdão 2809/2009 – Brasília 26, 27 e 28/10;”. Conforme explicação da conselheira, nessa reunião, o acórdão é...

[o] resultado da Auditoria culminou no Acórdão n.º 2809 que contém “achados” ou irregularidades. Ressalta que a reunião em Brasília ocorrida nos dias 26, 27 e 28 do corrente, da qual participou a Presidenta do CMAS, teve como objetivo identificar soluções para saneamento das irregularidades nos municípios e também para reforçar a função do Conselho no controle social de Política de Assistência Social (ANEXO AH).

Em dezembro de 2010 foi instaurada comissão permanente para o acompanhamento desse quadro. Mais substantivamente, a única cobrança realizada pelo TCU que excede o caráter recomendatório, sendo, portanto, uma exigência, foi sobre a "realização de visitas de acompanhamento e fiscalização às entidades que recebem cofinanciamento municipal." – fato explicado em reunião de 30 de maio de 2011. Isso chama a atenção pelo fato já destacado de o conselho apresentar baixo número de decisões de gestão da rede privada, principalmente sobre a fiscalização da mesma.

Há também outro acórdão, de nº 173/2010, do Tribunal de Contas da União (TCU). Ele possivelmente cria – ou ajuda a criar – um domínio de agência, ao contrário do caso Niterói, quando o acórdão resulta em um Plano de Providências para o município. No qual uma das determinações é a sistemática fiscalização e avaliação das entidades. A Resolução nº 239/2011 cita outras demandas do TCU pertinentes ao engajamento da Secretaria de Assistência Social sobre a gestão da rede privada, destacadamente: “9.1 determinar que [a SMAS] fiscalize as entidades assistenciais beneficiárias de recursos oriundos do fundo municipal de assistência social, consoante disposto na Instrução Normativa STN nº 1/2007 (Achado V);” (ANEXO AG).

Em relatório, a SMAS informa ter tomado a seguinte providência: “Convênios – O setor de convênios está se organizando para iniciar as visitas sistemáticas às Entidades assistenciais que recebem recursos do FMAS [Fundo Municipal de Assistência Social].” (ANEXO AG). Essa ação não é trivial. Em outros casos estudados, a vistoria e a fiscalização física das entidades costumam ser atribuídas ao conselho, ao passo que o relatório mostra o engajamento da própria secretaria nessa atividade. Da mesma forma, as planilhas de gestão da rede socioassistencial costumam ser enviadas da secretaria ao CMAS. Esse fato mostra a existência de uma Secretaria mais engajada no setor do que em outros casos estudados. Portanto, cabe destacar, para efeito da análise e demarcação do domínio de agência, as divisões de tarefas entre a SMAS e o CMAS, que reflete a institucionalização de controles sobre o setor. Como será visto melhor adiante, recaiu sobre o CMAS a realização das atividades de fiscalização das entidades, bem como será apontado que o recebimento das propostas de planilhas de serviços da rede socioassistencial da SMAS não indica passividade ou subserviência do CMAS, que as responde, altera e critica com propriedade.

A responsabilidade exigida pelo TCU ao CMAS-Florianópolis é de: “Apreciação em Assembleia Geral da Resolução acerca dos critérios e da planilha de cofinanciamento do FMAS”; e também, “Elaboração da Resolução do CMAS que dispõe acerca dos critérios de cofinanciamento Municipal à Rede Socioassistencial privada” (ANEXO AG). A solicitação consistiu no estabelecimento de critérios para a alocação de recursos e exigiu executar tal

distribuição. A Resolução n° 236/2011 e a Resolução n° 234/2014 visam, então, dar conta dessa solicitação.

Relacionado às exigências do TCU, destaca-se também a Resolução n° 231/2011 (ANEXO AC). Ela é referente à criação de parâmetros gerais para a inscrição de entidades e programas socioassistenciais no município. Essa regulação é amparada pela lei que rege o CMAS e lhe atribui tal prerrogativa. É uma decisão do subtipo “definição”, incidindo sobre a rede privada (def-pr). Como tal, expressa um peso qualitativo sobre a atuação do CMAS na gestão dessa rede privada.

No nível de observação das atas, é possível notar que os conselheiros gozam de uma dose de consciência sobre o tema da adequação das OSC ao SUAS:

O Conselheiro [...] ressalta ser este [a resolução n°231/2011] o “marco zero” nas inscrições das entidades no Conselho, contudo, demonstra preocupação relativa a ação programática de Assistência Social em outras políticas. Pondera que isso deve ficar bem claro para as Entidades, pois, esse será nosso instrumento de fiscalização. [...] Dando continuidade, inicia-se discussão sobre o Artigo Quarto Parágrafo Único, concernente ao acesso a Assistência Social. Os conselheiros sugerem que se coloque dispositivo para clarificar que o atendimento estará amarrado às normas dos serviços existentes no município. Parágrafo Segundo: Sobre a concessão de benefícios sugere-se colocar que serão considerados os critérios específicos dos serviços. O conselheiro [...] aborda a questão das entidades religiosas argumentando que estas são autônomas no desenvolvimento de suas ações. Os Conselheiros elucidam que da mesma forma, estas entidades religiosas terão que levar em conta as normas da Assistência Social se estiverem inscritas no CMAS e fazendo parte da rede socioassistencial. [...] O Conselheiro [...] reforça a questão da inscrição prévia no conselho que deverá fiscalizar preventivamente. Inicia-se discussão relativa ao conselho ter ou não poder de fechar uma entidade já que estas só podem funcionar se estiverem inscritas no CMAS, frisando o fato de que hoje somente o Ministério Público pode fazer isso. A Secretária Executiva [...] fala sobre a busca ativa às Entidades de atendimento e que e Comissão de Inscrição deve se estruturar para esta ação. A Conselheira [...] em relação às cláusulas dos contratos de convênio reforça que os critérios para inscrição no CMAS deverão constar no Estatuto da entidade [...]. A Conselheira informa ainda, que todo material permanente que for para a Entidade deverá ser licitado pelo município. O convidado [...] da Ação Social Arquidiocesana— ASA questiona sobre a letra g do artigo oitavo que restringe a autonomia das Entidades na venda de bens móveis e imóveis de sua propriedade. Houve o entendimento do equívoco e o dispositivo foi modificado. Houve questionamento da permanência do conselho fiscal nos Estatutos e considerou-se necessário fazer consulta a esse respeito (ANEXO AI).

Do citado acima tiram-se pistas e ações relevantes para a constatação de domínios de agência por parte do conselho. Os conselheiros reconhecem a importância da regulação local de inscrição e gestão das entidades e serviços, assim como reconhecem a função desta junto às políticas nacionais que, por sua vez, foram implementadas em regulações municipais. Uma preocupação latente também recai sobre a forma como executar a fiscalização e os limites institucionais do conselho na execução dessa tarefa. Outra função tomada pelo CMAS é a de

decodificar ideias da política para as entidades, no sentido de tornar as intenções da política em algo palatável às entidades.

Uma gestão agregada da rede privada dada por meio da apreciação de documentos sintéticos que reúnem a realidade dessa rede é um padrão que pode também ser observado no restante da série. O quadro abaixo reúne dois tipos de documentos sintetizadores de informações e critérios que organizam a rede socioassistencial privada do município e foram objetos de trabalho do conselho. Um desses documentos é a planilha que contém uma relação entre serviços, prestadores e valores aplicados. Outro é a definição de critérios que embasarão essa planilha. A deliberação sobre ambos os documentos no conselho é rotineira. Finalmente, o quadro abaixo expõe o padrão decisório do CMAS sobre a gestão da rede privada⁹⁷:

⁹⁷ O Apêndice B e o Apêndice C complementam as informações sobre a gestão da rede privada dada de forma agregada.

Quadro 8 – Decisões deliberadas em atas e a gestão em bloco no CMAS Florianópolis – 2012-2019

Nº.	Data	Nome	Ementa
1	25/02/2010	Resolução nº 200/2010	Define critérios e Pisos de Proteção Social para o Cofinanciamento da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental aplicável aos Convênios 2010 (ANEXO Z)
2	19/04/2011	Resolução nº 236/2011	Aprova Planilha de Cofinanciamento Municipal à Rede Socioassistencial Não Governamental para o ano de 2011 e dá outras providências (ANEXO AF).
3	14/02/2012	Resolução nº 253/2012	Define critérios e Pisos de Proteção Social para o Cofinanciamento da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental, aplicável ao cofinanciamento do exercício 2012 (ANEXO AJ).
4	08/03/2013	Resolução nº 295/2013	Aprova Planilha de Cofinanciamento Municipal à Rede Socioassistencial Não Governamental para o ano de 2013 e dá outras providências (ANEXO AK).
5	13/12/2013	Resolução nº 343/2013	Define critérios e Pisos de Proteção Social para o Cofinanciamento da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental, aplicável ao cofinanciamento do exercício 2014 (ANEXO AL).
6	29/01/2015	Resolução nº 01/2015	Define critérios e Pisos de Proteção Social para o Cofinanciamento da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental, aplicável ao cofinanciamento do exercício 2015 (ANEXO AM).
7	03/02/2016	Resolução nº 01/2016	Aprova Planilha de Cofinanciamento Municipal a Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental - Exercício 2016 (ANEXO AN).
8	06/04/2017	Resolução nº 02/2017	Aprova Planilha de Cofinanciamento Municipal a Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental - Exercício 2017 (ANEXO AO).
9	30/11/2017	Resolução 32	Aprova a planilha do Cofinanciamento Municipal da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental para o período compreendido entre o exercício 2018 à 2021 (ANEXO AP).
10	30/10/2019	Resolução 27	Aprova a planilha do Cofinanciamento Municipal da Rede Socioassistencial privada para o exercício 2020, e dá outras providências (ANEXO AQ).

Fonte: O autor, 2021.

Do total de 213 decisões publicadas em Diário Oficial, 35 (16,4%) evidenciam uma ação em bloco, ou seja, dada de forma rotineira, estruturada e sistemática ao longo do tempo. Essas ações incluem a consideração de planilhas encaminhadas pela SMAS ao CMAS. De acordo com os documentos, em várias situações é mencionada a existência de um setor de convênios na burocracia municipal da assistência social.

Ao contrário de antigas teses e noções cartorialistas, o conselho não aprova de forma inerte e passivamente tais documentos. Ele propõe novos rumos e melhorias constantes. O estabelecimento e a mudança de regras sobre a inscrição e o estabelecimento de critérios para alocação dos recursos exemplificam esse aspecto. A fim de ilustrar a qualificação do debate observado no CMAS sobre a organização de planilhas de organização a rede socioassistencial privada:

[...] o Conselheiro [...] ressalta três pontos de como foi construído a Resolução: I- como se definiu o custo dos serviços, II- Que vem se adotando a lógica de aumentar em 10% o percentual de cofinanciamento municipal assim como a luta pela garantia de 10% para a Assistência Social do orçamento municipal, que no ano de [2012] foram aplicados 30,03% na Atenção Básica e 11% na Média Complexidade e na Alta Complexidade 32%; III- Em relação aos custos dos serviços deverá haver um investimento maciço na atenção básica. [...]. [A conselheira] relata que [...] representa o segmento das entidades, explica funcionamento do conselho, que até 2008 o convênio com as entidades era de outra forma e que em 2009 criou-se o GT Convênio que tem como finalidade estudar uma nova forma de convênio. Salienta que tomamos o custo real dos serviços das entidades e a partir deste valor estabeleceu um percentual para o serviço, assim o conselho traz para si a incumbência de criar critérios para o cofinanciamento da rede socioassistencial não governamental com base nas normatizações, orientações que tratam deste assunto no SUAS, da referência e contra-referência e que cada serviço precisa ser referenciado no CRAS ou CREAS (ANEXO AR).

Mais que isso, a capacidade de exercer tal tarefa conjuntamente à secretaria indica uma capacidade de controle notável:

O Presidente relata que foi um avanço grandioso a instituição do Grupo de Trabalho conjunto entre Secretaria e CMAS [...] Enfatiza que havia preocupação com os prazos para aprovação da Resolução em função de ser um período de mudanças políticas e também de Gestão do CMAS, [...]. Ressalta ainda que o trabalho de campo realizado pelo setor de convênios embasou as discussões do Grupo de Trabalho e que o trabalho realizado neste ano facilitará o trabalho dos anos posteriores. A Conselheira [...] explica que a finalidade do GT Convênios é traçar os critérios para o cofinanciamento da Rede Socioassistencial Privada e que junto com os técnicos da Secretaria buscou-se adequar os critérios estabelecidos com os recursos previstos no Orçamento 2012, que mesmo não sendo alcançado o custo médio dos serviços houve um ganho real com acréscimo nos pisos de serviços. O que foi um avanço dentro da Política Municipal de Assistência Social. A técnica da SEMAS, Sra. [...], relata que foi observado na análise das propostas que muitas vezes as informações não eram compatíveis com a realidade, pois não refletiam a real necessidade da entidade (ANEXO AS).

A citação ilustra esses pontos e ressalta a atuação conjunta como algo bem avaliado entre os conselheiros. A definição de critérios, pisos, cronogramas e valores são sugestões do CMAS às planilhas que incidem sobre a gestão da rede privada e, mais especificamente, definindo regras gerais de inscrição de entidades e serviços.

Nesse caso, a parametrização da inscrição das entidades e serviços foi uma ação comum tomada pelo CMAS-Florianópolis. Ela está relacionada aos dilemas gerais e nacionais da implementação, por exemplo, a definição do setor da assistência social e a sua fidelização aos seus objetivos e o consequente desligamento de ações difusas de pastas alheias. Como se deu e se dá a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada em nível local, no caso da capital catarinense, é o tema da subseção seguinte.

5.2 Implementação do Vínculo SUAS

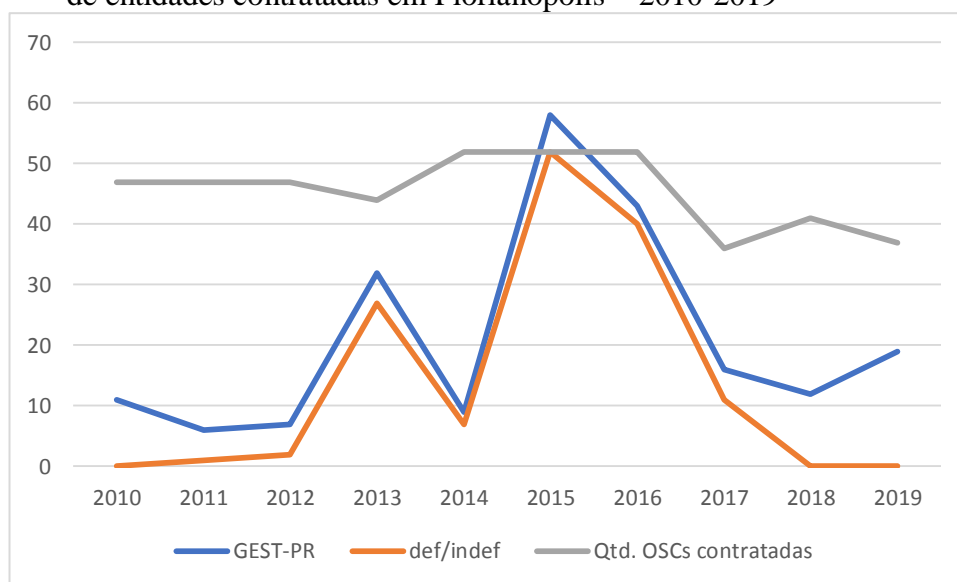
O CMAS-Florianópolis implementa as políticas nacionais expressas no conceito de “Vínculo SUAS”, relativo à gestão da rede privada. Como observado no Capítulo 3, o Vínculo SUAS é um conceito de política pública formulado para resolver os dilemas de vinculação da forma de trabalho das entidades privadas ao SUAS. Ele pretendeu estabelecer caminhos para a adequação do trabalho do setor privado aos objetivos do SUAS. O domínio se evidenciou por meio do processo de reinscrição das entidades e de seus serviços no município. Sendo essa reinscrição uma exigência do conselho para a adequação às diretrizes nacionais. A reinscrição foi acompanhada pela produção de novas diretrizes locais de validade legal a regular o processo.

A implementação não foi automática, tampouco desenvolvida a curto prazo. As regulações de nível nacional possuem substância institucional, ou seja, passaram a ser definidas com clareza documental e autoridade a partir do ano de 2010. Por sua vez, o conselho teve percalços na aplicação das regulações, em razão da incerteza sobre como fazê-lo, motivando conexões constantes com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Ainda assim, a implementação e adequação às normas nacionais, entre 2010 e 2019, foram reiteradamente debatidas, tendo ocupado espaço nas pautas do conselho. Normas como a Resolução n°

231/2011⁹⁸, Resolução n° 4/2015⁹⁹, Resolução n° 30/2017¹⁰⁰, e a Resolução n°3/2018¹⁰¹ estabelecem regras gerais para a inscrição de entidades no CMAS e para a obtenção de recursos do órgão gestor. Resoluções como a de n° 246/2011¹⁰² e pautas de atas já demonstram a caracterização do setor da assistência social no município, distinguindo-o de outras pastas.

A implementação do Vínculo SUAS explica uma parte do comportamento das contratações no município. Após o estabelecimento das regras gerais para a inscrição de entidades e serviços socioassistenciais, em 2015, o número de entidades contratadas decaiu significativamente. Esses movimentos podem ser vistos abaixo:

Gráfico 9 – Total de publicações em DO do tipo “gest-pr”, subtipo “def/indef”, e quantidade de entidades contratadas em Florianópolis – 2010-2019



Fonte: O autor, 2021.

O gráfico informa que a maior parte da atuação do conselho, na gestão da rede privada, pode ser explicada pelo seu engajamento no “deferimento/indeferimento” da inscrição de

⁹⁸ “Regulamenta o inciso XIV do Artigo 4º da Lei Municipal 8.049, de 19 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de inscrição e funcionamento de entidades e organizações de Assistência Social e de serviços, programas, projetos, e benefícios socioassistenciais.”.

⁹⁹ “Define os parâmetros para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, orienta o processo de acompanhamento e fiscalização às entidades inscritas e estabelece a instância recursal de seus atos.”.

¹⁰⁰ “Estabelece critérios para celebração de parcerias entre o Órgão Gestor Municipal da Assistência Social e a Rede Socioassistencial Privada, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS do Município de Florianópolis/SC.”.

¹⁰¹ “Altera o Capítulo II da Resolução CMAS N. 04 de 26 de fevereiro de 2015, que define os parâmetros para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e orienta o processo de acompanhamento e fiscalização às entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social.”.

¹⁰² “Dispõe sobre o cancelamento da inscrição das Entidades, cuja característica essencial e atividade principal seja a habilitação e reabilitação de dependentes químicos, na modalidade Comunidade Terapêutica.”.

entidades. A gestão da rede privada dada por meio de decisões “em bloco” – ou seja, que com apenas uma publicação decidia-se sobre toda a rede – se manteve por todo o período. Essa “gestão em bloco” caracterizou-se pela aprovação e deliberação sobre as planilhas de cofinanciamento, definição de critérios de alocação de recursos e seus cronogramas, como visto anteriormente. Mediante esse estilo de gestão e o estabelecimento de regras e critérios válidos para toda a rede, as decisões passaram a ser individualizadas somente diante da implementação do Vínculo SUAS. As publicações sobre a gestão da rede privada, do CMAS-Florianópolis, estão a deferir ou indeferir a inscrição de entidades ou serviços submetidos à aprovação do conselho mediante interesse de aplicação das novas diretrizes nacionais. Em 2015 e 2016 há um pico nessas decisões e a partir de então as contratações caem.

No âmbito das decisões de gestão da rede privada (“gest-pr”), o CMAS, em 2015, contabilizou 52 decisões de deferimento ou indeferimento de inscrição de entidades no conselho, de um total de 58 decisões publicadas em DO. Ou seja, 90% das decisões versaram sobre a inscrição das entidades no Conselho e a avaliação direta do seu âmbito de atuação e coerência de suas atividades em relação à pasta da assistência social.

No ano seguinte, 2016, de 43 decisões de gestão da rede privada, 40 foram subcategorizadas como decisões de deferimento/indeferimento de inscrições (93%). Antes disso, no ano de 2013, no qual já se ensaiava um pico decisório, das 32 decisões de gestão da rede privada, 27 versaram sobre a inscrição das entidades (84%).

A quantidade de inscrições analisadas pelo conselho é sintomática da implementação das políticas nacionais de ajuste da conduta das entidades. As OSC, cobradas pelo CMAS, passaram por processos de readequação e tiveram que submeter novos documentos comprobatórios dos ajustes executados. Essa atividade pode parecer uma implementação tardia, uma vez que as regulações nacionais analisadas privilegiadamente aqui já estavam formuladas em 2009 e 2010. Entretanto, o período em torno de 2010 era entendido como um período de transição – argumento muito utilizado pelas entidades e pelos conselheiros diante da tomada de decisão – no qual não se esperava um ajuste abrupto e punitivo em relação às entidades. Na verdade, em muitos momentos, os próprios conselheiros apresentavam muitas dúvidas e aguardavam orientações do CNAS sobre a implementação da rede privada.

O esforço implementador já se manifesta em reunião do mês de janeiro de 2010, no início da série. Nessa ocasião...

A Conselheira [...] pondera que esta Lei [nº 12.101/2009] deve ser distribuída para conhecimento dos Conselheiros. A Secretária Executiva [...] ressalta que a Comissão de Inscrição deverá estudar essa Lei por conta das inscrições. Ao encontro da nova regulamentação, a Conselheira [...] informa sobre a solicitação de inscrição da

Entidade Associação Irmão Joaquim, a qual, conforme reunião realizada com a Comissão de Inscrição[,] precisa realizar adequações quanto a caracterizar sua natureza e característica essenciais (CMAS, 28/1/2010).

Durante atividade de deferimento/indeferimento de inscrição de entidades foi destacada a necessidade de o CMAS se localizar quanto às regras nacionais de inscrição. Há muitas dúvidas sobre aspectos específicos dessas regulações que dificultam a tomada de decisão por parte dos conselheiros, bem como a adequação às normas por parte dos administradores das entidades privadas. Essa é a primeira menção direta a uma norma nacional.

Mas a reinscrição não foi o único aspecto sobre o qual agiu o conselho. Outro sentido específico da implementação das políticas, exercida pelo CMAS-Florianópolis, é relativo à adequação do campo de política pública de atuação das entidades socioassistenciais e a distinção de suas atividades em relação a outras pastas. Esse tema é recorrente e se aplicou na diferenciação entre a assistência social e a educação e saúde. A Resolução nº 201/2010... “Dispõe acerca de procedimentos no Âmbito da Inscrição de Entidades que atuam na Rede de Educação Infantil mantida pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB”. Essa resolução tratou da distinção dos serviços socioassistenciais daqueles da área da Educação.

As atividades mais sistemáticas e relativas à implementação da política pública de assistência podem ser agrupadas em três direções: (1) decisões em bloco de gestão da rede privada, como a definição de cronogramas, critérios de alocação de recursos na rede socioassistencial e a aprovação das planilhas que relacionam essas informações da rede; (2) caracterização e definição das funções da assistência social e suas atribuições no município, distinguindo-a de outros setores; (3) a implementação mais direta do Vínculo-SUAS, como a definição de critérios para a (re)inscrição de entidades, a gestão e a adequação da rede privada a tal sistema;

No primeiro âmbito de atuação tem-se as decisões agregadas que incidem sobre a totalidade da rede privada e foram amplamente demonstradas no Apêndice B, no “Apêndice C e resumidas nos quadros da seção anterior. No Apêndice D – Três caminhos de ação do CMAS-Florianópolis” tem-se uma relação ampla dos documentos de atas que relacionam as três direções de ação mais comuns no conselho.

No quadro abaixo tem-se um resumo sobre as decisões que acabaram por tangenciar a definição da pasta de assistência social no município. São decisões que ajudaram a conceder uma autonomia relativa ao setor assistencial, em relação ao orçamento, funções, órgãos e recursos humanos que foram recuperados de outras pastas para a assistência social. Com as

novas definições nacionais sobre a rede privada, a caracterização do campo, suas funções, tipos de serviços e programas, também foram repaginados e essa aplicação foi se configurando conforme se implementava. Constatou-se que o conselho teve papel nessas funções, conforme o quadro¹⁰³ evidencia:

¹⁰³ Foi selecionado um item ilustrativo para cada ano, a fim de melhor organizar a exposição dos dados e a organização textual. Mas a tabela mais ampla pode ser encontrada nos Apêndice D – Três caminhos de ação do CMAS-Florianópolis. Ademais, a caracterização do setor da assistência em meio à sua implementação se manifestou principalmente nas plenárias do CMAS, mas seu resumo em tabela não pretendeu intencionalmente excluir documentos contidos em DO.

Quadro 9 – Ações e deliberações sobre a caracterização e definição das funções da assistência social – 2010-2019(contínua)

Nº	Data	Pauta	Descrição-resumo	Citação-chave
1	25/11/2010	4-Apresentação das principais Resoluções do CMAS e os reflexos para os usuários Assistência Social (ANEXO AV)	O tema da distinção entre as áreas de política é retomado no debate dos Benefícios Eventuais que competem mais à saúde do que à assistência social.	Foram citados outros benefícios eventuais (BEs) atendidos pela Assistência Social como passes e fraldas, ressaltando que alguns benefícios atendidos pela Assistência Social, diz respeito a outras políticas, com o a Saúde. Neste momento, foi questionado ao CMAS o seu posicionamento quanto a este assunto. Foi esclarecido que o CMAS está fazendo um estudo sobre os benefícios eventuais e em breve emitirá Resolução sobre o atendimento dos mesmos sob sua responsabilidade: Relativo aos BE de responsabilidade da Saúde, o CMAS está tomando a iniciativa em realizar a transição dos serviços e atendimento de benefícios alocados na Assistência Social para a Política de Saúde, com a participação dos Gestores e Conselhos de ambas as Políticas.
2	25/02/2010	4- Apresentação e aprovação da Resolução N° 201/2010 que “Dispõe acerca de procedimentos no âmbito da Inscrição de Entidades que atuam na Rede de Educação Infantil mantida pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB” (ANEXO AW).	Tratou da distinção dos serviços socioassistenciais daqueles da área da Educação. Esse tema está presente no conselho também em relação à distinção da AS da política de Saúde. Nesse caso, é informado que as entidades socioassistenciais é que têm prestado os serviços dessa demanda. O CMAS tomou postura de criar contatos com o Conselho Municipal de Saúde (CMS) para que houvesse a transferência de responsabilidades.	Abrangendo o conteúdo da Resolução o Conselheiro [...] informa que a Secretaria de Saúde do Estado reuniu os municípios da Grande Florianópolis para abordar o tema de incidência de transtorno mental e ressalta que atualmente a Assistência Social por A meio das Entidades é que vem dando conta desta demanda com grandes dificuldades. [...] Ainda sobre este assunto foi acatada a sugestão do Conselheiro Hélio Abreu, ampliando o parágrafo da Resolução que trata dos serviços, cujo cofinanciamento deve transitar para a área da saúde.

Quadro 10 – Ações e deliberações sobre a caracterização e definição das funções da assistência social – 2010-2019(continua)

3	<p>24/02/2011 3 - Apreciação da Resolução nº 232 que “Dispõe sobre o processo de reordenamento dos Serviços de Habilitação e Reabilitação de dependentes químicos, no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde”(ANEXO AX).</p>	<p>Enfatiza-se as justificativas do CMAS em reavaliar as inscrições das entidades sob novos critérios. É solicitada a participação dos representantes da sociedade civil tanto no atendimento às normas quanto no processo em si. O conselho disponibilizou treinamento no âmbito das novas exigências, que contariam com a presença de gestores e conselheiros, no qual as OSC são os principais alvos do treinamento. Esse tópico informa sobre o papel implementador e redutor/solucionador de problemas informacionais na implementação da política. O CMAS é que, não só estabelece as novas regras locais, mas também tenta facilitar o seu acesso e entendimento às OSC. Essas, por sua vez, participam e atuam nesse processo implementador como interlocutor das ações práticas de reordenamento da gestão da rede privada.</p>	<p>A Presidente do Conselho contextualizou [...] a Resolução 232, [...] que trata sobre o processo de inscrição de entidade, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no CMAS. Acerca dos novos procedimentos de inscrição, conforme a Resolução 231/11, a Sra. [...], representante do Conselho Comunitário do Saco Grande II, manifesta preocupação quanto às dificuldades que as entidades possam encontrar para conveniar com a Secretaria de Educação, devido ao processo de transição estabelecido no âmbito do CMAS quanto à inscrição. A Secretária Executiva [...] explica que as entidades inscritas no CMAS não estão descobertas quanto à emissão de documentos que atestem a sua regularidade junto ao CMAS e que irá entrar em contato com a Secretaria Municipal de Educação para dirimir qualquer dúvida a este respeito, no sentido de tranquilizar as entidades. Reforça que este momento de transição do processo de inscrição e de implementação da Resolução 231/11 vai exigir um esforço importante de todas as entidades para a efetiva construção da rede socioassistencial do município de Fpolis. Complementando, a Presidente do CMAS explanou sobre a capacitação que está sendo promovida pelo CMAS [...], na qual serão reunidas as entidades de assistência social, Gestor e Conselhos para divulgação e interpretação da Resolução 231/11.</p>
---	---	--	---

Quadro 11 – Ações e deliberações sobre a caracterização e definição das funções da assistência social – 2010-2019(conclusão)

4	04/06/2012 5 - Apreciação da Resolução “AD REFERENDUM” n° 259/12 que “autoriza o pagamento do tratamento de dependentes químicos internos nas Comunidades Terapêuticas ingressos até 24 de fevereiro de 2012, em caráter de excepcionalidade e aprova a planilha de cofinanciamento relativo aos pagamentos” (ANEXO AY).	As Comunidades Terapêuticas passaram a ser responsabilidade do Secretaria Municipal de Saúde, após decisão do Ministério Público. O conselho cancelou os convênios com tais comunidades.	A Presidente relatou que analisando a documentação atual expedida pelo Ministério da Saúde, verificou que um dos critérios para o cofinanciamento das unidades de acolhimento é a inscrição nos Conselhos Municipais de Assistência Social. A Sra. [...] esclareceu que após diversas discussões no CMAS, concluiu-se que as Comunidades Terapêuticas não se caracterizam como serviço da assistência Social, e que, portanto tiveram seus convênios cancelados. No entanto, segundo a Sra. [...], no momento da partilha dos recursos as Comunidades Terapêuticas ficaram descobertas, pois a Secretaria Municipal de Saúde não assumiu esta responsabilidade. A Sra. [...] relatou ainda que o Ministério Público determinou que, a partir de 24 de fevereiro de 2012 o pagamento de tratamento de usuários em Comunidade Terapêutica deve ser realizado pela Secretaria Municipal de Saúde, e que o período anterior à 24 de fevereiro ficaria sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social.
5	28/11/2013 5 - Resposta ao Ofício n° 011/CMHIS/2013 de 17 de setembro de 2013 do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social. (ANEXO AZ)	O CMAS recebeu ofício do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social solicitando que se responsabilizasse por um benefício dessa pasta. Entretanto, o pedido é recusado com base nas normativas nacionais que não associam esse tipo de benefício e serviço de habitação à assistência social.	“Por fim, este Conselho não é favorável á prorrogação da referida lei que contrapõe-se as normativas nacionais sobre benefícios eventuais e as discussões no âmbito do Conselho e dos serviços socioassistenciais. Igualmente o CMAS propõe estabelecer um diálogo acerca da transição da referida lei“.

No âmbito das três direções de ação executadas sistematicamente pelo CMAS tem-se a caracterização do setor da assistência. O tema da caracterização da política socioassistencial como pasta independente está presente no conselho também na distinção face à política de saúde. As atas informam que as entidades socioassistenciais é que têm prestado alguns dos serviços daquela pasta. O CMAS buscou contatos com o Conselho Municipal de Saúde (CMS), para que houvesse a transferência de responsabilidades, mas a resolução foi obtida por meio judicial, por influência do Ministério Público.

Dessa forma, a situação era que as entidades vinculadas ao CMAS prestavam serviços na área de saúde. Vê-se que a implementação de uma ideia de política pública – relacionada à resposta ao seguinte: “o que é a assistência social?” – não é algo totalmente claro. Nesse caso, a herança histórica faz com que a responsabilização pública sobre, por exemplo, as situações de transtorno mental e drogadição estejam associadas à assistência social. Entretanto, os serviços tipificados em 2009 não envolvem o atendimento direto a esse público, como tem ocorrido no município. As questões informacionais da implementação impuseram obstáculos ao CMAS.

O diálogo CMAS-CNAS mostra a busca por informações em relação às transformações na pasta de assistência social. Existem muitas dúvidas e preocupações com a realidade encontrada no município – a exemplo da inscrição no conselho das comunidades terapêuticas¹⁰⁴ e de seu convênio junto à administração pública. A própria definição e caracterização do setor estão relacionadas à gestão das entidades privadas. Somente os serviços considerados adequados pelas políticas nacionais podem ser conveniados pelas OSC ao município.

Esses dilemas tornam claro que o trabalho de implementação da política nacional incorpora necessariamente uma tradução institucional no nível local. Diante do veto à execução de um tipo de serviço, resta no nível local uma demanda a ser atendida. O dilema dos conselheiros é sobre como implementar a política e resolver os impasses na implementação, dentre eles o abandono de públicos como o que antes era atendido nas comunidades terapêuticas.

Se a definição da área de atuação dos serviços *entre* Saúde e Assistência é complexa, ela é ainda mais complicada em suas definições no interior da própria assistência. A vinculação das entidades socioassistenciais e a sua adequação ao próprio Sistema Único de Assistência Social (SUAS) também é uma parte embaraçada da implementação, que recaiu sobre o CMAS-

¹⁰⁴ Comunidades Terapêuticas são OSC acolhedoras de usuários problemáticos de substâncias psicoativas, com a finalidade de oferecer ajuda na interrupção do uso.

Florianópolis diante da avaliação da situação de inúmeras entidades. A avaliação da inscrição de uma delas ilustra:

A Secretária Executiva [...] explica que o olhar da Comissão de Inscrição incide nas características essenciais de Assistência Social das entidades e para os Serviços Socioassistenciais desenvolvidos, sendo que um dos indicadores desta análise é a realização de ações continuadas e sistemáticas, não desenvolvidas, à época da visita. A Conselheira e Coordenadora da Comissão [...] reitera os critérios de avaliação da Comissão, baseados nas normas e na Tipificação de Serviços Socioassistenciais e orienta que a entidade poderá continuar a funcionar, caso não seja caracterizada como entidade de Assistência Social, uma vez em que a análise da Comissão entendeu que as ações estão no âmbito psico-didático (ANEXO BA).

O trecho citado trata do indeferimento de inscrição de uma entidade por parte da Comissão de Inscrições. O diálogo no interior do conselho evidencia a sugestão de tomada de direções opostas, resolvidas e intermediadas pelo referenciamento às regulações gerais da pasta. Esse tipo de decisão e diálogo são rotineiros no conselho e incidem sobre as entidades no momento da inscrição, avaliação via visita institucional e mediante denúncias de violações.

Já no quadro abaixo tem-se um resumo do “Apêndice D – Três caminhos de ação do CMAS-Florianópolis”, especificamente com documentos de atas e resoluções relativos à implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada, especialmente sobre a inscrição e a fiscalização das entidades¹⁰⁵:

¹⁰⁵ Foi selecionado um item ilustrativo para cada ano, a fim de melhor organizar a exposição dos dados e a organização textual. Mas o quadro mais amplo pode ser encontrada no “Apêndice D – Três caminhos de ação do CMAS-Florianópolis”.

Quadro 12 – Deliberações em atas e Resoluções em DO sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – 2010-2019
(continua)

Nº	Data	Pauta	Descrição-resumo	Citação-chave
1	28/01/2010	4 - Momento das Comissões: Comissão de Inscrição: Apresentação de Pareceres de adequação da Inscrição Provisória para Inscrição com validade de três anos; Pareceres de Solicitação de Inscrição (ANEXO BC);	Atividade de deferimento/indeferimento de inscrição de entidades na qual é destacada a necessidade de o CMAS se localizar quanto às regras de inscrição de entidades. Há muitas dúvidas sobre aspectos específicos dessas regulações que dificultam a tomada de decisão por parte dos conselheiros, bem como sobre os representantes das entidades privadas.	A Conselheira [...] pondera que esta Lei [nº 12.101/2009] deve ser distribuída para conhecimento dos Conselheiros. A Secretária Executiva [...] ressalta que a Comissão de Inscrição deverá estudar essa Lei por conta das inscrições. Ao encontro da nova regulamentação, a Conselheira [...] informa sobre a solicitação de inscrição da Entidade Associação Irmão Joaquim, a qual, conforme reunião realizada com a Comissão de Inscrição precisa realizar adequações quanto a caracterizar sua natureza e característica essenciais;
2	27/01/2011	4- Apreciação da Resolução nº 231/11 "que regulamenta o inciso XVI, do artigo 4º da Lei Municipal 8049 de 19 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de inscrição e funcionamento de entidades e organizações de Assistência Social e de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais" (ANEXO BD);	Elaboração de documento com a definição de critérios avaliativos a serem considerados em visita institucional. As visitas são atividades fiscalizatórias e de avaliação <i>a posteriori</i> , após prestação do serviço, ou como critério para o início de prestação de um serviço.	Dando continuidade, inicia-se discussão sobre o Artigo Quarto Parágrafo Único, concernente ao acesso a Assistência Social. Os conselheiros sugerem que se coloque dispositivo para clarificar que o atendimento estará amarrado às normas dos serviços existentes no município. Parágrafo Segundo: Sobre a concessão de benefícios sugere-se colocar que serão considerados os critérios específicos dos serviços. O conselheiro [...] aborda a questão das entidades religiosas argumentando que estas são autônomas no desenvolvimento de suas ações. Os Conselheiros elucidam que da mesma forma, estas entidades religiosas terão que levar em conta as normas da Assistência Social se estiverem inscritas no CMAS e fazendo parte da rede socioassistencial.

Quadro 13 – Deliberações em atas e Resoluções em DO sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – 2010-2019
(continua)

3	28/06/2012 4 - Apreciação da Resolução n° 265/12 que “Valida a inscrição de entidades que protocolaram requerimento de solicitação de inscrição após o prazo estabelecido pela Resolução CMAS n° 231/2011 (ANEXO BE).	Trata de um adiamento de prazos para a inscrição de entidades conforme as novas resoluções do conselho. É relatado que as OSC estão com problemas para ajuntamento e elaboração dos documentos que devem esclarecer exigências relacionadas pelas regulações. A fim de não cancelar as inscrições, em função das atividades desempenhadas no conselho, é preferido validar as inscrições tais como estão e adiar as exigências. Mostra uma ação compreensiva por parte do conselho e menos punitiva para com as entidades.	A Conselheira [...] esclareceu que a Resolução n° 265 é decorrente do momento pela qual a Comissão de Inscrição vem passando, de identificar a dificuldade de algumas entidades na entrega da documentação solicitada pelo CMAS a partir da Resolução 231/11, A Secretária Executiva [...] realizou a leitura do Parecer n° 003/12 da Comissão de Inscrição, e da Resolução n° 265/12. A Conselheira [...] contextualizou que a partir da Resolução n° 231/11, todas as entidades deveriam encaminhar ao CMAS Requerimento de Inscrição até o dia 30 de abril, e que o Protocolo de recebimento do referido Requerimento “garante” à entidade a situação de regularidade, até ser procedida a análise do seu processo pela Comissão de Inscrição e posterior apreciação da Assembléia do CMAS. No entanto, a Comissão de Inscrição verificou que quatro entidades não protocolaram o requerimento de inscrição junto ao CMAS, e que as mesmas não poderiam ser prejudicadas, visto que, elas desenvolvem um relevante trabalho para o Município de Florianópolis. É neste contexto que, a Comissão de Inscrição apresenta a Resolução n° 265/12 ao CMAS, com o intuito de regularizar e validar o requerimento de inscrição das seguintes entidades:
4	26/09/2013 10 — Resolução n° 328/2013 que Indefere a Solicitação de Inscrição de Entidades que não apresentaram documentação conforme Resolução CMAS n° 231/2011 (ANEXO BF)	Tratou, em conjunto, do indeferimento da inscrição de várias entidades, em função do não cumprimento de prazos de reinscrição.	A Coordenadora da Comissão de Inscrição, Acompanhamento e Fiscalização explicou os passos que resultaram na elaboração desta resolução, onde o objetivo é indeferir entidades em que a comissão analisou a pasta em 2012 e verificou que faltam os documentos essenciais para o processo de inscrição, na época foram remetidos ofícios as entidades e até o momento não foram respondidos.
5	29/10/2015 Resolução n° 04/2015 (ANEXO BG)	Define regras gerais para a inscrição das entidades reforçando critérios de regulações nacionais. Também referencia os procedimentos internos no Conselho para a inscrição das entidades.	Define os parâmetros para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, orienta o processo de acompanhamento e fiscalização às entidades inscritas e estabelece a instância recursal de seus atos.

Quadro 14 – Deliberações em atas e Resoluções em DO sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – 2010-2019 (conclusão)

6	28/04 /2016	5 – Deliberação sobre os Pareceres e Resoluções da Comissão de Inscrição (ANEXO BH).	Ação procedimental de análise das inscrições de serviços e entidades. As entidades que protestaram contra o indeferimento ou cancelamento da inscrição no CMAS receberam explicações sobre a tipificação de serviços e sobre a definição de entidade de assistência social conforme as regulações nacionais.	[...] Resolução nº 21 de 28 de abril de 2016, que indefere a solicitação de inscrição da Associação [...] por não apresentar subsídios quanto ao caráter de assistência social; Resolução nº 22 de 28 de abril de 2016, indefere a solicitação de inscrição do Grêmio [...] por não apresentar subsídios ao CMAS referente a análise quanto ao caráter de assistência social; o Presidente da Escola se manifesta questionando o posicionamento do Conselho, destacando a importância de tal registro e lamenta no que se refere às consequências do ato; A Conselheira [...] explicita de que forma ocorreu o processo de análise e coloca o Conselho a disposição para eventuais esclarecimentos; Resolução nº [23, de 28/4/2016], cancela a inscrição da Entidade [...], por não estar em consonância com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais; o representante da entidade manifesta-se contrário a decisão do parecer.
7	30/11 /2017	Resolução nº 30/2017 “Estabelece critérios para celebração de parcerias entre o Órgão Gestor Municipal da Assistência Social e a Rede Socioassistencial Privada, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS do Município de Florianópolis/SC.” (ANEXO BI).	O artigo citado mostra o alinhamento, na regulação local, à vários itens da política nacional, Lei Orgânica da Assistência Social e resoluções mais recentes que estas, demonstrando alinhamento.	Art. 5º Estabelecer para as Entidades [...] os requisitos para fins de celebração de parceria, conforme segue: I - Executar ações de caráter continuado, permanente e planejado; II - Assegurar que os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sejam ofertados na perspectiva da autonomia e garantia de direitos dos usuários; [...] V – Deverá a entidade privada prestar o serviço pretendido em conformidade com o disposto nas Orientações Técnicas previstas na Resolução CNAS Nº 109 de 11 de novembro de 2009 que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais;
8	22/02 /2018	Resolução nº3/2018 (ANEXO BJ)	Endossa as leis municipais referentes à adequação das entidades e a sua fiscalização pelo CMAS.	Altera o Capítulo II da Resolução CMAS N. 04 de 26 de fevereiro de 2015, que define os parâmetros para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e orienta o processo de acompanhamento e fiscalização às entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social.
9	23/05 /2019	7 – Momento das Comissões.	O documento nos informa sobre a sistematização da realização das visitas fiscalizatórias às entidades.	Comissão de Inscrição, Acompanhamento e Fiscalização: A [...] Coordenadora da Comissão de Inscrição [SSC] explicou sobre os trabalhos realizados pela Comissão, relatando que as reuniões são intercaladas com as visitas. Ou seja, uma semana realiza-se visita técnica nas Entidades e na semana posterior os Conselheiros se reúnem para análise dos documentos protocolados e discussões dos pareceres das visitas realizadas.

Fonte: O autor, 2021.

As organizações de controle externo influenciaram positivamente as ações do conselho em relação ao controle sobre a rede privada, em especial sobre a fiscalização física das entidades, da avaliação das atividades desempenhadas por elas, bem como sobre a fiscalização de suas contas. Em relação ao Relatório do TCU nº 173/2010 e ao Acórdão nº 2.809/2009, que já tiveram resoluções como respostas, o conselho também agiu sondando as prestadoras privadas de serviço. Em 2010, o conselho, por meio de comissão específica, analisou fatores contábeis referentes à fonte de renda das entidades e se tal renda seria totalmente revertida na assistência social, como exigem as políticas nacionais; observou os tipos de serviços executados; e também aspectos físicos das instalações, tais como acessibilidade e conservação. Essa atividade mostra o trabalho de uma comissão que observa os critérios da política de assistência social para aplicá-los no deferimento/indeferimento da inscrição de entidades.

O domínio de agência do CMAS-Florianópolis também pode ser percebido pelas ações de implementação das regulações nacionais referente à gestão da rede privada. A atividade de inscrição das entidades toma fôlego em 2013, sendo aumentada em relação aos anos anteriores, e se estende até o ano de 2016. Esses foram os anos de implementação mais enfática das políticas nacionais de gestão da rede privada. Ficou claro que, de 2010 a 2013, o CMAS-Florianópolis não tomou medidas que punissem as entidades pela falta de adequação às regulações, uma vez que respeitou o prazo concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para a reinscrição tipificada dos serviços prestados pelas OSC, que era até o final do ano de 2013. Ficou claro que os anos de 2010, 2011, 2012 e 2013 o CMAS estudava as regulações e tomava decisões de definição de regras para reinscrição. Foi citado, por exemplo, a decisão de esperar retornos do CNAS sobre dúvidas nessa atividade e que isso vinha atrasando os trabalhos do conselho. Mas, com a aproximação do prazo final, em 2013, teve-se um aumento nas decisões de gestão da rede privada que perdurou até 2016, com exceção do ano de 2014¹⁰⁶. Em 2014, entretanto, foi percebida uma queda significativa na atividade geral do conselho, ilustrada pela baixa atividade decisória em DO e em pautas de atas. A razão para tal não é clara. Entretanto, no ano de 2015, retorna-se a uma atividade decisória normal em relação aos anos de implementação.

As atividades mais rotineiras e relevantes sobre a gestão socioassistencial parecem interrompidas no meio do ano de 2015, aproximadamente entre abril e agosto, como evidenciou

¹⁰⁶ O ano de 2014 é uma exceção sobre a disponibilidade documental. Nesse ano muitas pautas de atas aprovaram resoluções que não constavam em Diário Oficial, nem nos documentos cedidos pelo próprio conselho, tampouco disponíveis no *site* do DO municipal. Indicando que não foram publicadas, apesar de potencialmente surtirem efeitos e terem de fato cancelado as inscrições das entidades – típico geral dessas resoluções aprovadas em atas.

o quadro acima. Devido à ênfase do quadro estar orientada para as atividades que evidenciam um domínio de agência e o seu alcance, uma atividade importante desconsiderada foi a aprovação de alterações no Regimento Interno do CMAS (atividade classificada como “auto”).

A alteração no Regimento Interno e da lei de criação do CMAS foi executada por determinação do TCU no acórdão de 2009 e 2010, com a finalidade de prever artigos que verssem sobre o financiamento das despesas do CMAS pela SMAS e o processo eleitoral dos conselheiros não-governamentais. As sugestões do TCU específicas para a alteração de lei e regimento interno não se basearam na finalidade de melhorar a gestão da rede privada. Entretanto, os acordões exigiram a fiscalização sistematizada e regulamentada das OSC financiadas pelo FMAS, criadas em Planos. Dessa forma, em 2015, houve continuidade na implementação das regulações nacionais sobre a rede privada, tal como nos anos anteriores.

O conselho demonstrou possuir capacidades de controle, em toda a série, como o controle sobre as regras para a inscrição das entidades e caracterização do setor, mostrando-se conectado a outros órgãos públicos. A Resolução nº 231, de 2011 e a Resolução nº 04, de 2015, exemplificam essa capacidade de definição de regras gerais.

A Resolução nº 04/2015, tomada como exemplo, sintetiza regramentos das políticas e resoluções nacionais, do CNAS, tais como as categorias de entidade socioassistencial que devem ser respeitadas:

Art. 2º As entidades ou organizações de Assistência Social podem ser isolada ou cumulativamente:

I - de atendimento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal, nos termos das normas vigentes.

II - de assessoramento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos das normas vigentes.

III - de defesa e garantia de direitos: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais e articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos das normas vigentes. (ANEXO AT).

O documento também apresentou os critérios que definem tal tipo de entidade, bem como critérios sobre o tipo de ação desenvolvida e a caracterização que devem possuir. São traços regulatórios da resolução local, espelhados nas regras nacionais.

Todas essas ações impactaram os comportamentos e dimensões da rede privada. As quedas nas contratações de OSC no ano de 2016 foram causadas pela continuidade dos trabalhos do CMAS em implementar as regulações nacionais, muito mais do que qualquer alteração no funcionamento e embasamento institucional dessa atividade. Os dados sobre o aumento das atividades de deferimento e indeferimento das inscrições de entidades coincidem com as flutuações quantitativas da rede. Nota-se uma diferença na execução das ações de gestão da rede privada, que é o fim da interpretação do CMAS sobre um período de adaptação das OSC às novas regulamentações.

No seu todo, este capítulo abordou três funções-chave da atuação do CMAS-Florianópolis. Tais pontos remetem à implementação das políticas nacionais de assistência social; à caracterização do setor no município, ajudando-o a ser configurado de forma mais autônoma em relação a outras pastas; e à gestão em bloco da rede socioassistencial privada.

O conselho buscou direcionar a atuação municipal sobre a assistência no atendimento da questão de saúde mental e atendimento a indivíduos em tratamento por dependência química nas Comunidades Terapêuticas. Nesse sentido, as novas direções apontadas pelo governo federal acentuaram a especificidade dos serviços associados à assistência. Assim, a pauta da saúde mental e da dependência química foram relativamente dissociadas da atuação socioassistencial.

Os dilemas locais são complexos diante da implementação da política. Ao passo que as políticas nacionais não dão conta, tampouco são planejadas para contornar problemas específicos no nível local, sendo essa uma conclusão associada à pesquisa sobre a implementação de políticas. No município, deixar de atender e retirar o apoio do conselho às entidades nessa pauta significa deixar de atender um segmento considerável de indivíduos. Diante do dilema, o conselho direcionou a questão à área da saúde, o que exigiu capacidades relacionais que, contudo, não foram inicialmente atendidas. Essa capacidade relacional diz respeito à possibilidade de o CMAS estabelecer diálogo intersetorial.

Também cogitou-se no conselho apelar para as instâncias oficiais de controle, como o Ministério Público. Mesmo com a intervenção do núcleo do Executivo municipal, a questão não caminhou, estagnando-se por um bom tempo. Apenas em ata do dia 4 de junho de 2012 (Anexo AU) é informado:

A Sra. [...] relatou ainda que o Ministério Público determinou que, a partir de 24 de fevereiro de 2012 o pagamento de tratamento de usuários em Comunidade Terapêutica deve ser realizado pela Secretaria Municipal de Saúde, e que o período anterior à 24 de fevereiro ficaria sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social.

A judicialização da matéria se deu sob influência do conselho, que há muito buscava contatos com outras organizações para solucioná-la.

O segundo ponto refere-se à implementação das políticas nacionais em relação à adequação dos serviços prestados por entidades socioassistenciais. A caracterização do setor se conecta com a própria gestão da rede privada, uma vez que a sua caracterização é acompanhada pela seleção de entidades aptas a atenderem os critérios específicos exigidos em tal setor. Como observado, inúmeras regras foram criadas espelhando as determinações nacionais, de forma a informar as entidades sobre as novas referências para o processo de inscrição no CMAS.

Junto a esses dois primeiros pontos, uma terceira questão que atravessa todo o caso é a interação com o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público (MP). Em certa medida, essa interação aparece e parece relacionada à existência de um domínio de agência municipal sobre a rede privada. Foi no relatório elaborado por tais instâncias que se exigiu ações mais enfáticas e sistematizadas ao CMAS, por exemplo a fiscalização física das entidades. O cumprimento de tal ação ocasionou a elaboração de planos de visitação, sendo tal atividade cada vez mais mencionada nos documentos do conselho.

6 Domínios diferentes, resultados diferentes: comparação entre os casos estudados

Nesse capítulo o caso Niterói será posto em relação ao caso Florianópolis. Algumas perguntas essenciais orientam essa seção. Independentemente das razões que levaram a uma maior ou menor atuação dos conselhos sobre a rede privada, o que tal atuação produziu? Qual a diferença entre os municípios que possuem um conselho atuante e outros municípios com um conselho menos atuante, sobre o aspecto da rede socioassistencial privada? Tendo sido estudadas a correlação e a causalidade entre a ação dos CMAS e os comportamentos e formatos da rede privada, o que foi produzido sobre tal rede em cada caso? Por fim, como a interação Estado-sociedade se mostrou presente e o que produziu em cada caso?

A tentativa de responder essas perguntas será por meio da exposição de algumas dimensões comparativas. Inicia-se com uma ponderação geral sobre os dois casos (6.1), considerando-se a gestão da rede privada e a implementação das políticas nacionais. Seguido por ponderações sobre o pressuposto da discricionariedade legada ao município frente à configuração geral da pasta da assistência social, argumentada no Capítulo 3 (6.2). A consideração de alguns dados sobre outros casos, além do par Niterói-Florianópolis, complementa algumas informações e concede maior grau de especificação às comparações inicialmente feitas (6.3). Também se considera, ao final do capítulo, a composição e o conflito de interesses nos conselhos, principalmente dos pressupostos entre interesses e suas eventuais origens na relação Estado-sociedade (6.4).

6.1 Aspectos gerais de comparação

O que se pode dizer sobre os padrões decisórios do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis (SC)? De fato, exerceu controle sobre a rede privada, explicando a sua dimensão robusta e em constante processo de vinculação ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Fato esse expresso nas 213¹⁰⁷ decisões sobre a gestão da rede privada entre 2010 e 2019. Implementou as políticas públicas nacionais que versaram sobre a vinculação da atividade das Organizações da Sociedade Civil (OSC) aos pressupostos do SUAS. Essa atividade foi percebida no predomínante número de ações de deferimento ou indeferimento de inscrição ou serviço assistencial das entidades entre 2013 e 2017 – que concentraram mais de 80% das decisões de

¹⁰⁷ Contra as 50 decisões desse tipo em Niterói (RJ) e 268 em Joinville (SC).

gestão da rede privada em vários anos da série. Tal atividade causou um efeito seletivo na atuação de OSC, reduzindo o número de entidades que recebiam recursos no município.

O CMAS catarinense foi importante na implementação das diretrizes mais gerais da assistência social no nível local, uma vez que a seleção das OSC e o ajustamento de sua ação refletem os executores dos pressupostos da política. Ajustar os mesmos de acordo com os termos do SUAS é uma atividade implementadora das definições mais gerais da pasta. Dessa forma, o CMAS-Florianópolis atuou conjuntamente a outros órgãos públicos e privados para obter a caracterização do setor da assistência no município. Teve-se, portanto, uma assistência social de caráter próprio, distinguida de outras pastas como saúde e educação. O que, por sua vez, significa uma relativa maior fidelidade orçamentária na aplicação de recursos e na organização dos recursos humanos.

O aspecto funcional da caracterização do setor é válido para o caso Niterói também, em função da natureza intrínseca da atividade de seleção e adequação das OSC frente ao SUAS. A diferença está no grau de manifestação de interesses sobre a formatação dos serviços no território e, ainda, na medida em que a matéria se torna um foco de disputa. Em Florianópolis, a caracterização do setor despertou a disputa sobre quais seriam os programas de assistência social, mesmo diante da regulação nacional. Isso porque, pela relevância e grande dimensão da rede privada que prestava serviços na “fronteira” de pertencimento à pasta, como as Comunidades Terapêuticas, a interrupção do serviço gerava um dilema para os conselheiros em relação ao “abandono” do público atendido. As condições do meio e os dilemas construídos não foram homogêneos em todos os casos, apesar do sentido caracterizador da pasta que a atividade de gestão da rede privada concentra.

O *modus operandi* do CMAS-Florianópolis pode ser descrito como uma “gestão em bloco”: o conselho executa decisões únicas que possuem validade e aplicação sobre toda a rede socioassistencial privada, levando-se em consideração a disponibilidade dos serviços executados pelas burocracias. Dessa forma, o CMAS se viu em constante diálogo com a Secretaria Municipal de Assistência Social do município catarinense. Nessas ações, estabeleceu critérios gerais para a alocação de recursos em serviços e programas das entidades privadas, estabeleceu cronogramas de aplicação, pisos e relacionou metas de atendimento e recursos providenciados para as entidades. A execução dessas ações esteve associada à atividade de visita institucional às OSC, avaliação dos

serviços prestados e sua concordância ao SUAS, observação da documentação das mesmas e a adequação ao Sistema nos seus estatutos e propostas de ação.

Na capital catarinense, as interações CMAS-SMAS são constantes e reconhecidas como positivas pelos conselheiros, pelo menos em momentos específicos. Foi comum o relato em atas de que ocorreram e foram produtivas tais conexões com o cerne burocrático. Um exemplo se deu sobre a criação de planilha para estruturação dos serviços da rede privada, o público atendido e os recursos alocados, que contou com a presença de conselheiro na burocracia (Anexo AS). Variados relatos em atas sobre os contatos do Grupo de Trabalho Convênios, do conselho, com os técnicos da secretaria evidenciaram a construção conjunta das planilhas. Ademais, os documentos em Diário Oficial indicaram a troca de ofícios constante entre ambos. Inicialmente, o envio das propostas de planilhas e outros documentos pela SMAS ao CMAS sugeriram uma assimetria informacional e de capacidade decisória, pendendo para o cerne burocrático. Entretanto, como relatado em vários pontos já destacados no capítulo anterior, o conselho não foi “cartorialista” no sentido de passar procedimentalmente sobre tais decisões.

O CMAS-Niterói teve atuação bastante atribulada. Dentre os elementos que dificultaram a atuação do conselho, observou-se a influência dos órgãos de controle (MP e TCU) sobre o controle social; a própria dificuldade técnica inerente à atuação intraestatal; o período de adaptação às novas regras sobre a inscrição de entidades e serviços na assistência social, e também problemas que são comuns a todos os conselhos observados decorrente da falta de recursos humanos.

Por tais razões, o caso Niterói foi dividido em períodos bastante diversos. Um primeiro período, demarcado entre 2010 e 2011 está associada às altas funções do CMAS. Já em 2012 tem-se um ano de alto desempenho, mas orientado à resolução de crises em processo de instalação. E, por fim, de 2013 em diante, tem-se outro período de menor desempenho e produção do CMAS sobre a rede privada.

A partir do trabalho de exploração, por assim dizer, “arqueológica” dos documentos, notou-se a execução e o exercício de um controle bastante amplo do CMAS-Niterói sobre a gestão da rede privada. As deliberações e atas mostraram a tomada de decisão direta sobre esse aspecto. A aplicação do programa intitulado ProJovem, nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) ou nas entidades, é exemplo da capacidade de decidir e implementar concentrada no órgão colegiado. A elaboração dos editais também ilustrou a implementação das políticas, cujo texto se viu refletido nos mesmos. Além de implementar as normativas nacionais, esses editais mantiveram

a rede privada no setor. A análise minuciosa dos documentos permitiu explorar esses aspectos e, mais importante, percebê-los como procedimentos sistemáticos do CMAS fluminense.

As dificuldades emergem com os protestos das organizações de controle externo. A Procuradoria Geral do Município (PGM) questionou a “economicidade” das contratações¹⁰⁸. O Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ), a responsabilidade da assistência social ser do Estado ou das entidades¹⁰⁹. O Ministério Público questionou a prestação de contas e o aspecto fiscal da gestão da rede privada. Ao mesmo tempo, o CMAS-Niterói se lançou no exercício de reinscrição das entidades a partir da implementação das políticas nacionais. Ação associada à maior fiscalização da rede, em resposta às organizações de controle. Em 2011 não foi publicado edital para conveniamento das entidades. Portanto, observou-se, já em 2012, não haver entidades que recebessem recursos do órgão gestor municipal, fato este que se repetiu nos demais anos. Inclusive, após essa cessação de contratações foi observado que os processos do TCE-RJ referentes ao Fundo Municipal de Assistência Social diminuíram drasticamente.

Cabe ponderar como foi a gestão da rede privada após esses eventos, entre 2013 e 2019 em Niterói. Somaram-se 16 decisões em DO desse tipo nesses anos – contra 34 no período inicial. Essas decisões “residuais” trataram da “gestão interna” das OSC. Ou seja, trataram da inscrição das mesmas no CMAS.

O quadro abaixo relaciona uma decisão representativa por ano, desse período, destacando o esvaziamento, com ressalvas, das ações de gestão da rede privada no município fluminense:

¹⁰⁸ “Informou que um dos questionamentos tratou-se do fato da economicidade em subvencionar algumas ações que, na verdade, deveriam estar sendo executadas diretamente pela Secretaria.” (ANEXO W).

¹⁰⁹ “A conselheira Presidente [...] leu o documento do TCE, onde ele afirma que ao analisar o processo de uma instituição, teve uma visão generalizada das instituições que recebem um piso para fazerem os atendimentos de média e alta complexidade, por conta própria e que este trabalho seria do Estado.” (ANEXO U).

Quadro 15 – Decisões do CMAS-Niterói pós-2012

Documento	Ementa	Ano	Classificação
RESOLUÇÃO CMAS / NITERÓI n°. 26/13	Art. 1º- Aprovar a Contratação Emergencial da Entidade Junta de Educação e Ação Social da Convenção Batista Fluminense – Lar Batista, para executar serviço de acolhimento população em situação de rua, referente ao Processo 90/1086/13.	2013	gest-pr
RESOLUÇÃO CMAS / NITERÓI n°. 17/14	RESOLVE: Art. 1º Estabelecer os parâmetros para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.	2014	gest-pr
-	-	2015	-
RESOLUÇÃO CMAS / NITERÓI n°.11	Art. 2º – Deferir a inscrição do Projeto Social Antioquia em Movimento no CMAS sob o número de registro 200/16.	2016	gest-pr
DELIBERAÇÃO CMAS n°. 14/17	Em Assembleia Ordinária do CMAS Niterói, realizada, na sede dos Conselhos Vinculados e Centro Municipal de Educação Permanente do SUAS, [...], a plenária aprovou em consonância com o parágrafo 2º do Art 4º da Resolução n° 14/2014 do CNAS, o Projeto Pescar sob o n° 206/17, desenvolvido pelo Estaleiro Aliança, sito a Travessa Braga n° 02 – Barreto – Niterói.	2017	gest-pr
RESOLUÇÃO CMAS / NITERÓI n°.08/18	Art. 2º - Relação de Instituições que apresentaram documentos ao Conselho Municipal de Assistência Social no ano de 2018, de acordo com o artigo 13 da Resolução CNAS n° 14/2014:	2018	gest-pr
RESOLUÇÃO CMAS n°. 06/19	Art. 1º - Aprovar a Relação de Instituições que apresentaram documentos a este Conselho no ano de 2019, de acordo com o artigo 13 da Resolução CNAS n° 14/2014:	2019	gest-pr

Fonte: O autor, 2021.

As resoluções n° 17/2014, 06/2019 e 08/2018 são exceções interessantes à falta de sistematicidade da gestão da rede privada que merecem ser destacadas. A primeira resolução implementa e reforça regras nacionais referentes aos parâmetros e procedimentos da inscrição¹¹⁰. A segunda e a terceira resolução mostram o trabalho do CMAS na gestão da inscrição das entidades no município.

Entretanto, essas decisões não chegaram a mencionar o conveniamento, fixação de termos de parceria, estabelecimento de metas de atendimento, prazos para o recebimento de recursos e sua prestação de contas e etc. – todos esses foram tópicos comuns quando os CMAS geriam a rede privada em cada caso observado. A exceção está na resolução do ano de 2013 e 2017, onde se contrata uma entidade em cada. A resolução de 2013 é sintomática da cessação do domínio de agência pelo CMAS:

¹¹⁰ Localiza nas normas municipais a Resolução CNAS n° 14/2014, que “Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.” A norma revogou a Resolução CNAS n°16/2009, ao objetivar maior clareza nas regras, parâmetros e procedimentos para inscrições da rede privada, sem alterações substanciais na resolução revogada.

3- População em situação de rua. A Sr^a. [...] informa que a SASDH [Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos] busca mais um espaço para o acolhimento da população em situação de rua. A mesma informa sobre contrato a ser realizado com a instituição Lar Batista para o acolhimento de pessoas em situação de rua, uma vez que esta apresenta uma estrutura adequada para o acolhimento. A execução do serviço prestado pela Instituição Lar Batista será acompanhada e monitorada pela equipe técnica do SASDH (ANEXO BR).

A responsabilização da equipe técnica da Secretaria pelos serviços prestados indiretamente é bastante incomum, em comparação aos anos anteriores e aos demais conselhos. Nos quais se viu resoluções e deliberações sobre reinscrição, adequação às normas nacionais e fiscalização das entidades. Entretanto, o CMAS possui responsabilidades institucionalizadas com a pasta na qual atua – que é justamente o componente institucional que lhes possibilita usufruir de “artefatos” e “capacidades” (GURZA LAVALLE *et al.*, 2017). Parece ter sido por essa razão, condução de uma tarefa institucionalizada, que em 2013 se aprovou o projeto social citado. E pela mesma razão pode ter ocorrido a excepcionalidade de 2017, expressa na deliberação nº 14/2017:

A Comissão de Inscrição realizou visita ao Estaleiro Aliança que desenvolve o Projeto Pescar em Niterói e solicitou inscrição do projeto no Município em consonância com o parágrafo 2º do 4º da Resolução nº14/2014 do CNAS. A Entidade é localizada em Porto Alegre inscrita sob o número 087/11. O projeto Pescar é realizado no Estaleiro Aliança, sito na Travessa Braga nº 02 – Barreto. Foram apresentados todos os documentos solicitados; incluindo à Base Comum Profissional e o Guia de Desenvolvimento Pessoal e Cidadania do Programa Social. A inscrição teve parecer favorável com a recomendação de oferecer melhor acessibilidade ao local (ANEXO BQ).

O que é sintomático do esvaziamento do domínio é o fato de tal tópico não retornar ao conselho; ter sido resolvido celeremente, em apenas uma reunião; ser decisão individual, não havendo outras contratações e atividades nesse sentido. Esse ponto é relevante para mostrar que a construção institucional das capacidades de controle sobre o setor não é condição suficiente para animar os encaixes e firmar os domínios de agência, apesar de serem condições necessárias. O exercício assistemático não pode, então, ser associado ao domínio de agência.

Pode-se fazer um adendo à comparação Florianópolis-Niterói. No caso Niterói, dissemos que o predomínio de pautas de atas no tratamento da gestão da rede privada evidenciava o *modus operandi* do conselho ao agir e decidir. Em Fpólis é sintomático que as decisões em DO sejam muito maiores que a quantidade de pautas de atas – ao contrário de Niterói. Isso sugere um funcionamento mais formalizado e rotineiro sobre a gestão. No caso niteroi, havia uma resolução de problemas internos à assistência social que impediam que o CMAS decidisse formalmente – de forma publicada e oficializada em DO. Ao passo que agia por meio de suas reuniões internas para

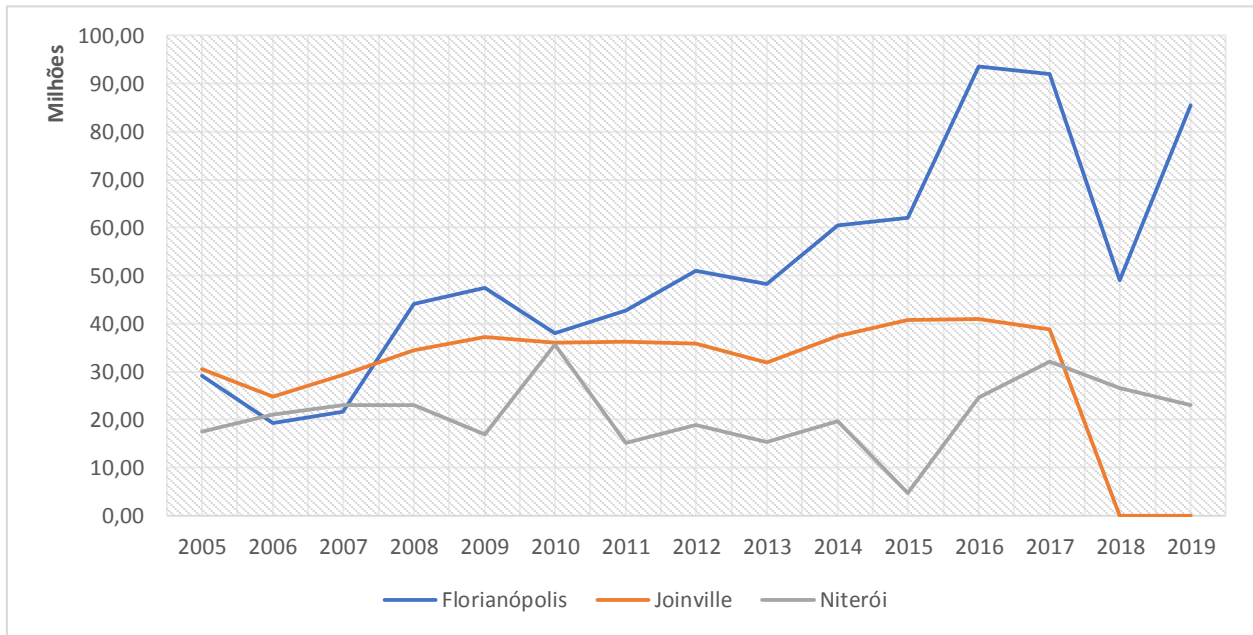
resolver os problemas infligidos. O oposto ocorre no caso CMAS-Florianópolis: a “formalidade rotineira” predomina, sendo comum a tomada de decisões publicadas, mesmo diante do

Frente a isso, cabe retomar a existência da capacidade de controle por parte do CMAS-Florianópolis ao longo de toda a série, estando associada aos comportamentos da rede privada. Portanto, o primeiro ponto notado a partir da comparação entre os casos é que, sem os conselhos, a construção da rede privada vinculada ao SUAS e o financiamento da mesma pelo poder público, pelo menos por meio de termos de parceria e convênios, é impossibilitada. A construção institucional, dada pela regulação geral da pasta na esfera federal, é válida para todos os conselhos. E apesar da concessão de funções aos conselhos, desempenhos diferentes foram notados.

Os casos mostraram que, ao mesmo tempo em que os conselhos são vitais para o bom andamento da pasta, eles são também vulneráveis ou explicados pelas condições gerais do seu entorno. Em determinado sentido, sem conselhos não pode haver a estruturação da rede privada, uma vez que eles operam suas funções vitais básicas: fiscalizar contas, monitorar serviços, filtrar as entidades aptas, gerir o registro das inscrições e etc. Ao mesmo tempo, os colegiados são também agentes passivos, em relação à configuração da secretaria, sua disponibilidade de funcionários, sua tendência de conceder ou concentrar funções.

Os CMAS são variáveis passivas também no sentido dos recursos. As despesas executadas na função Assistência Social (08) mostram que a dimensão da rede privada, e até a sua estabilidade, por que não dizer, coincidem com os municípios que mais investiram:

Gráfico 10 – Total de despesas desempenhadas na função Assistência Social em Fpólis, Joinville e Niterói (em milhões) – 2005-2019¹



Nota: 1 - Dados indisponíveis para Joinville nos anos de 2018 e 2019.

Fonte: Compara Brasil, 2010-2017, valores corrigidos pelo IPCA médio de 2020.

Para o caso Niterói, não se constatou o porquê da fragilização da rede, a partir da atuação das organizações de controle. É conhecido que muitos processos questionaram a prestação de contas da administração pública e entidades, mas a razão pela qual essas contas não foram aprovadas, ou foram aprovadas com ressalvas, não foi objeto da investigação presente. Foi visto que o controle externo pesou, mas também no caso Florianópolis ele se apresentou e nem por isso os resultados foram os mesmos. Houve punição fiscal-administrativa no município fluminense, mas muitos processos questionavam também aspectos formais da prestação de contas, como a disponibilização de informações e sua completude. Cogita-se, portanto, se a estrutura do setor pode favorecer a estabilização e regularidade da pasta frente às instituições de controle¹¹¹.

Por conseguinte, cabe apontar a relevância da rede privada para a política pública. Os municípios estudados apresentaram cerca de oito CRAS e menos que isso em relação aos CREAS. Essas unidades básicas da política, por mais capilarizadas que estejam pelo território, não possuem capacidade de atendimento direto das demandas locais, pelo menos em comparação com a rede privada. Essa dificuldade soma-se à sua incumbência original de gerir os registros e dar andamento

¹¹¹ Adiante reflete-se sobre a capacidade em recursos humanos da secretaria.

aos atendimentos do seu público, assumindo função fortemente gerencial, para além dos atendimentos diretos em seus diversos serviços. Assim, a rede privada gerida pelo CMAS é um componente, para dizer o mínimo, complementar à pasta, mas, por que não dizer, então, essencial para a existência de serviços quantitativa e qualitativamente mais capazes de atender à população.

6.2 Os municípios importam na gestão da rede socioassistencial privada: extensão e objetos dos domínios de agência

A leitura do setor de políticas da assistência social, no Capítulo 3, permitiu pensar o “outro lado” das fronteiras do domínio de agência no município. Se o domínio é a capacidade de controlar, exercer escolhas e usufruir de ferramentas e capacidades estatais em políticas públicas, como a organização da pasta dispõe tais possibilidades – escolher, usufruir e decidir sobre o quê? Da mesma forma, se o domínio é o “espaço relacional” no qual pode haver agência, ele depende da disposição e organização da pasta como um todo. Por essa razão foi pressuposto que essa organização da política influenciaria o espaço dos Conselhos e os aspectos qualitativos do domínio de agência.

Foi argumentado que a organização federativa da pasta de assistência social legou funções relevantes aos municípios. Apenas como resgate ilustrativo das escolhas que podem ser feitas no nível local, falou-se da organização do órgão gestor, se seriam secretarias específicas ou em conjunto; falou-se da disposição de recursos próprios dos municípios à assistência social, seu quantitativo; a elaboração dos Planos municipais e etc. O aspecto de maior interesse é o da gestão da rede privada em relação às novas políticas do entorno de 2010. Relembrando que nesse período observou-se a ascensão de uma agenda e formulação subsequente de políticas públicas que buscaram vincular as Organizações da Sociedade Civil (OSC) ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Restou como pressuposto que o nível local importa na implementação dessas regulações, em função de o contato direto e primário com as OSC se darem ali.

A partir da observação dos dados, pôde-se afirmar que o nível local possui autonomia relativa e relevante na tomada de decisão sobre determinados aspectos do setor. Tanto o CMAS-Niterói quanto o CMAS-Florianópolis executavam atividades semelhantes. Ou seja, os domínios de agência agiram sobre objetos coincidentes, o que parece ser reflexo da disposição mais geral da pasta.

Dentre esses objetos de atuação do domínio esteve a contratação das entidades para prestarem serviços e a escolha pela prestação direta. A realidade local influenciou enormemente tal escolha, em aspectos como recursos financeiros e humanos. No caso Niterói cabe retomar a escolha sobre a prestação direta do ProJovem. A partir de deliberação interna ao CMAS, articulação com a secretaria e equipes dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) optou-se pela prestação nessa burocracia. Sendo que a razão para tal foi a disponibilidade da burocracia em relação às atividades desempenhadas no setor. Via de regra, a contratação de entidades era vista como fenômeno cotidiano da pasta socioassistencial em ambos os casos. Conforme a disponibilidade também de recursos, essas redes eram substanciadas com as OSC. Ao passo que em Florianópolis a disponibilidade constante e organizada das OSC sempre manteve uma ampla rede de serviços de prestação indireta.

Para além dos momentos de escolha de execução dos serviços, as atividades de manutenção dos mesmos e da rede privada recaíram sobre os CMAS de ambos os casos. A (re)inscrição das OSC nos CMAS significa que as mesmas estão aptas a estabelecerem convênios e termos com a administração pública municipal. E também, que os serviços em prestação e aqueles a serem prestados, mesmo sem convênio ou recebimento de recursos públicos, estão/estarão alinhados ao SUAS. Ao mesmo tempo em que o monitoramento e a avaliação das atividades das entidades são funções cotidianas dos colegiados. Ambos os colegiados, fluminense e catarinense, selecionaram entidades, serviços e projetos; criaram regras gerais para reinscrição das mesmas, implementando as políticas nacionais; propuseram alterações e adaptações em planilhas de organização da prestação de serviços indiretos, estabelecendo pisos, definindo investimentos, isso muitas vezes junto ao núcleo do órgão gestor. A contratação direta das entidades, por meio do estabelecimento do edital de chamamento ou pela inclusão de entidades na planilha de financiamento geral da pasta são funções que têm notável diferença entre um caso e outro.

Essa diferença fundamental entre os dois municípios supera o *modus operandi* “edital” *versus* “planilhas” e refere-se aos processos de contratação. No CMAS-Niterói observou-se o processo de elaboração de dois editais de chamamento de entidades para contratação, ao longo de 2010 e 2011. A elaboração dos mesmos se deu no órgão colegiado, assim como a seleção das OSC – mesmo que conjuntamente à secretaria municipal, conectada ao órgão pela presença frequente da própria secretária. O segundo edital se viu marcado pelas ponderações da Procuradoria Geral do Município (PGM), ao passo que, no ano seguinte à sua elaboração (2012), foi afirmado no Censo-

SUAS não haver mais conveniamento de entidades no município. Por meio dos editais, o CMAS-Niterói esteve mais próximo de fazer escolhas diretas, ele foi o centro de gravidade nesses conveniamentos, mesmo que a secretaria estivesse diretamente conectada ali – até porque isso é condição necessária.

O CMAS-Florianópolis, curiosamente, não apresentou deliberações com efeitos de conveniamento em si. Claro, foi evidenciado todo um padrão decisório relativo à gestão e manutenção da rede privada que influenciou a escolha das OSC na rede. Isso ao ponto de configurar melhor e defender os interesses – orçamentários e de outros recursos – da pasta de assistência social. Sobre a gestão da planilha, foram pontuais os momentos nos quais o CMAS-Florianópolis destacou a inclusão de entidades a receber recursos. Isso indica não haver sistematicidade sobre tais inclusões, mesmo sendo o colegiado relevante polo decisório nesse sentido. Ou seja, mesmo considerando-se que esse conselho não execute diretamente a seleção das entidades a serem conveniadas, ele apresentou capacidades decisórias relevantes sobre outros aspectos qualitativos da rede indireta¹¹². Entretanto, é verdade, em muitos momentos também foi destacada a construção conjunta da planilha, entre esse conselho e a correlata secretaria. Se assim foi, é verdadeiro afirmar que este conselho possui domínio sobre a seleção das entidades conveniadas no município.

Essa diferença é importante para destacar domínios de agência. Comparativamente, as atas do CMAS-Niterói, descrevendo processos de criação de editais, sugerem uma maior cessão de tarefas da SMAS ao CMAS. O colegiado se constituiu como polo gravitacional das decisões da rede, uma vez que se deram ali as contratações via elaboração de editais, seleção de entidades e etc. As visitas técnicas às entidades também eram sistemáticas, no sentido de que sempre foram amplamente citadas em atas e deliberações. O CMAS-Florianópolis, por sua vez, apresentou polo gravitacional compartilhado com a secretaria, pelas razões já expostas, presentes nos processos de conveniamento das entidades. Essa diferença pode ser explicada pelas condições mais gerais do setor, que são um tanto diferentes ao longo da série.

A Secretaria Municipal de Assistência Social-Florianópolis (SMAS-Florianópolis) se mostrou mais próxima do seu conselho do que o outro caso. Já foram observadas distâncias em

¹¹² A partir de 2017, com a validade em curso do Marco Regulatório das OSC (MROSC), o chamamento pelo órgão gestor para a execução de serviços passou a ser obrigatório. Nos casos de inexigibilidade e nos casos dispensáveis de chamamento, deve-se publicar parecer técnico a justificar a decisão.

relação aos recursos aplicados no setor. Mas a cessão ou a atuação conjunta da/na atividade de contratação pode ser explicada pelo quantitativo de recursos humanos?

Tabela 10 – Total de funcionários apenas do Órgão Gestor municipal – 2010-2019

	Niterói	Florianópolis
2010
2011	54	94
2012	157	110
2013	76	166
2014	139	218
2015
2016
2017	79	375
2018	120	76
2019	124	74

... Dados indisponíveis

Fonte: O autor, 2021, a partir de dados do Censo-SUAS 2010-2019.

Em média, a secretaria de assistência social niteroiense teve 107 funcionários alocados apenas no órgão gestor, ao passo que a catarinense, 159 – apenas em 2012, 2018 e 2019 a primeira secretaria superou a segunda. Comparativamente, há uma correlação entre uma maior quantidade de funcionários aptos à gestão e a atuação conjunta SMAS-CMAS (Florianópolis). Ao passo que uma menor quantidade de funcionários no órgão gestor esteve associada à *cessão* de responsabilidades ao CMAS (caso Niterói). A quantidade de recursos humanos nas secretarias é sugestiva, portanto, para explicar as diferenças entre o *modus operandi* dos conselhos e a forma como contratam.

Observando-se, mais uma vez, a legalidade e a institucionalidade do setor, pode-se perceber a presença de “artefatos”, na forma de função institucionalizada. Por exemplo, a responsabilização que recai aos CMAS sobre a rede privada. Ao longo do processo de inscrição das entidades, a função de receber e “encaminhar” as OSC ao SUAS é do nível municipal, especialmente pertencente aos conselhos. Há atuação das secretarias nesse sentido, mas ainda assim, o Conselho, institucionalmente, é a primeira instância para a recepção das entidades pelo SUAS. O nível municipal e os conselhos importam porque o cadastro inicial das mesmas ocorre no colegiado. Cabe observar, brevemente, o processo formal de certificação das OSC, do local ao nacional.

Como as organizações são reconhecidas na política de assistência social?

O poder público reconhece e legitima a atuação das organizações de assistência social por meio da **inscrição no Conselho Municipal**, do Distrito Federal e Estadual de Assistência Social; no **registro no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS)** realizado pelas Secretarias Municipais e do Distrito Federal de Assistência Social e na **concessão da Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social (CEBAS)** pelo Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2021, grifo nosso).

A certificação se inicia com a inscrição da entidade no conselho municipal. Ao passo que cabe também aos colegiados, conforme a Resolução CNAS nº14/2014, artigo 11: “i) envio de documentação ao órgão gestor para inserção dos dados no **Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social - CNEAS**, conforme art. 19, inciso XI da Lei [...] Orgânica da Assistência Social [...]” (CNAS, 2014, grifo nosso). Assim, quem fornece informações ao CNEAS, muitas vezes, são os conselhos, ao passo que o órgão executivo as recebe e maneja o cadastro.

Dessa forma, legalmente, o *acompanhamento* das entidades é responsabilidade do órgão gestor. Entretanto, toda a análise documental mostrou que a recepção inicial das OSC no CMAS indica que o mesmo faz muito mais do que “fiscalizar”. A fiscalização é também executada nos colegiados, assim como a análise e enquadramento de toda a ação das entidades ao SUAS. Esse acompanhamento por parte do CMAS ocorre tanto no momento inicial de registro como acontece ao longo do tempo, funcionando como um monitoramento. Em Niterói, especialmente, viu-se essa aplicação.

6.3 Ponderações sobre outros casos: Joinville (SC), Maceió (AL) e São Gonçalo (RJ)

Em relação ao par Niterói-Florianópolis, Joinville traz informações complementares, que podem ser observadas de forma agregada – sem comparações pontuais entre cada município.

Tabela 11 – Decisões de gestão da rede privada em Diário Oficial e Contratação de entidades em Joinville, Florianópolis e Niterói – 2010-2019

	Joinville (SC)		Florianópolis (SC)		Niterói (RJ)	
	Gest-pr	Qtd. Contrat.	Gest-pr	Qtd. Contrat.	Gest-pr	Qtd. Contrat.
2010	71	30	11	47	16	34
2011	31	27	6	101	5	34
2012	29	23	7	47	13	0
2013	41	23	32	44	4	0
2014	2	18	9	52	5	0
2015	29	17	58	52	0	0
2016	18	14	43	52	3	0
2017	22	15	16	36	1	1
2018	17	19	12	41	2	0
2019	29	13	19	37	1	0
Total	295	-	213	-	50	-

Fonte: O autor, a partir de dados do Censo SUAS, 2010-2019.

Um pouco à maneira de Niterói, o *modus operandi* do CMAS-Joinville tende à individualização das decisões sobre a gestão da rede privada. Sendo assim, um número maior de decisões de gestão está associado a uma contratação inferior ao outro caso catarinense. O procedimento é oposto à gestão em “bloco” apresentada no caso Florianópolis, concentrada em documentos-síntese de toda a rede privada. As publicações em DO do CMAS-Joinville são, também, mais constantes ao longo dos anos, apesar de serem observados alguns picos.

A inscrição das entidades, realizada pelo CMAS-Joinville concede duas informações: a primeira, sobre um domínio expresso em decisões individualizadas; a segunda, a implementação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais já nessa atividade.

As duas resoluções a seguir exemplificam tais pontos. A Resolução nº 03/2010, constante no DO de 9 de fevereiro, resolve “Aprovar o Projeto Técnico apresentado para o repasse de recursos à entidade: AJIDEVI – Associação Joinvilense p/ Integração dos Deficientes Visuais.”. A Resolução nº 08/2010 “Deferir o certificado de inscrição de Assistência Social para o ISPERE – Instituto Pedagógico de Reabilitação e Inclusão, pela execução do Serviço de Convivência e Sociabilidade na modalidade de Proteção Social Básica.”. Elas mostram que a publicação decisória sobre a inscrição de entidade e serviço é individualizada, aumentando o somatório geral de decisões de “gestão da rede privada”. Também mostra que, no próprio ato de inscrição, a entidade já está relacionada a serviços tipificados.

Assim como os outros colegiados, o CMAS-Joinville, começou já em 2010 a consideração das normativas federais em suas resoluções. Exemplo é a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais que a partir de agosto do ano de 2010 passou a ser referência para as decisões de deferimento/indeferimento de inscrição. Ao passo que as novas regulações passaram a ser estudadas em maio desse ano pelos conselheiros. Na primeira reunião do ano já se apresentava o calendário de visitação às entidades, consciente das atualizações regulatórias que se aplicariam ao longo do ano. Entretanto, interessante notar a sistematicidade das visitas, sua constância, seu planejamento. Não sem motivo, já no ano de 2010 esse colegiado produziu 77 decisões de gestão da rede privada, 69 elas referentes ao deferimento/indeferimento de inscrições de entidades, serviços e programas.

Em 2011 foi produzido o primeiro documento que estabeleceu as regras gerais para a inscrição de entidades no CMAS, por meio da Resolução n° 05/2011¹¹³. A Resolução n° 44/2012¹¹⁴ ainda atualizou essa nova norma regulatória do nível nacional, de forma a tornar presente as modificações da Resolução CNAS n° 16/2010, que adicionou finalidades às entidades – atendimento, assessoramento, defesa e garantia de direitos. Classificação esta vital para a vinculação das OSC ao SUAS. Ela exigiu a correção da inscrição das entidades no município, atividade-foco daquele ano (2012), conforme Resolução CMAS n° 65/2012, que pretendeu, por meio do... “Art. 3° Atualizar as inscrições de Serviços, Programas, Projetos e Benefícios Socioassistenciais das entidades correspondentes, sendo substituída a inscrição do anexo IV pelo anexo V da Resolução CNAS 16/2010 e CMAS 005/2011.”.

Além das visitas, o CMAS-Joinville aprovou os Critérios de Partilha de recursos entre os serviços da rede anualmente – somando 16 decisões nesse sentido entre 2010-2019. Essas deliberações definem o percentual aplicado em despesas de custeio e investimento a cada nível de Proteção do SUAS (Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média ou de Alta Complexidade). Essas deliberações não discriminam, portanto, a rede de prestação privada da rede pública, englobando a cessão global de recursos provenientes do Fundo Nacional, Estadual e

¹¹³ “Define os parâmetros municipais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no Conselho Municipal de Assistência Social de Joinville” (Anexo BL).

¹¹⁴ Altera a Resolução n° 05, de 01 de fevereiro de 2011, que define os parâmetros municipais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no Conselho Municipal de Assistência Social de Joinville (ANEXO BM).

Municipal de Assistência Social. Ademais, alterou o período de validade de contratos firmados com as OSC, bem como atualizou seus valores conforme a inflação ou demandas municipais.

Inclusive, o Edital de Credenciamento elaborado em 2011 (ANEXO BO) relacionou demandas de serviços no município às entidades selecionadas para a sua prestação. Chama a atenção a presença de representante da Procuradoria Geral do Município (PGM) e da Secretária de Assistência Social na reunião que consolidou o edital. Sondou-se a participação do CMAS-Joinville na elaboração do mesmo.

Passou pelo conselho a interação e negociação com as OSC. Em ata de 26 de abril de 2011 o CMAS se reuniu com as entidades “[...] para tratarem de assunto referente à portaria que estabelece critérios isonômicos de valores e metas de atendimento para contratação de serviços socioassistenciais.” (ANEXO BP). Essa portaria que regulou as contratações foi elaborada pela Secretaria e contou com alterações do CMAS. O documento foi lido junto com as entidades e a reunião teve caráter de esclarecimento. Mas também contou com críticas e alterações propostas pelas entidades, que foram retornadas ao órgão gestor. Nesse sentido foi questionado o tipo de serviço a ser prestado e também se criticou a dificuldade da participação das entidades menores, portadoras de maiores dificuldades de se adequarem às normas e ao quantitativo de vagas de atendimento a serem prestadas.

A redação em si do edital não ocorreu no CMAS-Joinville, embora ele tenha se prestado ao papel de intermediário entre a burocracia e as OSC prestadoras de serviços. Instituiu-se como ouvidoria e local de interposição de interesses das entidades, mas em intermédio às demandas da política pública municipal. Em comparação aos demais pares, não se constituiu, portanto, como “polo gravitacional” na contratação – em sentido literal – das entidades. No caso Niterói, comparativamente, a elaboração do Edital passou minuciosamente pelo CMAS, até a seleção das entidades. Não foram encontrados documentos que creditassem tal nível de produtividade seletiva ao CMAS-Joinville. Cabe enfatizar que não há normatividade ou um tipo ideal sobre essas decisões trabalhadas. Destaca-se tal fenômeno frente à estrutura mais geral da pasta como fator relevante para a definição do que cabe aos colegiados – e em que medida tal função é cedida, transferida ou coproduzida.

6.3.1 São Gonçalo (RJ) e Maceió (AL)

O par São Gonçalo (RJ) e Maceió (AL) também contribui à análise por serem metrópoles com gritante questão social e indisponibilidades orçamentárias¹¹⁵. Apresentaram padrões decisórios e dinâmicas internas bastante distintos. Em relação aos demais pares, o CMAS-Maceió e o CMAS-SG são os conselhos que apresentam menor intensidade decisória, e na comparação global, o fluminense tem a menor quantidade de decisões publicadas, inclusive relativas à gestão da rede privada:

Tabela 12 – Total de decisões publicadas em DO, São Gonçalo (SG) e Maceió (Mac.) – 2010-2019

	SG		Mac.		SG		Mac.		SG		Mac.		SG		Mac.	
	Def	Mac.	Gest	Mac.	Gest-pr	Mac.	Fisc	Mac.	Auto	Mac.	IP	Mac.	OSC contratadas	Mac.		
2010	2	1	1	15	3	4	2	2	1	3	0	0	20	24		
2011	0	0	3	14	2	2	2	2	0	2	2	2	15	14		
2012	5	2	3	25	2	11	4	2	0	2	0	0	15	20		
2013	8	2	4	18	1	6	0	1	1	2	1	0	14	0		
2014	5	3	5	18	0	9	1	3	5	1	1	0	14	10		
2015	2	3	5	4	0	6	2	2	1	1	2	1	16	0		
2016	0	1	3	3	0	6	5	2	3	1	0	0	14	12		
2017	3	1	2	5	1	2	6	3	4	5	4	0	13	14		
2018	3	1	3	34	0	6	3	3	1	3	1	0	13	11		
2019	1	4	10	45	1	14	6	3	1	5	4	0	13	13		

Fonte: O autor, 2021.

Dentre as principais características do CMAS-SG estão: baixa quantidade de produção documental publicada (147 decisões foram tomadas); predomínio de decisões de gestão (39), fiscalização (31) e definição (29); baixo número de decisões de gestão da rede privada (10 em DO, 52 em atas):

¹¹⁵ Entre 2005-2017, Maceió investiu (despesa executada), em média R\$ 25,4 milhões, menos que Florianópolis (R\$ 49,9 milhões) e Joinville (R\$ 34,9 milhões). Superou Niterói (R\$ 20,5 milhões) e São Gonçalo (R\$ 17,9 milhões). Assim, destaca-se também a precariedade orçamentária do município de São Gonçalo. Cabe lembrar as diferenças de porte populacional entre os municípios e pensar as despesas executadas em termos per capita.

Tabela 13 – Decisões dos CMAS publicadas em DO – 2010-2019

	DEF	GEST	GEST-PR	FISC	AUTO	IP	Total de decisões	Total de entidades contratadas no período¹
São Gonçalo	29	39	10	31	17	15	141	147
Maceió	18	181	66	23	25	3	316	118
Niterói	32	111	50	61	66	19	339	69
Florianópolis	35	67	213	34	27	9	385	509 ²
Joinville	33	184	295	122	78	20	732	268

Nota: 1 – Soma do total de entidades contratadas conforme declarado no CENSO-SUAS-2010; 2 – Mantendo-se o possível outlier de um dos anos.

Fonte: O autor, 2021.

O predomínio de decisões de definição, pelo menos até 2014, diz respeito à aceitação e adesão municipal aos planos e programas do governo federal, contabilizando 17 das 29 decisões na série toda. É relevante que o município busque a adesão aos programas e que o conselho esteja a par da implantação dos mesmos, principalmente quando a fiscalização das contas cabe ao colegiado. Entretanto, o quantitativo de decisões não sugere que haja acompanhamentos de tais adesões.

A partir dos dados e da exploração das atas pode-se sugerir que o CMAS-SG não exerce um domínio de agência sobre a rede privada. Apenas um edital¹¹⁶ foi mencionado nas publicações fluminenses:

RESOLUÇÃO Nº 020/CMAS-SG/2019. O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SÃO GONÇALO – CMAS/SG, em Reunião Extraordinária nº 07/2019, do dia 30 de OUTUBRO de 2019, e no uso de suas competências [...] RESOLVE:

Aprovar, por maioria dos Conselheiros presentes, o Edital de Chamamento Público visando pactuar Termo de Colaboração para execução Serviço de Acolhimento Institucional modalidade ILPI: Instituição de Longa Permanência para Idosos (ANEXO BT).

O setor jurídico da secretaria foi elogiado pelo trabalho da elaboração do Edital. Em análise da ata que o aprovou, o colegiado sugeriu a adequação de termos sobre os documentos que o CMAS exigiria para que as entidades pudessem ser escolhidas para a prestação do serviço, a “Certificação” ou a “Declaração”. Sobre o seu conteúdo, o colegiado parece ter acrescentado informações sobre a forma como o serviço deve ser prestado para que fosse mais sensível às noções de dependência que o usuário do serviço pode apresentar.

¹¹⁶ Que não fossem editais de convocação para as Conferências Municipais.

Pode-se ponderar que a distância entre o número de decisões de “gest-pr” em DO (10) e em atas (52) é significativa. Mesmo que, comparativamente, os números sejam baixos, essa distância indica que o conselho tem ações constantes de cuidado da rede privada, mas concentradas em reuniões que não extravasaram decisões para o Diário Oficial. Das 52 pautas de atas, 49 mencionaram o termo “visita”. O conselho, internamente, estabelecia os calendários de visitação às entidades socioassistenciais, estabelecia comissões responsáveis e compartilhava os relatórios produzidos a partir das visitas para a aprovação da plenária. Essa visitação está associada à inscrição e renovação das inscrições no colegiado.

Já o caso do CMAS-Maceió mostrou um colegiado gestor da política. Ele se envolveu frequentemente em decisões orçamentárias, na alocação de recursos; organização das metas gerais, inclusive de programas do Governo Federal aos quais aderiu, explicando o enorme número de decisões de gestão (188), comparável apenas à Joinville (181). Também voltou sua atenção à visitação de entidades; deferimento ou indeferimento das inscrições das mesmas, de seus programas e serviços (das 66 decisões de gestão da rede privada, 57 foram de “def/indef”).

Entretanto, é notável o afastamento do colegiado em relação à gestão da rede privada. Os números de contratação não são muito altos em Maceió – sendo menor que em SG. E as 66 decisões publicadas são bastante inferiores aos casos em que houve domínio de agência (“Fpólis”, Joinville e Niterói, mesmo que parcialmente). Aqui a secretaria é central para a gestão dessa rede, e, conscientemente, o CMAS assume papel de supervisor em sua gestão¹¹⁷.

A existência da Coordenação de Assessoria, Monitoramento e Avaliação dos Serviços Socioassistenciais de Execução Indireta (CAMASSEI) evidencia a centralização das funções na SMAS. Essa burocracia consta nas atas do conselho até o ano de 2014, mas, mesmo que tenha deixado de existir após esse ano, o que não se pôde aferir, as decisões de gestão do CMAS estão uniformemente distribuídas na série temporal. Ou seja, caso a burocracia tenha cessado existência, não repercutiu no *modus operandi* do colegiado.

Em ata de junho de 2010, no tópico “1. Estipulação de prazo para instituições da Rede Socioassistencial para dar entrada na documentação para convênio;”, duas funcionárias da CAMASSEI prestam informações ao colegiado sobre o andamento dos trâmites de conveniamento¹¹⁸:

¹¹⁷ Não se deve realizar juízo de valor sobre as formas de interação CMAS-SMAS.

¹¹⁸ A partir de agora opta-se por abreviar os nomes com as iniciais.

As técnicas informaram que já realizaram várias reuniões e as instituições não compareceram. A conselheira e Secretária Adjunta [...] falou que foi publicada no Diário Oficial do Município uma nota convocando as instituições. [I] informou que das 22 (vinte e duas) instituições, 18 (dezoito) já deram entrada. As que faltam é por conta da prestação de contas. [E.] (Fundo Municipal de Assistência Social) já fez duas capacitações e ainda existem pendências. Já realizaram o monitoramento em 13 (treze) instituições, mas já passaram pela sala delas, mas só emitiram o parecer de seis, mas só foi publicado de uma, as outras permanecem no Setor de Convênios (ANEXO BU)).

Na mesma reunião, as conselheiras sugeriram adaptações no documental a ser entregue pelas entidades, a fim de facilitar os processos de conveniamento. O que fica claro dessa ata e outras é a posição de supervisão do CMAS, relativamente mais afastado do papel de interlocutor direto com as entidades, cabendo à SMAS-Maceió tal papel de gestão.

Outra ata de interesse manifesta problemas que, em comparação à forma de atuação dos demais municípios recortados, podem ser atribuídos a tal distanciamento do CMAS-Maceió em relação às entidades. Com a execução dificultada das ações de intermediação (*broker*) entre a técnica/burocracia do setor e a atuação e orientação às OSC, os problemas surgem:

[...] a Assessora Contábil da Secretaria Municipal de Assistência Social, Sra. [SL] [...] fez a leitura da planilha dos recursos federais. [...]. [S] explicou que as duas contas para convênios com instituições vão ser zeradas e os recursos devolvidos. Só vai devolver o recurso que era para convênios com as instituições. [...] [S] falou que no Edital vem dizendo que para fazer o convênio tem que fazer o Plano de Trabalho, que tem que usar o recurso naquele mês, porque todo mês vai ter aquela parcela, se juntar três meses e prestar conta três meses depois, como vai comprovar a utilização do recurso se era para ter sido utilizado naquela atividade três meses atrás[?]. A entidade tem que dar entrada no relatório de atendimento naquele mês, e o que estava acontecendo foi que ela estava utilizando o recurso três meses depois, então não batia a prestação de contas com o relatório de atendimento. A Conselheira [MP] falou que no início da gestão em 2013, a Secretária falou que as entidades não receberam recurso porque apresentava “notas frias”. [S] falou que não tem como a entidade prestar contas em março com notas de dezembro passado. Foi por isso que no ano de 2012 os convênios não foram renovados porque haviam pendências¹¹⁹ (ANEXO BV).

A citação revela a problemática prestação de contas que zerou a contratação de entidades em alguns anos. As entidades não possuem conhecimento sobre como dispendir o recurso recebido, tampouco sobre como prestar as contas¹²⁰. As citações reforçam a responsabilização da burocracia nessa função.

¹¹⁹ De fato, no Censo-SUAS 2013 foi declarado que o município não dispndia com OSC.

¹²⁰ “A Conselheira [AT] falou que tem que prestar atenção nas entidades porque têm pessoas na Diretoria que são semi-analfabetas, a SEMAS tem que chegar junto, visto que a SEMAS não tem o serviço de execução direta e que são as entidades que fazem o trabalho dela, o serviço da entidade deveria ser complementar, mas acaba sendo o principal.”

Soluções possíveis são buscadas: “[S] disse que a Secretária Municipal de Assistência Social, [JV], está planejando uma capacitação para as entidades, pois há uma dificuldade de prestar contas corretamente.”. Entretanto, a burocracia responsável não possui capacidade em gerir:

[S] falou que as entidades precisam de assessoria da SEMAS. A Presidente [V] falou que é necessário ampliar a equipe, **pois só tem uma funcionária**, a [M], **que faz esse acompanhamento direto com as entidades**. A Conselheira [AT] disse que a SEMAS precisa dialogar com as entidades. A Conselheira [J] falou também da necessidade do Contador na CAMASSEI e setor de convênios (ANEXO BV).

Esse trecho de ata deixa claro a falta de capacidade institucional da SMAS, expressa em falta de recursos humanos, em realizar o que é praxe nos municípios com um domínio de agência mais proeminente: a orientação das entidades e a interação com elas.

O caso Maceió mostra um colegiado de caráter gestor e definidor da política que acompanha em tom de supervisão e aconselhamento, sem prejuízo em sua autoridade, as atividades da SMAS. Suas decisões sugerem capacidade de gerir/definir aspectos organizacionais relevantes sobre a rede. Mas, esse afastamento coloca a SMAS como polo decisório na sua gestão.

Partindo-se para uma comparação entre o observado no par Maceió-SG, pôde-se perceber que, mesmo o conselho que não apresenta grande influência sobre o total de entidades contratadas (SG), é constatada a execução de tarefas relativas à rede privada. Essas tarefas não são tão desvoltas em nível qualitativo. Deve-se lembrar que a definição de pisos, critérios, cronogramas, metas de atendimento, elaboração de edital, seleção das entidades e projetos e a relação de serviços executados pela rede privada costumaram compor, como foram nos dois casos catarinenses e em Niterói, pautas de atas e objetos de resolução nos conselhos que apresentaram domínio de agência. Não foi esse perfil decisório o observado em nenhum caso do par aqui em tela.

O que soa contraintuitivo no caso SG é o fato de haver sustentação de uma rede privada a despeito da quantidade e “qualidade” de decisões para geri-la. Ainda mais, que essa atuação menor do que a observada em Maceió¹²¹ tenha produzido uma rede maior que a do município alagoano. É verdade que os demais municípios recortados sustentaram redes maiores¹²² e que os municípios metropolitanos contratam mais, em média, que o par:

¹²¹ 10 decisões de “gest-pr” em SG, contra 66 em Maceió.

¹²² Consultar tabela supracitada.

Tabela 14 – Média de contratações de entidades em metrópoles, São Gonçalo e Maceió – 2010-2019

Ano	Média contrat. em metrópoles	SG (RJ)	Maceió (AL)
2010	104,35	20	24
2011	77,77	15	14
2012	69,00	15	20
2013	69,87	14	0
2014	71,04	14	10
2015	55,18	16	0
2016	61,52	14	12
2017	54,56	13	14
2018	60,56	13	11
2019	59,83	13	13

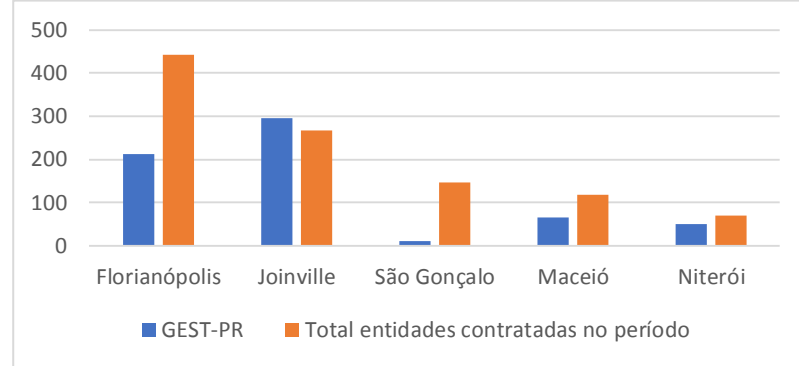
Fonte: O autor, 2021, a partir de dados do Censo SUAS, 2010-2019.

Também é verdadeiro que o total de contratações não difere muito. Ao longo da série, SG contratou 29 entidades a mais que Maceió. E os “zeros” observados na sequência, pelo menos até 2014, foram causados justamente pelos problemas na prestação de contas e a falta de orientação e acompanhamento às OSC pela SMAS e CMAS.

Mas, ainda, assim, em SG há contratação e gestão de entidades. Deve-se ponderar, portanto, que as Secretarias também podem exercer os papéis e funções de gestora da rede privada na ausência ou debilidade de domínios de agência, sejam tais domínios marcados por padrões cooperativos (Florianópolis, Joinville) ou de cessão de responsabilidades (Niterói), se observadas as relações CMAS-SMAS.

Sinteticamente, algumas conclusões me parecem fundamentais: primeiro, que a atuação dos CMAS na gestão da rede privada é condição necessária para a existência da rede. Isso em função da obrigatoriedade da inscrição das OSC no colegiado para que tenham qualquer tipo de adesão ao SUAS, financiada pelo poder público ou não. Em todos os casos, mesmo que essa seja uma ação primária e um “artefato”, ou ferramenta institucionalmente adquirida, a tarefa da inscrição pode animar um domínio de agência, mesmo que relativamente mais superficial ou menos atuante em relação à extensão das consequências (*outcomes*) do mesmo para o setor.

Em segundo lugar, nota-se que as redes mais desvoltas estão correlacionadas e foram causadas pelos domínios de agência observados: em Niterói, quando ele existiu; em Florianópolis e em Joinville. O gráfico a seguir ilustra e resume esse ponto:

Gráfico 11 – Total de decisões publicadas em DO (“gest-pr”) e total de contratações¹

Nota: 1 – Soma simples do número de contratações declaradas a cada ano no CENSO-SUAS, 2010-2019.
Fonte: O autor, 2021.

6.4 E os conflitos? Quem quer o quê, por que e como na gestão da rede privada?

Essa subseção busca responder, basicamente, duas perguntas, a partir de reflexões embasadas das comparações. A escolha entre uma forma de prestação de serviços ou outra (direta ou indireta) é unânime ou ela gera conflitos políticos de qualquer tipo nos CMAS? A partir de uma visão comparativa, onde estão os interesses diante da implementação da gestão da rede privada?

O estudo dos casos empíricos se diferenciou um pouco em relação às expectativas sobre a composição dos conflitos que poderiam se cristalizar na atividade de gestão da rede privada. No capítulo Niterói, foi investigada enfaticamente a possibilidade de que a interação Estado-sociedade importa, pela via das relações políticas na condução de escolhas. Isso também foi investigado no caso Florianópolis, mas diante do observado no primeiro município, a expectativa sobre a existência de conflitos generalizados diminuiu um pouco. Ainda assim, o caso catarinense esteve atento ao aspecto conflitivo da gestão da rede privada. Viu-se que a interação socioestatal de fato importa e opera por esta via, mas não da forma e em graus de conflito hipoteticamente imaginados.

Em relação à caracterização dos conflitos, o seu cerne se mostrou de natureza mais técnico-burocrática – dada pelo sentido da implementação da gestão da rede privada. Ou seja, a vida burocrática é mais enfadonha do que se pressupôs. Nem todo caso apresentou conflitos políticos, pelo menos não com o centro de gravidade na questão da escolha do prestador, associável aos interesses das entidades privadas em serem empregadas. Essa expectativa teve como referência o caso de São Paulo (BICHER; BRETTAS; CANATO, 2017). A racionalização de critérios para a condução das comparações entre municípios se mostrou valorosa por permitir contemplar tais discrepâncias. São Paulo é um ponto fora da curva em relação à quantidade e “qualidade” – em

recursos financeiros, humanos e políticos – das OSC que puderam compor forças políticas maiores que as observadas no recorte da presente tese.

Claro, as entidades estavam interessadas em integrar a rede socioassistencial e receber recursos para executarem suas tarefas. Elas se manifestaram pontual e recorrentemente contra os indeferimentos de sua inscrição ou de seus serviços. Não se pôde observar em nenhum dos casos estudados nessa tese um conflito interno ao colegiado centrado na promoção desse interesse, muito menos a despeito das políticas nacionais.

Nem por isso os conflitos deixam de existir. Parece verdadeiro que o polo e a força “gravitacional” dos conflitos é que mudam. Primeiramente, em relação aos atores que protagonizam tais conflitos. As OSC tiveram muitos obstáculos para a sua associação ao SUAS, ao mesmo tempo em que, não mostraram uma articulação ampla para remediar, negociar, ou até mesmo, contrariar as demandas de implementação assentes no conselho. Nos casos observados, os conflitos se constituíram a partir da – e em função de – punição às entidades quando não cumpriam os requisitos.

As respostas das OSC consistiam apenas em reclamações bastante pontuais. Não se construiu uma representação mais ampla das mesmas, ou, pelo menos ela não alcançou o conselho, não constando nas plenárias que basearam documentalmente esta tese. Inclusive, pensar a “representação” torna-se relevante, já que se fala de conflitos em um conselho no qual os membros da sociedade civil possuem representantes das OSC, dentre outros segmentos.

Foi observado, em uma série de oportunidades, que a presença dessas representações constava no colegiado. Seja na composição das comissões, nas listas de presenças que discriminavam o pertencimento institucional e o segmento dos conselheiros, em relatos pessoais que apareceram em atas e etc. Então, cabe a pergunta: “o quê, afinal, os representantes das OSC representam no conselho?”.

Os interesses ali circulantes não costumam ser pacotes bem definidos ou herméticos, em relação às OSC difusas. Os interesses vão se construindo ao mesmo tempo em que são disputados e são animados conforme surgem os “microdilemas” do funcionamento do conselho. Assim, os interesses das OSC, aparentemente, não compuseram uma agenda defendida no plano organizacional. Caberia, a fim de investigar em maior profundidade, observar os espaços mais específicos onde se dão tais debates e articulações.

Até então foi dito que os conflitos de interesse nos conselhos apresentaram natureza predominantemente técnico-burocrática. Os conflitos estiveram movimentados pela implementação das políticas públicas socioassistenciais formuladas a nível nacional, notadamente relativos à vinculação OSC-SUAS. A adequação da forma de ação das OSC ao pressuposto na nova política pública gerou custos e punições às primeiras, que movimentaram microdilemas nos colegiados. Ao passo que, hipoteticamente, pressupôs-se que os conflitos se articulariam puramente na demanda pelo emprego das OSC em detrimento à estatização dos serviços. Entretanto, a estatização dos serviços nunca foi um projeto movimentado nos municípios estudados, entendida como a centralização da assistência social nas burocracias. Consequentemente, predominou a naturalidade do pertencimento das OSC ao SUAS e, portanto, as entidades não tinham motivos para se articular contra um projeto de esvaziamento de suas funções. O dilema da implementação da política de vinculação da rede privada consistiu na adequação qualitativa das formas de ação de tal rede.

Em todos os casos foi unânime a naturalidade do pertencimento das OSC à rede pública da assistência social. No CMAS-Niterói houve, em determinada ocasião, uma discussão sobre onde alocar o serviço: na prestação direta nas burocracias ou nas OSC que se disponibilizarem? O tipo de debate aqui observado não evocou preferências enraizadas ou arraigadas no conselho. No plano das políticas nacionais, a preferência e a evocação do Estado como responsável primário e prioritário na garantia de direitos, institucionalizada na Lei Orgânica da Assistência Social e nas Políticas Nacionais, era um tipo de norte conceitual para a política, apesar de toda a complexidade na alocação da rede privada nesse ínterim¹²³. A tradução mais literal de tal ideia no plano local resultaria no interesse de concentrar no Estado a prestação da maior parte dos serviços, ou o quanto fosse possível¹²⁴.

Sob a hipótese da existência de uma defesa da ênfase do Estado na prestação dos serviços, a balança dos recursos aplicados não poderia pender para as OSC, necessariamente; ou, ao menos, elas seriam prejudicadas financeiramente com a reorientação dos recursos noutra direção. Nesse

¹²³ Cabe destacar como a formulação da política organizou todos esses aspectos: da alocação, organização, definição de tarefas da assistência social como política pública, as responsabilidades estatais e as atribuições de papéis às entidades; foi tema do Capítulo 3.

¹²⁴ Esse dilema já foi ilustrado no caso de São Paulo: “Some actors related to the civil society still complain about the centralized profile of this administration (the public sector defined [the rules], and they had to adapt, while others characterize Sposati (2009) as an ‘enemy of CSOs’, due to her strong emphasis on state responsibility in this policy field. (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017, p. 19).

caso hipotético, haveria necessariamente a construção e mobilização de interesses das OSC contra tal política – podendo o conselho e outras instâncias constituírem-se como vetores dos conflitos. Esse caso aconteceu no estudo de Bichir; Brettas e Canato (2017), no qual se destacou a notável influência política das OSC no município contra atores criticados como “inimigos das OSC”.

Tais conflitos de interesse não ocorreram nos casos estudados, talvez pela diferença inata dos quadros em estudo¹²⁵. Houve e já foram destacadas a existência de microconflitos diante da implementação das políticas nacionais, embora não necessariamente tenham se dado em relação à definição de “quem prestará o serviço e receberá os recursos relacionados?”. Entretanto, esses microconflitos apresentaram atores de “estirpes” diversas na sua protagonização, referente a “entre quem se observou tais conflitos”.

Duas configurações de relações conflituosas em potencial devem ser destacadas. A primeira pode ser descrita na relação do CMAS com as OSC e outros setores representados pelos conselheiros, principalmente da sociedade civil, como o público-usuário das políticas e trabalhadores do setor. O principal tipo de conflito emergido desse contexto foi em relação à adequação das entidades privadas às novas normas da assistência social. Diante da implementação das normativas nacionais, os administradores de entidades utilizaram espaços no conselho para reclamar, discordar e se manifestarem contra medidas que caçaram as inscrições de suas entidades ou negação de pedidos de financiamento de serviços. Todas essas manifestações, entretanto, foram em vão. Chocaram-se contra interesses internos ao conselho orientados pela lógica burocrática orientada à implementação da política pública.

A segunda configuração de relações conflituosas e seus protagonistas diz respeito aos interesses *localizados no próprio conselho*. Como se sabe, o CMAS é um órgão, aprioristicamente, paritário em relação à quantidade de membros da sociedade civil e do Estado. De forma geral, a bibliografia pressupõe que os conselhos concentram interesses diversos que podem construir conflitos internos, entre os próprios conselheiros, da mesma forma que em relação ao público que ele representa.

Cabe mencionar os avanços da bibliografia especializada favoráveis à complexificação das relações Estado-sociedade: os conflitos e os interesses não estarão necessariamente explicados no eixo *sociedade versus Estado*; não devendo-se pressupor que os interesses não sejam

¹²⁵ Em São Paulo, a quantidade de OSC e a dimensão das capacidades econômicas das mesmas é bastante diferente das OSC de municípios com cerca de 500 mil habitantes.

intercambiáveis; sendo que a sugestão da bibliografia produzida é, por exemplo, a de que a formação de grupos de interesse transcende as fronteiras Estado-sociedade (MOURA; SILVA, 2008). Essa sugestão teórica que vem se consolidando junto ao avanço empírico é aplicável aos casos aqui em estudo. Primordialmente, porque é notável que o interesse constituído no interior dos conselhos é o de implementação da política nacional. Mesmo que gere custos às OSC e prejudique as dimensões da rede privada no município, esse interesse se viu defendido no interior dos conselhos estudados, por seus membros em geral, sejam eles representantes de OSC ou membros estatais.

Ainda assim, cabe a reflexão para tentar explicar como e por que a implementação da política predominou como interesse dos próprios conselhos.

Para explicar a consolidação do interesse implementador nos conselhos, pode-se apelar à via institucional. A indução federal às subunidades em determinado curso de ação – a implementação da política socioassistencial –, do ponto de vista dos estudos do federalismo brasileiro, não é automática. Para que haja subordinação e alcance de objetivos do plano federal, os mecanismos de incentivo, por meio da oferta de contrapartidas e ganhos práticos para as subunidades, devem ser construídos. Entretanto, a pesquisa não identificou tais mecanismos institucionais de incentivo especificamente voltados à gestão da rede privada. As regras e institucionalidades parecem ter sido inerentemente validadas, como se os atores municipais vissem valor e validade inata nas regulações. Mecanismos de incentivo não podem ser diretamente associados à formação do interesse de implementação nos conselhos – e nas administrações públicas em geral dos municípios.

Ao mesmo tempo, as ações práticas da política do Vínculo SUAS se institucionalizaram. Por exemplo, foi estabelecido o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS), a partir de 2013, uma base de dados sobre a inscrição de serviços e programas das entidades, chanceladas pelos conselhos. Mas, antes da institucionalização dessas capacidades, já nos primeiros meses do ano de 2010, tinha-se consolidado nos conselhos o interesse em investigação. Os conselhos escolheram ser implementadores porque a política foi lida como uma regra a ser seguida. De tal forma que a inexistência de alternativas de ação foi evidente. Ambos os conselhos, o fluminense e o(s) catarinense(s), espelharam as regras nacionais em seu contexto local, seja por meio de editais de convocação, no primeiro caso, ou por normativas municipais, no segundo caso.

Os estudos observados no Centro de Estudos da Metrópole (CEM) fazem coro ao argumento da “indução federal” (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2018, 2021). Essa seria, inclusive, a explicação para a existência de conselhos capazes de tomar mais decisões relevantes (*outputs*) e prováveis de causarem os possíveis resultados em políticas (*outcomes*). A indução federal consiste na institucionalização ampla de setores de políticas no nível federal que especificam mais e melhores funções cedidas aos (ou conquistadas pelos) conselhos. Dessa forma, a atuação do conselho está associada ao setor de política no qual se insere.

Entretanto, essa explicação dada¹²⁶ pode ser destrinchada teoricamente em diversos sentidos, o que a torna suscetível a melhoramentos. Isso especialmente diante da necessidade de explicar a composição de interesses nos colegiados – diminuindo o foco mesmo em suas produções e efeitos. Não se pode dizer que ela é empiricamente rasa, em função de ter sido mostrado extensivamente nos demais capítulos como os conselhos optaram pela adesão às regras federais, com baixo grau de conflitualidade interna – e é justamente isso que se tenta explicar e compreender nessas páginas.

A fim de remediar os vícios dessa explicação, evoca-se a sugestão de Margarites (2020) para explicar como se deu a influência dos profissionais do Serviço Social sobre a recondução da política nacional nos anos de 1990. Para o autor, esses profissionais construíram e atuaram em campos de ação estratégica, que...

[...] são espaços sociais de ordem meso com dinâmica própria, onde atores com variados recursos buscam vantagens. Nessas arenas sociais limitadas, atores coletivos ou individuais interagem entre si baseados em **entendimentos compartilhados sobre o propósito do campo, em sua relação com os demais atores que o integram e nas regras consideradas legítimas para a ação nesse espaço**. O surgimento dessas arenas usualmente está relacionado à abalos macrocontextuais que englobam diversos campos, à interação entre campos já existentes e à agência de atores coletivos e atores habilitados. [...] A ação estratégica que ocorre dentro dos campos consiste na tentativa de atores em criar mundos sociais compartilhados que assegurem a cooperação de outros indivíduos. (MARGARITES, 2020, p. 2, grifo nosso).

Para o autor e a teoria de sua escolha, a constituição do campo de ação é sinônimo da formação de um espaço de compreensões coletivamente ajustadas que orientam a ação dos indivíduos e coletivos desse campo. Dessa forma, as mudanças de ideias nesse campo reorientaram

¹²⁶ “Os conselhos escolheram ser implementadores porque a política foi lida como uma regra a ser seguida”.

e redirecionaram a forma de atuação dos profissionais do serviço social para que disputassem espaços no Estado a partir de mudanças de caráter conceituais, constituindo novas orientações.

Para os propósitos de compreender porque os conselhos se viram “automaticamente” orientados à implementação das normativas federais, a sugestão de Margarites (2020) é edificante. A partir dela pode-se compreender que a implementação parece “natural” porque as compreensões ideacionais sobre a pasta geram regras consideradas legítimas que orientam os cursos de ação possíveis¹²⁷. Isso considerando-se também que os profissionais atuantes no setor, apesar das diversas formações, têm em sua maioria uma perspectiva epistemológica ancorada no Serviço Social. Sendo esse o mesmo campo profissional com atores que colaboraram para a formação da política. O predomínio do consenso ideacional dentro desse grupo parece poder explicar o alinhamento.

Entretanto, por mais sugestiva que seja, essa argumentação requer uma nova pesquisa para compreender os mecanismos de implementação das políticas socioassistenciais. Basta concluir que, nos casos analisados, os conflitos giraram em torno da adequação do *modus operandi* das entidades em relação ao SUAS – sendo esse o objetivo mesmo das políticas nacionais do entorno de 2010. Na condução desse objetivo os conselhos puderam se colocar como intermediários entre a regulação e as entidades. Nessa intermediação os colegiados ofereceram cursos e capacitações; produziram regulações locais espelhando as nacionais, de forma a torná-las acessíveis às entidades; sugerindo em relatórios as adequações necessárias para a inscrição das entidades e seus serviços quando indeferidos. Ainda assim, os conflitos e dilemas surgiram, principalmente diante das manifestações pontuais de administradores de entidades em relação aos indeferimentos. Internamente aos conselhos, o interesse implementador esteve presente em todos os casos e em todo o período da série.

¹²⁷ Que também apresenta paralelos com a ideia de comunidades epistêmicas (HAAS, 1992), no sentido do compartilhamento de ideias como elemento de coordenação de grupos.

CONCLUSÃO

O primeiro capítulo desta tese introduziu e relacionou os conceitos do argumento da mútua-constituição Estado-sociedade aos contextos de atuação das instituições participativas (IPs) em políticas públicas. Viu-se a diferença entre os estudos que consideram a interação socioestatal como elemento contextual vis-à-vis os estudos da mútua-constituição. Disto cristalizou-se a conexão temática entre IPs e políticas públicas. As primeiras são possibilitadoras da participação de movimentos sociais em interação com o Estado em “ambientes”, “nichos” ou arranjos institucionais de políticas públicas específicas. Esse pressuposto justificou a aplicação de conceitos como encaixes institucionais e domínios de agência em IPs, que viriam a influenciar a política pública.

Portanto, resultou na configuração teórica da presente pesquisa. Ela buscou estudar as IPs enquanto canal de intermediação de diálogos socioestatais, que produz resultados sobre as políticas públicas. O ajustamento teórico sobre as IPs, especificamente, adotou a sugestão de Guicheney (2019), e outros estudos, que alertaram à necessidade de relativização da atuação destas instâncias. Caso contrário, não seria possível compreender potenciais resultados das mesmas sobre políticas, ou tal compreensão estaria limitada por expectativas irreais. Metodologicamente, seguiu sugestões da obra diagnóstica e coletiva publicada pelo IPEA (PIRES *et al.*, 2011) sobre a necessidade de pensar as IPs em termos de “avaliação” de suas ações e medidas. Entretanto, a presente tese evitou os riscos de incorrer em esvaziamento teórico. Assim, as IPs foram vistas como domínios de agência em ação.

O segundo capítulo pensou os ajustes necessários e os compromissos teóricos estabelecidos para a aplicação dos conceitos da mútua-constituição no recorte específico da política. O capítulo ponderou sobre as características dos estudos empíricos, constatando seu caráter processual, histórico e focado nas formulações de políticas públicas. Ao passo que o capítulo buscou converter os conceitos a um recorte local, específico e de implementação de políticas públicas. O abandono da primeira forma de estudo (histórico-processual) não indica que ela seja uma forma inadequada ou incoerente. Tal exercício foi realizado em função dos interesses mais específicos da presente pesquisa.

Assim, procedeu-se à revisão bibliográfica contributiva ao tema e ao recorte da tese. Essa revisão evidenciou uma série de trabalhos que têm focalizado a interação socioestatal nas políticas públicas, mas privilegiando analiticamente a segunda sobre os movimentos sociais. A partir daí ressaltaram-se os resultantes da política pública. Os trabalhos mostraram que a interação socioestatal expressa na atuação dos conselhos é cotidiana na implementação da assistência social. Mostraram também que a provisão de serviços públicos por organizações privadas é tradição, de forma a gerar trocas entre Estado e sociedade tanto nas dinâmicas políticas da formulação quanto da implementação. Neste sentido, a revisão bibliográfica permitiu contemplar ideias integrantes da política do Vínculo-SUAS ajustadas pela interação.

Mais importante, o capítulo identificou domínios de agência diferenciados exercidos por atores em interação. Um grupo se encaixou e exerceu autoridades sobre a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), enquanto as OSC vinham sendo reconhecidas como agentes oficiais da assistência social, financiadas pelo Estado. Estes dois domínios de agência entraram em conflito justamente sobre a configuração das políticas do Vínculo-SUAS, que por sua vez equacionou o espaço das OSC na “nova” institucionalidade da política.

As entidades privadas de grande porte ocuparam espaços nas disputas políticas no nível nacional, nos processos de formulação do Vínculo-SUAS. Ao mesmo tempo, uma diversidade de OSC atuam no nível local, também dotadas de capacidades relativas à prestação de serviços associados à implementação. E as disputas naquele nível de governo refletiram regras e entendimentos cognitivos acerca da política socioassistencial que ganham vida e são animadas nos municípios. É no município, sob o olhar das organizações locais, que o serviço socioassistencial, tão regulado e planejado, é levado de fato ao cidadão. Assim, o sentido pretendido pela grande regulação encontra uma realidade à parte quando executado. Essa ideia é capital nos estudos de Bichir, Brettas, Canato (2017) e foi explorada no terceiro capítulo. O capítulo explorou a realidade do nível local em relação aos aspectos em que maior liberdade de escolha é possível. Não só isso, mostrou também que a dimensão da realidade local torna a aplicação de aspectos diversos da política uma escolha.

Os capítulos empíricos confirmaram a ideia da particularidade relativa do mundo local. Diante da tarefa implementadora, os conselhos municipais lidavam diretamente com a inscrição das OSC. Essa tarefa revelou portar um significado profundo, maior que a regulação prevê, relativo à apropriação do *modus operandi* das OSC ao SUAS, em aspectos variados da regulação nacional.

Um dos aspectos é relativo à forma como o serviço deve ser prestado. Esse tema tangencia a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que referenciou os serviços específicos – nomenclatura, lógica, público-alvo, objetivos e etc. Mas o trabalho de ajustamento também envolveu a parte mais “semântica” do SUAS, relativa ao significado e interpretação da ação socioassistencial em relação aos conceitos amplos e teoricamente aprofundados, como vulnerabilidade e direito.

Assim, a atividade vinculadora dizia respeito a níveis mais operacionais, sem ignorar os valores da política. Entretanto, um grande problema evidenciado era sobre a clareza das orientações para a execução desse trabalho. Os colegiados se viam em constante busca e interação com instâncias federais, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em busca de esclarecer as orientações a serem seguidas. Assim, principalmente no caso Florianópolis (SC), o conselho buscava contatos diretos e isso foi reportado. A questão não diz respeito à qualidade do comando que vem do nível federal, mas à complexidade inerente à sua aplicação no município. A atividade prática da vinculação envolvia um conjunto de escolhas a serem realizadas que não podiam ser previamente contempladas no melhor texto regulatório que acaso fosse produzido.

Em todos os casos estudados, a rede privada apresentou algum tipo de comportamento que pôde ser relacionado ao padrão decisório do conselho. A atividade regulatório-vinculadora exercida pelos conselhos demarca o primeiro contato das OSC com o SUAS. Assim, a função dos CMAS sobre a gestão da rede privada ganha profundidade, uma vez que a renovação das inscrições de entidades ou serviços prestados indiretamente indica o papel de monitoramento exercido pelo colegiado.

Os capítulos empíricos sondaram a relação entre a atividade decisória dos conselhos e a desenvoltura da rede socioassistencial privada em cada município. Por trás dessa relação pressupôs-se que a atuação do conselho representasse a interação socioestatal, por meio de negociações do colegiado com as entidades. Logo, maior padrão decisório na gestão da rede privada indicaria maior negociação, levando a melhor e maior contratação de entidades. Evidentemente, os estudos de caso e acontecimentos não transcorreram linearmente.

Em linhas gerais, alguns aspectos se confirmaram. Nos casos em que houve maior atuação do conselho, a rede privada era mais desenvolta, de fato. Referimo-nos aqui ao caso Niterói em 2010-2011, Florianópolis e Joinville. Esse recorte apresentou um aproveitamento das OSC socioassistenciais presente nos municípios acima da média para municípios de mesmo porte (com

mais de 300.000 habitantes). Em comparação interna aos casos, a quantidade de decisões sustenta correlação positiva. Florianópolis e Joinville, que mais decidiram, apresentaram maior rede. A vantagem da análise das atas foi evidente para se pensar a validade interna da pesquisa, porque mostraram que, de fato, a ação do conselho voltada às OSC explicava os comportamentos dessa rede.

Ao mesmo tempo em que São Gonçalo (SG) e Maceió, com CMAS de menor padrão decisório em comparação global, apresentaram redes privadas menores. Inclusive, mostramos que a média de contratações de OSC em metrópoles (municípios com mais de 900.000 habitantes) ficou entre 104 e 60 entidades, entre 2010 e 2019, respectivamente. Ao passo que nos municípios do recorte, não passaram de 13 a 20 (SG) e 11 a 24 (Maceió) entidades contratadas. Esse número de contratações é menor do que nos demais municípios estudados também. Nesse sentido, portanto, há uma correlação entre a atividade decisória e a rede privada.

Entretanto, alguns aspectos não são tão “lineares” na observação de nossas hipóteses – ou seja, a correlação entre atuação do conselho e desenvoltura da rede privada não foi evidente. Primeiro fato inesperado foi a perda do domínio de agência em Niterói, em função das punições acarretadas pelos órgãos de controle. O CMAS orientou sua ação à correção dos apontamentos de tais instituições, aumentando o número de decisões fiscalizatórias, mas não foi suficiente para normalização do quadro. Houve relato de que recaíram punições financeiras severas aos secretários e ao prefeito. A partir deste quadro sempre foi percebido em Niterói um número de entidades contratadas próximo a zero. Dada a dependência que os municípios apresentaram em relação à rede privada, é possível que a contribuição das OSC à rede tenha tomado outra forma senão pelo seu conveniamento ou contratação direta, mas seria outra matéria de estudo. O que fica desta análise é que a cessação da atuação do conselho impede a contratação direta no município.

Segundamente, sobre o caso Florianópolis, o número de entidades privadas contratadas caíram, em paralelo ao aumento das ações de gestão da rede privada. Como dito, pensava-se que haveria uma relação linear e de crescimento conjunto entre tais decisões e a quantidade de entidades. Outra coisa ocorreu, quando o CMAS-Florianópolis mais agiu, mais diminuiu a contratação de OSC. Dois pontos devem ponderar essa análise. Um ponto mais metodológico, referente à variedade de formas que o CMAS pode deliberar e como ele “escreve” essas resoluções. Esse CMAS apresentava decisões importantes, mas concentradas em documentos que abarcavam toda a rede. O segundo ponto é que a implementação do Vínculo-SUAS embute um custo às OSC

que estimulam o seu descredenciamento ao sistema, mesmo que conselho e secretaria ajam como intermediários na adequação. Muitas vezes, mesmo em períodos tardios em relação à implementação do Vínculo-SUAS, as entidades registravam protestos contra as decisões do conselho de indeferimento de seus registros de inscrição ou de serviço. Isso parece particularmente importante para observar a diminuição total, em todo o Brasil, da quantidade de contratações de OSC, mas este deve ser tema de outro estudo¹²⁸. Conclui-se que, apesar da diminuição do total de entidades contratadas na capital sulista, houve uma correlação positiva entre a quantidade de decisões de gestão da rede privada e o porte global de entidades contratadas em comparação.

Um terceiro aspecto inesperado, e que não se pode explicar eficazmente, diz respeito à diferença da rede privada entre SG e Maceió. A capital alagoana tem um conselho gestor que age e decide na rede privada, mas com um quantitativo decisório incomparável aos casos em que há domínio de agência (66 decisões de “gest-pr” em Maceió, contra 213 e 295 em Florianópolis e Joinville, respectivamente). É o oposto de SG (10 decisões na série), que não apresentou as medidas usualmente observadas nos demais casos nos quais o colegiado toma conta da rede. Ainda assim os números de dimensão da rede privada são bastante parecidos entre SG e Maceió (!).

Em Maceió o colegiado atuava em tom de supervisão à secretaria, não assumindo papéis diretos sobre a rede privada, senão o de orientar a rede e outros papéis menores. Por exemplo, mostrou-se que as técnicas do setor específico do conveniamento conduziam os trâmites e informavam o seu status ao conselho. Apesar do alto número de decisões expedidas globalmente, à exceção daquelas de gestão da rede privada, percebeu-se essa atuação distanciada do CMAS em relação ao campo. Diante de problemas com a prestação de contas das entidades, coube àquele setor a resolução. Esse distanciamento, indicativo de uma inexistência de domínio de agência, pode ter ocasionado o baixo desempenho em contratações, mas não foi possível explorar em profundidade a atuação deste conselho. Apesar de não podermos explicar esse fato, reforça-se a correlação positiva entre padrões decisórios “melhores” e redes privadas maiores. O que foi percebido nos outros casos, as redes mais desenvolvoltas estiveram associadas à gestão direta do conselho.

¹²⁸ Brettas (2016) sugeriu que esta diminuição está correlacionada ao aumento da presença estatal na provisão direta de serviços, mas reconhece que esta não foi testada como causa. Aqui sugerimos que a própria implementação de uma regulação pode ter imposto custos operacionais intransponíveis para muitas OSC, a partir do qual podem ter abandonado a filiação ao SUAS.

O quarto aspecto inesperado diz respeito à variação na forma relacional CMAS-SMAS. Isso alerta sobre o compartilhamento ou cessão de funções entre o colegiado e a secretaria. Conseqüentemente, isso orienta a extensão e potencial dos domínios de agência. É natural que toda secretaria possua um setor específico para os convênios, principalmente porque o colegiado não tem autoridade para firmá-los autonomamente, tampouco essa é uma função sua. Mas há diferenças entre os casos sobre o tipo de relação com a secretaria diante das funções básicas de vitalização da rede privada. O caso niteroiense, no qual se formulou editais e deu vida ao processo seletivo de OSC com a presença da Secretária de Assistência Social, diverge do caso de Maceió, um conselho supervisor; que, por sua vez, diverge do caso de Florianópolis, que atuava mais conjuntamente à secretaria – perceptível pelo *feedback* e ajustes executados pelo colegiado sulista nos documentos como planilhas e outros. Essas diferenças levantaram questionamento sobre as capacidades estatais em cada localidade. Afinal, o empenho estatal na função reguladora da rede privada pareceu associado às capacidades (RH e recursos financeiros) de cada município.

Entre todos os casos houve diferença em relação aos recursos aplicados no setor. O município fluminense, nos anos mencionados, apresentou menos recursos financeiros e humanos, acompanhado pela maior concentração de funções e decisões diretas sobre a rede privada no colegiado – em comparação à capital sulista. O CMAS-Florianópolis compartilhava decisões com a secretaria, evidenciando uma decisão conjunta, longe de ser autônoma do conselho sobre a rede.

Outro aspecto imprevisto em relação às expectativas desta pesquisa se voltou à configuração dos interesses na assistência social local. Até certo ponto existiu uma preocupação sobre os interesses em jogo no interior do conselho e entre ele e as OSC municipais. A preocupação dizia respeito ao dilema nacional acerca da estatização ou terceirização dos serviços, se aquele era uma obrigatoriedade ou se este era uma possibilidade. A partir da análise da literatura especializada percebeu-se a conexão do tema com os encaixes e domínios.

Nas linhas a seguir explora-se a percepção da Política Nacional de Assistência Social e se houve algum tipo de estratégia de indução em relação à adequação da rede privada. A PNAS-2004 distinguiu entre a primazia do Estado nos serviços socioassistenciais e o caráter secundário das entidades nesse sentido. Nem por isso elas são excluídas da política. Em muitas regulações as OSC integram as instâncias deliberativas a fim de exercer a cogestão do setor. Fica claro que a política não rechaçou a prestação de serviços das organizações da sociedade civil. Historicamente, o problema era a desarticulação e o caráter benemerente dessas ações diante da omissão estatal.

Pode-se interpretar que, uma vez que o Estado se consolidasse como responsável pela política, as ações das OSCs seriam não só bem-vindas, como necessárias. Essa constatação é reforçada na reformulação das relações Estado-sociedade pretendida nas regulações do entorno de 2010.

Apesar de existirem regulações para a gestão da rede privada no território, as estratégias para incentivar os municípios a implementá-las não envolvem recursos financeiros. Os Blocos de Financiamento¹²⁹ estão referenciados no nível de complexidade dos serviços, de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade ou na Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Os níveis de gestão são habilitações que o município recebe ao atender às normas pré-estabelecidas nas políticas de assistência – habilitação inicial, básica e plena. Dos requisitos de habilitação pode-se destacar que cada nível torna o município hábil a receber recursos para programas e pisos de financiamento da Proteção Social. Mas, tratando-se de recursos para a gestão generalizada dos serviços, os pré-requisitos não discriminam condicionantes sobre a gestão da rede privada – ou seja, quem presta e sob quais condições prestam os serviços

Em relação ao nível local e sua dinâmica, durante a implementação da política do Vínculo-SUAS os conflitos existiram, inclusive entre os CMAS e as OSC, acerca da forma como desempenhar funções assistenciais. Esse conflito não esteve centrado no eixo da inserção ou aproveitamento máximo das OSC em confronto à ideia de estatização dos serviços. E sim, na dimensão técnico-burocrática de como executá-los, tema caro da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Outra regulação importante que gerou disputa e tensão nos municípios foi a regulação sobre a gestão de Recursos Humanos do SUAS, apesar de não termos dado espaço analítico grande a ela. De qualquer forma, os interesses predominantes nos colegiados era o de implementação do SUAS. O serviço podia ser executado pela OSC, contanto estivesse adequada à normativa. Essa visão predomina desde o início da análise (2010), apesar de o alijamento da OSC à rede ter sido comum por meio dos indeferimentos.

Esse interesse implementador do SUAS predominante nos CMAS parece ter conexão com o encaixe institucional observado em Gutierrez (2015, 2018), diante da instauração da assistência

¹²⁹ “[...] blocos de financiamento são conjuntos de recursos destinados ao cofinanciamento federal das ações socioassistenciais, calculados com base na soma dos componentes que os integram e vinculados a uma finalidade no âmbito do SUAS. Os componentes dos Blocos de Financiamento são as unidades de apuração do valor a ser repassado aos entes federados. Para tanto, são considerados os critérios de partilha e demais normas da Assistência Social.” (LUCHESE, 2019).

social, respeitada a distância temporal entre um evento e outro. O conselho atuou conectado às instâncias federais da política, como o conselho nacional, estando atento às regulações nacionais. Dessa forma, os colegiados municipais estão conectados ao interesse de expansão do SUAS, apesar dos microdilemas e da infinitude de escolhas locais. Em relação aos microdilemas, ficou claro nos protestos pontuais das OSC o confronto entre domínios de agência – principalmente o relativo à atuação tradicional das OSC como prestadoras de serviço, centenário e histórico, contra a “modernização” das disposições socioassistenciais relativas aos serviços.

Inicialmente, durante parte do processo de elaboração da tese, o foco do domínio de agência era entendido como a capacidade do colegiado em executar serviços e se fazer presente como cogestor da pasta e refletindo seus interesses de forma ampla, acompanhado das interações com as OSCs. Não se tinha pensado, até certo ponto, sobre a possibilidade de o CMAS já estar associado ao “encaixe institucional” demarcado na implementação do SUAS, uma vez que o SUAS resulta de um movimento social mais amplo dos anos de 1990 (GUTIERRES, 2015, 2018). Entretanto, Lavallo et al. (2018) pensaram outra forma de domínio de agência: aquele exercido historicamente pelas OSC na execução dos serviços assistenciais, financiados e reconhecidos, ou não, pelo Estado. A partir de Gutierrez (2018) e Brettas (2016), quando mostram a presença de entidades privadas de grande porte na formulação das políticas de assistência, parece ser possível entrever esse domínio de agência tradicional em ação, para além da execução de serviços. Esse emaranhado de influências de movimentos sociais é, em si, uma justificativa para pensar as interações socioestatais como parte intrínseca das políticas públicas.

Outro eixo da interdependência da relação Estado-sociedade esteve associado ao interesse constante de contratação de entidades privadas para a complementação dos serviços. Em todos os casos, até naquele em houve certo distanciamento gerencial entre OSC e conselho (Maceió-AL), as entidades privadas foram reconhecidas como parte integrante do setor. Sendo assim, a ausência de contratações era algo a ser evitado a todo custo e, qualquer entrave nas funções da rede privada gerava uma resposta por parte dos colegiados.

Portanto, essa vitalização de uma rede socioassistencial privada faz parte de uma função dos conselhos municipais. Os efeitos possíveis da expansão dessa rede podem caracterizar os conselhos como organizações cruciais para um setor de políticas. Assim, a hipercrítica ao “cartorial” perde espaço. A crítica ao papel cartorial dos conselhos pode ser razoável no contexto em que se desempenhava funções de construção ou manutenção de uma rede privada desprovido

de recursos direcionais, ou seja, normas que contextualizassem essa ação em relação a um sistema. Entretanto, mesmo assim, a importância e os efeitos dessa ação para a política pública parecem tão relevantes que não se pode denominar meramente de “cartorial” – com ou sem planejamento ou regulação prévia.

A diversidade de significados e importâncias que a função geratriz da rede privada do SUAS assume foi bastante explorada anteriormente em Guicheney (2019). Essa autora destacou que: os conselhos funcionam como uma capacidade adicional ao Estado; atuam na interface socioestatal que possibilita a provisão de serviços por associações sem fins lucrativos (e com fins lucrativos também, por que não dizer); assim, influenciam a disposição de recursos públicos; padronizam a atuação das entidades privadas ao aprovarem ou denegarem uma solicitação dessas entidades, sendo que sempre condicionam ou sugerem alterações nos planos propostos.

Em um plano teórico, adotou-se como pressuposto que as interações socioestatais se institucionalizam processualmente. Esse processo é denominado encaixe institucional em Lavalley et al. (2018) e ele lega capacidades ou autoridade sobre ferramentas e “artefatos” estatais por uma determinada organização que se encaixou nas estruturas estatais – ao mesmo tempo que produziram políticas. A capacidade de exercer autoridade, realizar escolhas e usufruir de capacidades estatais é uma configuração do encaixe, que propõe um domínio de agência. Sendo assim, foi questionado o que os conselhos fazem, por que fazem, e sobre o que agem. A condução empírica da pesquisa foi etapa que deu vida ao conceito e permitiu aferir tanto a causalidade imputada quanto os ganhos da teoria aplicada.

Os conselhos, ao exercerem a função que se caracterizou como extra-cartorial, de vitalização da rede privada, usufruíam de autoridade e artefatos estatais. A política do Vínculo-SUAS, contemporânea das regulações de gestão da rede privada no entorno de 2010, teve como grande produto o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS). Esse cadastro é realizado pelo órgão gestor municipal e é a ferramenta que relaciona as entidades atuantes no município, as que são componentes da rede, bem como discrimina a ação executada por elas. Para que as entidades concorram ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), a certificação a nível federal, elas devem estar cadastradas no CNEAS. E, para tanto, devem estar inscritas no CMAS. Portanto, as entidades são recebidas no SUAS pelo conselho municipal. Ao mesmo tempo em que são acompanhados no seu exercício no SUAS pelo colegiado. Sendo assim é possível destacar a institucionalização da função que se tem estudado, que localiza

um encaixe dos CMAS no setor. O que se aponta como novidade nisso é a profundidade que essa ação assume, tanto em relação à diversidade de funções quanto à diversidade de consequências que elas podem ocasionar ao setor.

Os colegiados, quando realizavam *feedback* de documentos de relação de liberação de recursos – montantes e prazos de liberação dos mesmos; ou quando estabeleciam editais e julgavam projetos impróprios em relação ao SUAS, estavam exercendo uma autoridade no setor. Nos casos em que atuavam mais, os colegiados tinham uma autoridade inquestionável – poderia ocorrer discordância interna, mas a decisão do conselho era a preponderante. Nos casos em que se viu menor atuação é que setores da secretaria de assistência se encarregavam das decisões – como em Maceió, no qual o conselho supervisionava decisões. Essa autoridade é bastante grande no caso da rede privada.

Essa definição da rede privada mostra também o usufruto de orçamentos e recursos humanos da pasta pelo colegiado. Afinal, os conselhos poderiam reajustar o piso de investimento para cada serviço, poderiam aumentar ou diminuir a quantidade de entidades contratadas, determinar a execução de serviços em acordo com o Governo Federal, alocar tais serviços nas burocracias ou em entidades. Essas foram algumas ações executadas por eles. Apesar de toda ação do conselho ter dependido da negociação com outros órgãos da Prefeitura, os casos de sucesso narrados em ata não eram raros. É oportuno destacar que, indiretamente, os conselhos também mobilizam agendas, por outros meios senão as deliberações.

Algumas ponderações podem ser feitas acerca do referencial teórico escolhido, sobre o que ele permitiu e o seu limite. Todos os achados destacados até aqui foram possibilitados pela teoria da mútua constituição. Foi ela que alertou à possibilidade de que interações socioestatais são mais corriqueiras do que se sabe nas políticas públicas e que elas criam espaços institucionalizados para essas relações se manifestarem. Por sua vez tais conceitos alertam sobre a dimensão e configuração dos encaixes, bem como sobre as capacidades mobilizadas. A principal contribuição teórica do argumento da mútua a esta pesquisa constituição advém daí e seus ganhos são enormes. Entretanto, uma ponderação será feita.

A análise do Capítulo 2 mostrou que os conceitos de encaixe institucional, domínios de agência e etc. estiveram aplicados sob o referencial teórico dos movimentos sociais. Essa relação de referências trouxe ganhos enormes para essa literatura, mostrando que relações socioestatais podem assumir formas diversas, entre confronto e cooperação. Mostrou que movimentos sociais

constituem políticas públicas e se enxertam nas estruturas estatais. Bem como adicionaram à bibliografia de políticas públicas ao mostrar a diversidade de disputas que ocorrem em um processo decisório, para além de fronteiras burocráticas. Tema este que também comentamos estar em ascendência entre os interesses de pesquisa recentes, isso caso já não estejam consolidando agendas de pesquisa.

Os conceitos devem ser ajustados para lidarem com outras bibliografias e problemas específicos de pesquisa com os quais eles podem estar associados. Principalmente em relação ao recorte e à condução metodológica da pesquisa. Foi explicado nos primeiros capítulos a sua aplicação em pesquisa desinteressada nas origens, mas atenta às configurações e efeitos hodiernos das organizações institucionalizadas em políticas públicas. Essa necessidade de adaptação talvez seja uma regra já reconhecida para a condução de qualquer pesquisa.

O que há de particular em relação a este conceito é que a interação socioestatal pode se aplicar em outras agendas como pressuposto dado, como objeto em si da pesquisa ou como variável explicativa, dentre outras formas. Nesta pesquisa mesmo, a interação Estado-sociedade é um pressuposto sobre a variável explicativa (a interação socioestatal expressa pela quantidade de decisões tomadas pelos conselhos gera efeitos na implementação da política pública). Sendo assim foi difícil conduzir a análise sem a complementação de ideias fragmentadas de outras literaturas. Essas ideias complementares orientaram sobre “onde”, “como” e “quando” a interação ocorre.

Ao longo da pesquisa dialogou-se com referenciais teóricos do federalismo, a fim de orientar sobre as regras que permeiam o setor de políticas onde ocorre a interação. Ao longo do terceiro capítulo observou-se essa formatação e optou-se por não dialogar com referenciais teóricos da governança multinível, por exemplo. Conceitos afeitos ao de implementação de políticas públicas também poderiam ter feito parte do referencial teórico, uma vez que aborda a complexidade de se levar a cabo uma determinação dada em outro lugar. Na verdade, toda a literatura revisitada nos capítulos iniciais apresentou conceitos de relevância que poderiam levar este estudo a outros destinos.

Abre-se a possibilidade de os pares observarem esse aspecto como uma riqueza do referencial teórico das interações socioestatais ou como uma insuficiência que requer complementação. Tem-se visto uma amplitude de trabalhos desdobrados do referencial em voga que têm sido “monogâmicos” em relação a ele. Creio que este tenha sido mais um trabalho deste tipo, no qual tais conceitos paralelos foram tomados (quando foram) para a construção de uma

base empírica sobre um objeto que tem “regras” próprias. Outro referencial associado à análise empírica foi o das Instituições de participação (IPs), que orientaram tanto sobre conhecimentos acumulados quanto sobre a realidade de atuação dos colegiados.

Assim se propõe uma ponderação sobre o conceito de “domínios de agência” e a relação com outros conceitos e agendas de pesquisa, que induz pensar criticamente a multidimensionalidade teórica que pode estar inscrita nessa agenda de pesquisa. Fizemos escolhas de objeto e associamos perguntas que podem movimentar um número vasto de teorias já consolidadas em seus interesses. Mas recortamos ao máximo para que a lógica inerente da pesquisa se sustentasse, inclusive em dimensões teóricas e empíricas e no entrelaçamento entre ambas. Assim, diante da questão de conhecer o que uma instituição portadora de relações socioestatais gera sobre as políticas públicas, a teoria da mútua constituição orientou sobre encaixes institucionais, espaços de possibilidade de ação e decisão, usufruto de recursos. Complementamos a investigação nestes sentidos com a busca por resultados em políticas públicas.

A busca pelas marcas da atuação dos conselhos de assistência no seu setor de política mostra avanços e desafios de ordem empírica também. A classificação de Lavallo e outros em vários estudos sobre o padrão decisório é um dos avanços notáveis. É uma classificação que abarca a totalidade de decisões dos conselhos, sendo nela dispensada a categoria “outros”. Essa classificação privilegia as decisões de “definição” e de “fiscalização”, que marcam os conselhos de maior atividade decisória (o que se chamou naqueles trabalhos de conselhos tipo C1, C2, C3).

Destaca-se, entretanto, que as decisões que foram categorizadas aqui como de gestão da rede privada e que produziram grande valor para o setor, eram associadas a um tipo decisório em Lavallo e outros tida como de menor importância hierárquica (gestão). Isso levanta um alerta sobre a produção decisória dos colegiados. É possível que certos tipos decisórios tenham alto significado para os setores e que as decisões podem variar em efeitos conforme a política pública. Claro que definir orçamentos, cronogramas, aprovar ou denegar dispêndios informam decisões relevantes de grande impacto no setor (decisões do tipo “definição” em Lavallo). As decisões de gestão, que englobam a decisão sobre a rede privada e, conseqüentemente, também, indica impacto sobre essas matérias, também evidenciaram valor e impacto relevante no setor. Os estudos vindouros devem estar atentos à possibilidade de que decisões “menores” tenham grande relevância para o setor. O que vai definir essa dimensão é a própria consideração sobre a variável dependente, em relação ao efeito associado ao conselho.

Para Lavalle, a gestão administrativa é menos importante que a definição de regras e o planejamento do setor. De fato, a segunda classificação, ao associar a criação de regras gerais e de planejamento das políticas, indica maior efetividade e autoridade produtiva do CMAS e sugere maior incidência sobre as políticas do setor. Principalmente quando o autor considera a gestão como uma decisão mais rotineira e implementadora. Assim, a gestão das OSCs e a sua inscrição seriam ações de gestão, menos relevantes e de menor discricionariedade.

Para localizar melhor esse ponto retoma-se a definição metodológica:

[...] “gestão administrativa” [...] remete a atividades de operação regular ou a trâmites da política, **como certificação e registro de entidades da sociedade civil**, homologação de procedimentos e decisões ou simplesmente a publicação de informações de curso legal. Nesse caso, **a discricionariedade do conselho é menor e trabalha na avaliação de casos e na aplicação dos critérios que regulam os trâmites pertinentes**. A incidência na política ocorre de forma indireta, isto é, pelos efeitos que pode suscitar na política o exercício das atribuições de tramitação (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016 grifo nosso).

Em uma análise empírica que observou as diferenças decisórias foi dito:

Quanto aos aspectos qualitativos das decisões, naquele trabalho conselhos C1 apresentaram grande concentração de **decisões de gestão da política** (e.g.: gestão dos registros e parcerias com entidades). Além disso, **a tomada de decisões eventualmente mais potentes**, ligadas ao planejamento e à fiscalização da política (e.g.: aprovação de planos e orçamentos, análise de prestações de contas), foi destacada como uma realidade apenas de conselhos C1 e C2. (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2018, p. 10–11, grifo nosso)

Fica claro que, no modelo classificatório dessas pesquisas, as decisões de gestão da política são consideradas menos potentes e que elas incluem o que foi chamado aqui de gestão da rede privada “(e.g.: gestão dos registros e parcerias com entidades)”. Porém, a ideia de que a gestão da rede privada apresente menor discricionariedade e signifique menos planejamento pode ser relativizada. Como os estudos já argumentaram, a indução federal na assistência social é forte (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2021). Sendo assim, as regulações nacionais promoveram a adequação de quais serviços e de que forma eles devem ser executados nos municípios.

Os CMAS apresentaram formas diversas de implementar essa matéria. Alguns produziram regras locais (def.) que espelharam as nacionais, promoveram encontros com as OSCs e receberam seus representantes nas assembleias; outros casos os CMAS exigiram a adequação de forma mais “seca”, expressa em resoluções de Diário Oficial. A variação no *modus operandi* dos colegiados é

extensiva e, concordando com o argumento da indução, têm o sentido de implementar decisões da esfera federal.

Entretanto, o espaço de atuação municipal relevante e relativo se encontra no fato de que a gestão da rede privada é, em si, a composição dos executores da política pública. Se o nível federal escolhe as regras para a prestação de serviços e programas e assim elas recaem de forma fechada nos municípios, pode-se dizer que o nível local seleciona e adequa os seus prestadores diretos, comunica a eles os novos sistemas, monitora, avalia e fiscaliza a sua execução, planeja suas metas, estabelece critérios de financiamento dos serviços, estabelece e exige o cumprimento dos cronogramas de transferências e mantém a rede em funcionamento ao fiscalizar as suas contas

A concentração de funções relevantes no nível local, mesmo diante da indução apresenta questões interessantes. Brettas (2016) havia destacado o câmbio de visões hegemônicas na política do Vínculo-SUAS, que oscilaram entre a recusa à prestação indireta de serviços e a sua concentração estatal até a aceitação do pertencimento das OSC ao SUAS, caminhada que durou de 2010 até o ano de 2013. Entretanto, já existia nessa matéria de vinculação ao SUAS a regulação sobre tipos de entidades (Assessoria, Defesa e Garantia de Direitos, ADGD, Resolução nº 14/2010) e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) produzidas no bojo de um período mais crítico à atuação das entidades no sistema. A observação de casos municipais indica que as normas de vinculação já vinha sendo aplicada no conselho. É possível que a “intenção” inicial da política (mais estatista) tenha sido implementada no município antes das alterações em sua formulação (até a visão de “rede privada do SUAS”), apresentando certa inércia. Assim, questiona-se qual intencionalidade de política foi, mais provavelmente, aplicada nos municípios diante da sua relativa capacidade de exercer escolhas.

Além de toda a importância de se observar o tipo de decisão, o tipo de efeito, a institucionalidade do setor, a autonomia relativa do nível local e etc., existem outros limites e desafios empíricos. A classificação decisória dos conselhos (*outputs*) também apresenta o desafio empírico de identificar *outcomes*. A tomada de decisão sobre gestão, por exemplo, indica um grande potencial dos conselhos, mas o que isso significa? Há um grande desafio ainda sobre identificar esses resultados e a sua extensão. Parece que a institucionalidade de cada setor interferirá bastante nesse aspecto. No caso da assistência social a relação histórica com as OSC na prestação de serviços estatais ilustra esse âmbito de ação, explorado em outros trabalhos também.

Subestimar as dimensões decisórias dos colegiados no exercício da gestão da rede privada foi observado também na crítica exagerada do “cartorialismo”. Nesse caso, o trabalho de inscrição e gestão de entidades, que conduzem à certificação nacional, foi entendido como uma prática cartorial, repetitiva e esvaziada de sentido técnico e político. Consequentemente, sem relevância para as políticas públicas. Essas críticas são mais complexas do que essas últimas linhas puderam expressar, tornando-as críticas válidas dentro do contexto no qual se inserem.

É possível criticar tal gestão da rede privada como “cartorialismo”, nos contextos em que inexistiam políticas públicas para a regulação mais minuciosa dessas certificações, ou que anexassem as ações esporádicas e erráticas das entidades privadas ao SUAS – tal como pretendeu a política do Vínculo SUAS. Entretanto, cabe ponderar que, ainda nesses contextos nos quais se concordou sobre a validade da crítica, a certificação em nível nacional e a inscrição, no municipal, já possuíam um sentido e relevância para a política pública, uma vez que as entidades sempre se puseram como executoras relevantes das mesmas:

A regulação do Estado diante da ação realizada por instituições privadas é um aspecto central do processo de construção da Assistência Social como política pública, **na medida em que ela depende da capacidade de prestação de serviços, planejando seu crescimento e instituindo padrões básicos para a qualidade dos serviços prestados.** A normatização do financiamento público do qual se beneficiam as entidades assistenciais é aspecto também importante deste problema (CARDOSO JUNIOR; JACCOUD, 2005, p. 229, grifo nosso).

Uma crítica mais adequada do que essa “cartorial” é relativa à ausência de regulação e planejamento frente a um trabalho extremamente relevante de gestão, inscrição e certificação. Essas ações podem ser entendidas como vitais, tanto anteriormente aos anos de 2010, bem como o são depois desses anos, agora reconhecidas pela política do Vínculo-SUAS. A ação certificadora e de inscrição, em si mesmas, não é irrelevante, nem nunca foi. O diagnóstico de que uma função como essa somente compôs uma agenda e formulou políticas públicas tão tardiamente nos parece mais adequada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael. A participação importa? Efeitos dos conselhos gestores nas administrações públicas municipais. *In:* , 2015, Caxambu. **39º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu: [s. n.], 2015. p. 1–25.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 250–285, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222250>

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 26, n. 67, p. 67–90, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678987318266704>

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, [s. l.], v. 1, n. 94, p. 255–294, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-64452015009400009>

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, [s. l.], v. 109, p. 68–92, 2012.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 22, n. 50, p. 175–199, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987314225011>

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>

BICHIR, Renata; BRETTAS, Gabriela Horesh; CANATO, Pamella. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 1–29, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-3821201700020003>

BICHIR, Renata; PEREIRA, Guilherme; GOMES, Maria Laura. Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São Paulo. **Novos Estudos - CEBRAP**, [s. l.], v. 40, n. 1, p. 57–79, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/s01013300202100010010>

BOSCHI, Renato Raul. **A Arte da Associação: política de base e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1987.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha SUAS 2: Implicações do SUAS e da Gestão Descentralizada na Atuação dos Conselhos de Assistência Social**. Brasília: [s. n.], 2013.

BRASIL. **Entidades de Assistência Social**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/entidades-de-assistencia-social>.

BRASIL. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (com alterações da Lei n.º 12.435, de 2011)**. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm

BRASIL. **Lei n.º 12.435, de 6 de julho de 2011**. [S. l.], 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1.

BRASIL. **Lei n.º 12.101, de 27 de novembro de 2009**. [S. l.], 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12101.htm. Acesso em: 1 abr. 2021.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014.

BRETTAS, Gabriela Horesh. **O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços**. 177 f. 2016. - Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de PósGraduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.100.2016.tde-27072016-103637>

CARDOSO JUNIOR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: Organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana *et al.* (org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 181–260.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Consequências na Política Nacional de Direitos Humanos. **Dados**, [s. l.], v. 64, n. 4, p. 1–41, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2021.64.4.248>

CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 360, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2017.2.25925>

CASTRO, Iêda Maria Nobre de. **Assistência Social e Cultura Política no Brasil Pós-Constituição Cidadã: os efeitos republicanos do Sistema Único de Assistência Social**. 408 f. 2015. - Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2015, [s. l.], 2015. Disponível em: <http://weekly.cnbnews.com/news/article.html?no=124000>

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In*: PIRES, Roberto Rocha; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: ENAP, 2018.

CNAS. **Conferências Nacionais de Assistência Social: Dados sobre as Conferências e suas Deliberações**. Brasília: [s. n.], 2016.

CNAS. **Resolução CNAS nº 14, de 15 de maio de 2014**. [S. l.], 2014. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-14-de-15-maio-de-2014/>.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America**. [S. l.: s. n.], 2002.

CORDEIRO, José Lucas. **Heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social nas três esferas de governo**. 1–211 f. 2009. - Tese (Doutorado) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009., [s. l.], 2009.

CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan P. Spaces for change? the politics of citizen participation in new democratic arenas. **Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas**, [s. l.], p. 1–29, 2007. Disponível em: http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=LB-dw7DX0KMC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Spaces+for+Change?+The+Politics+of+Participation+in+New+Democratic+Arenas&ots=wmMTfQElNF&sig=gvk_3k3YBvmayI9P4PIc8oT7mxA

CORTES, Soraya Vargas. Policy community defensora de direitos e a transformação do conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, [s. l.], v. 17, n. 38, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/15174522-017003806>

CORTES, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta Teresa da Silva; MARQUES, Eduardo Cesar (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2014. p. 398.

COSTA, Danielle Lima. **A política nacional de saúde: o assistente social e os desafios de uma ação interdisciplinar - Âmbito Jurídico**. [S. l.], 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-161/a-politica-nacional-de-saude-o-assistente-social-e-os-desafios-de-uma-acao-interdisciplinar/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In*: COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel (org.). 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

DAGNINO, Evelina. Civil society in Latin America. *In*: EDWARDS, M (org.). **The Oxford handbook of civil society**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

DOWBOR, Monika. Escapando das incertezas do jogo eleitoral: a construção de encaixes e domínio de agência do Movimento Municipalista de Saúde. *In*: GURZA LAVALLE, Adrian *et al.* (org.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018. p. 89–118.

EVANS, Peter. The capacity enhancing developmental State: concepts and national trajectories. **CEDE - Centro de Estudos Sobre Desigualdade e Desenvolvimento**, Seul: Unrisd-Koica, v. (Texto par, 2011).

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. ISSN 1467923X. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1989.tb00776.x>

FALLETI, Tulia G. Infiltrando o Estado: a evolução da reforma da Saúde no Brasil, 1964 - 1988. **Estudos de Sociologia**, [s. l.], v. 15, n. 29, p. 345–368, 2010.

FREITAS, Patrícia Tavares de. A entrada dos novos imigrantes na política local de São Paulo: Domínio de agência e disputa partidária. *In*: GURZA LAVALLE, Adrián *et al.* (org.).

Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: [s. n.], 2011.

GONÇALVES, Ana Paula. **Assistência Social e o vínculo SUAS: Trânsito da subsidiariedade para o reconhecimento público dos serviços socioassistenciais**. 230 f. 2016. - Tese (Doutorado em Serviços Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

GUICHENEY, Hellen. **Provisão municipal de bem-estar social: o papel dos conselhos sobre a gestão, fiscalização e definição de políticas e serviços no plano local**. 2019. - Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. doi:10.11606/T.8.2019.tde-28102020-193935. Acesso em: 2022-01-28., [s. l.], 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.8.2019.tde-28102020-193935>

GURZA LAVALLE, Adrián *et al.* Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. **Série Textos para Discussão CEM**, [s. l.], v. n° 019, p. 3–40, 2017. Disponível em: www.fflch.usp.br/centrodametropole

GURZA LAVALLE, Adrián *et al.* **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788575114797>

GURZA LAVALLE, Adrián; GUICHENEY, Hellen; VELLO, Bruno. Conselhos - Padrões Decisórios, Ciclos de Vida e Resiliência em municípios de grande porte. [s. l.], p. 1–28, 2018. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt-31/gt24-20>

GURZA LAVALLE, Adrián; GUICHENEY, Hellen; VELLO, Bruno Grisotto. Conselhos e regimes de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 36, n. 106, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3610610/2021>

GURZA LAVALLE, Adrián; SZWAKO, José. Movimentos sociais e sociedade civil: reconfigurações da mobilização, repensando nossas lentes. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (org.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

GURZA LAVALLE, Adrián; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 157–187, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-0191211157>

GURZA LAVALLE, Adrián; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, [s. l.], v. 59, n. 3, p. 609–650, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/00115258201687>

GUTIERRES, Kellen Alves. Estudo De Trajetórias E Interações Socioestatais: Mútua Constituição Entre Movimento Social E a Política Pública De Assistência Social. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 105, p. 81–114, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-081114/105>

GUTIERRES, Kellen Alves. **Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado**. 2015. Campinas, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1103/PhysRevC.88.014310>

HAAS, Peter M. Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination Peter M . Haas. **International Organization**, [s. l.], v. 46, n. 1, p. 1–35, 1992.

HERRERA, N. A. Serviço social: objetivos, funções e atividades em uma unidade sanitária. **Revista de Saude Publica**, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 209–216, 1976. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-89101976000200007>

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros : assistência social 2013**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2014. ISSN 0101-4234.*E-book*.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) – 2012**. [S. l.: s. n.], 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/estadiv/estadiv2012/default.shtm>.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) – 2018**. [S. l.: s. n.], 2018a.

IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros - Assistência Social 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. *E-book*.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2018**. [S. l.: s. n.], 2018b.

IPEA. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil – Base de dados das áreas e subáreas de atuação das OSCs**. [S. l.: s. n.], 2020. Disponível em:
https://mapaosc.ipea.gov.br/download/area_subarea.csv.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social Brasileira: Transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos CEBRAP**, [s. l.], v. 36, n. 2, p. 37–53, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/s0101-3300201700020003>

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas: Editora Alínea, 2016.

LARA, Maria Fernanda Aguilar. **A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo: uma análise dos discursos de profissionais do SUAS**. 178 f. 2019. - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.47.2020.tde-24122021-113335>

LUCHESE, Marisabel. **Desvendando os Blocos de Financiamento no SUAS**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.gesuas.com.br/blog/blocos-de-financiamento/>.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 70, p. 139–170, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000100007>

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (org.). **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010. p. 254.

MARGARITES, Gustavo Conde. **A constituição da assistência social como um campo de ação estratégica no Estado brasileiro**. 279 f. 2019. - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre., [s. l.], 2019.

MARGARITES, Gustavo Conde. **A constituição da assistência social como um campo de política pública no Brasil**. [S. l.]: Editora Fiocruz, 2020a. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786557080191>

MARGARITES, Gustavo Conde. A participação dos acadêmicos do Serviço Social no campo da política de assistência social: o caso da Lei Orgânica de Assistência Social. *In:* , 2020b. **44º**

Encontro Anual da Anpocs. [S. l.: s. n.], 2020. p. 1–21. Disponível em:

<https://www.anpocs2020.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjQ6IjQ0NjEiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiOGY0OGJkMjBiZjE3M2UxNjc0NDdlOGNmZDY5OTQ3M2UiO30%3D>

MARTINS, Ana Paula Vosne. Gênero e assistência: considerações histórico-conceituais sobre práticas e políticas assistenciais. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, [s. l.], v. 18, n. suppl 1, p. 15–34, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-59702011000500002>

MESTRINER, Maria Luiza. A intrincada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. *In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco; PAZ, Rosângela Dias (org.). Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos.* São Paulo: Editora Veras, 2012. p. 352.

MOREIRA, Mariana; ARAÚJO, Kleyton Rogério Machado. **Subvenções sociais não são alcançadas pelo MROSC.** [S. l.], 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-fev-08/subvencoes-sociais-nao-sao-alcancadas-mrosc>.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; SILVA, Marcelo Kunrath. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 16, n. suppl, p. 43–54, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000300004>

NAZARENO, Louise Ronconi de. **Potencialidades, impasses e interações entre políticas: um estudo sobre assistência social, segurança alimentar e nutricional e transferência de renda.** 276 f. 2016. - Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

NETTL, John Peter. The State as a Conceptual Variable. **World Politics**, [s. l.], v. 20, n. 4, p. 559–592, 1968.

PIRES, Roberto Rocha. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** [S. l.: s. n.], 2011.

PIRES, Roberto Rocha *et al.* Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. *In: EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL: ESTRATÉGIAS DE AVALIAÇÃO.* Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais e Democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: PIRES, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre de Ávila (org.). **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2014a. p. 15–28.

PIRES, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre De Ávila (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014b.

PIRES, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>

ROMÃO, Wagner de Melo; MARTELLI, Carla Giani. Estudo sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. **Revista Pensamento & Realidade**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 124–143, 2013.

SCHMIDT, Janaina Albuquerque de Camargo. **A gestão pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Niterói/RJ: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) no foco crítico**. 367 f. 2015. - Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, [s. l.], 2015.

SERAFIM, Lizandra; RODRIGUES, Maira; BICHIR, Renata Mirandola. Estado Em Ação: Participação Social, Ação Estatal e Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI**, [s. l.], v. 04, n. 03, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n3.50216>

SKOCPOL, Theda. **Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States**. [S. l.: s. n.], 1992. ISSN 00943061.v. 22 Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2075940>

SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saude Publica**, [s. l.], v. 35, p. 1–14, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00046818>

SOUZA, Celina Maria de. Federalismo e Capacidades Estatais: o papel do Estado-membro na política de assistência social. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias De (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018. p. 413.

SOUZA, Celina Maria de. Local governments in Brazil: Are they the hub of the Brazilian “welfare state”? **Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments**, [s. l.], p. 280–293, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-0320-0.ch013>

SPOSATI, Aldaiza. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. **Ciencia e Saude Coletiva**, [s. l.], v. 23, n. 7, p. 2315–2325, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.10202018>

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (org.). **Structuring politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge: [s. n.], 1992. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528125>

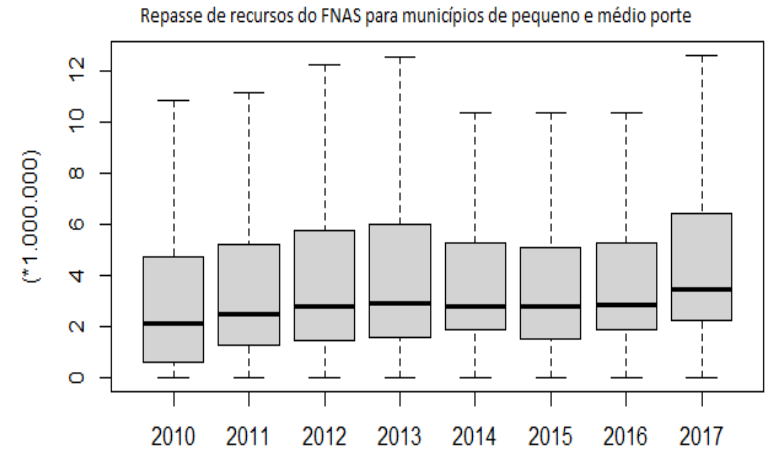
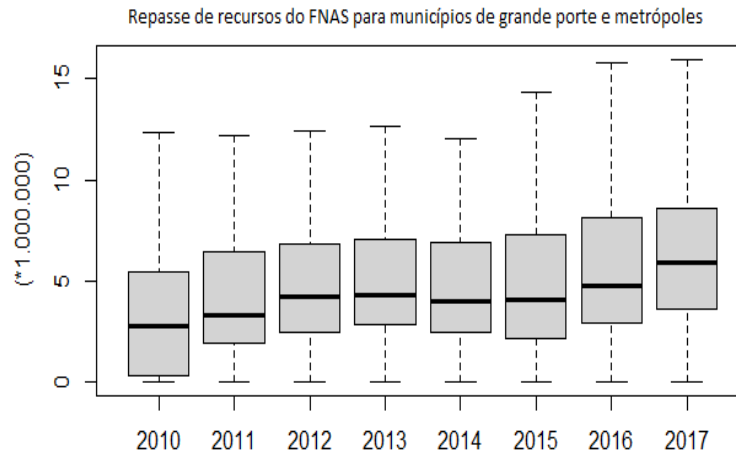
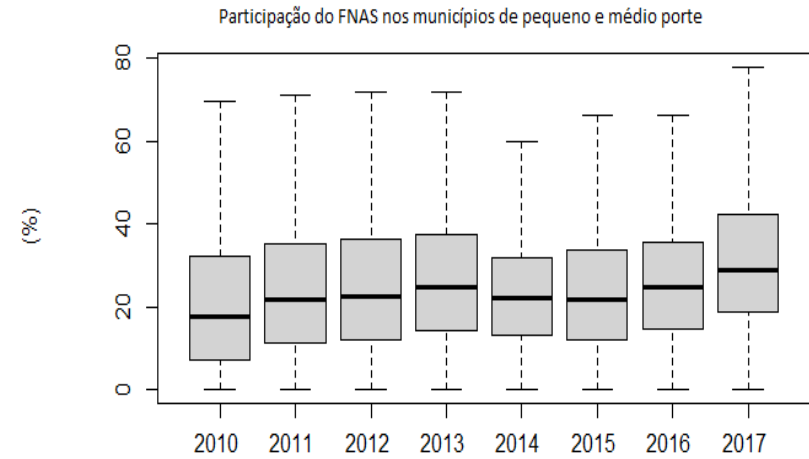
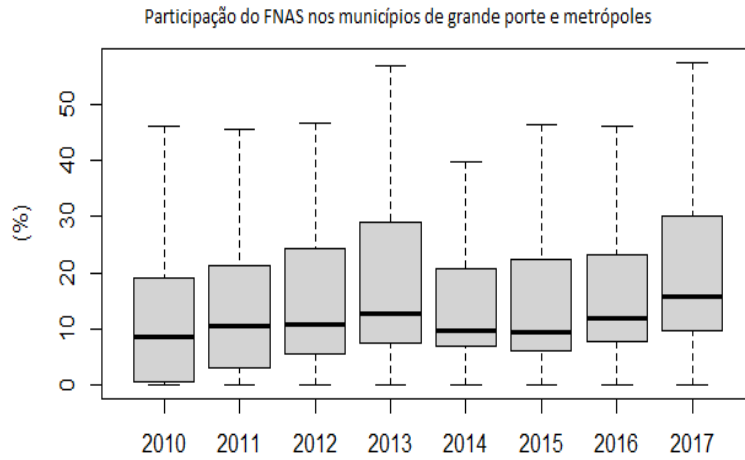
TILLY, Charles. Reflections on the history of European state-making. *In*: TILLY, Charles (org.). **The Formation of National States in Western Europe**. Cambridge: Harvard University Press, 1975. p. 3–83.

TOCK, Fabiana. **Os Estados no Sistema Único de Assistência Social: construção de capacidades estatais nos governos do Maranhão e de São Paulo**. 157 f. 2019. - Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, [s. l.], 2019.

VAZ, Alexander Cambraia; PIRES, Roberto Rocha. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. *In*: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 7. ed. Brasília: IPEA, 2011. p. 151–158.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de Loas. **Serviço Social & Sociedade**2, [s. l.], v. XXV, n. 77, 2004.

APÊNDICE A – Participação do FNAS nas despesas executadas em AS nos municípios



APÊNDICE B – Complemento tabela 12 - Decisões publicadas em DO e a gestão em bloco no CMAS-Fpólis– 2012-2019(continua)

Data	Nome	Ementa	Descrição-resumo
28/06/2012	Resolução n° 265/2012	Valida a inscrição de entidades que protocolaram requerimento de solicitação de inscrição após o prazo estabelecido pela Resolução CMAS n° 231/2011.	A resolução atua no âmbito da implementação das políticas nacionais de regulação. Foi exigida a reinscrição das entidades para que as mesmas submetessem novos documentos que comprovassem atuar em concordância às normas nacionais.
08/03/2013	Resolução n° 295/2013	Aprova Planilha de Cofinanciamento Municipal à Rede Socioassistencial Não Governamental para o ano de 2013 e dá outras providências.	
13/12/2013	Resolução n° 343/2013	Define critérios e Pisos de Proteção Social para o Cofinanciamento da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental, aplicável ao cofinanciamento do exercício 2014.	
03/02/2014	Resolução n° 01/2014	Aprova Planilha de Cofinanciamento Municipal à Rede Socioassistencial Não Governamental para o ano de 2014 e dá outras providências.	
29/04/2014	Resolução n° 13/2014	Dispõe sobre o cofinanciamento dos Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade, entre o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS de Florianópolis.	Essa resolução e a seguinte são exemplos de "gestão" e "gestão da rede privada" em conjunto: o manuseio dos valores elencou a disponibilidade das entidades em cada tipo de serviço socioassistencial a ser prestado, incluindo o valor a ser alocado ali.
29/04/2014	Resolução n° 14/2014	Dispõe sobre o cofinanciamento dos Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, entre o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS de Florianópolis.	
30/06/2014	Resolução n° 16/2014	Revoga a Resolução CMAS n° 13 de 29 de abril de 2014, e Dispõe sobre o cofinanciamento dos Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade, entre o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS de Florianópolis.	

APÊNDICE B – Complemento tabela 12 - Decisões publicadas em DO e a gestão em bloco no CMAS-Fpólis– 2012-2019(contínua)

29/01/2015	RESOLUÇÃO Nº 01/2015		DEFINE CRITÉRIOS E PISOS DE PROTEÇÃO SOCIAL PARA O COFINANCIAMENTO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL MUNICIPAL NÃO GOVERNAMENTAL, APLICÁVEL AO COFINANCIAMENTO DO EXERCÍCIO 2015.	
05/02/2015	Resolução 02/2015	nº	Aprova Planilha de Cofinanciamento Municipal à Rede Socioassistencial Não Governamental para o ano de 2015 e dá outras providências.	
26/02/2015	Resolução 04/2015	nº	Define os parâmetros para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social , bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, orienta o processo de acompanhamento e fiscalização às entidades inscritas e estabelece a instância recursal de seus atos.	Define regras gerais para a inscrição das entidades reforçando critérios de regulações nacionais. Também referencia os procedimentos internos no Conselho na inscrição das entidades.
07/03/2015	Resolução 07/2015	nº	Aprova alteração na Planilha de Cofinanciamento Municipal à Rede Socioassistencial Não Governamental – Exercício 2015.	
27/11/2015	Resolução Referendum 64	Ad nº	Aprova alteração na Planilha de Cofinanciamento Municipal à Rede Socioassistencial Não Governamental – Exercício 2015.	
17/12/2015	Resolução 78/2015	nº	Define critérios e Pisos de Proteção Social para o Cofinanciamento da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental - Exercício 2016.	
03/02/2016	Resolução 01/2016	nº	Aprova Planilha de Cofinanciamento Municipal a Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental - Exercício 2016.	
30/09/2016	Resolução 56/2016 Referendum	nº Ad	Aprova alteração na Planilha do Cofinanciamento Municipal à Rede Socioassistencial Não Governamental – Exercício 2016.	

APÊNDICE B – Complemento tabela 12 - Decisões publicadas em DO e a gestão em bloco no CMAS-Fpólis– 2012-2019(conclusão)

06/04/2017	Resolução n° 02/2017	Aprova planilha de cofinanciamento municipal a rede socioassistencial municipal não governamental - exercício 2017.	
25/05/2017	Resolução n° 09/2017	Aprova a diferenciação no repasse de recursos financeiros, às entidades da Rede Socioassistencial privada, incluídas na Planilha do Cofinanciamento Municipal – exercício 2017, e dá outras providências.	
30/11/2017	Resolução n° 30/2017	Estabelece critérios para celebração de parcerias entre o Órgão Gestor Municipal da Assistência Social e a Rede Socioassistencial Privada, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS do Município de Florianópolis/SC	Essa Resolução passa a ser referenciada mediante a aprovação das novas planilhas de financiamento da rede não-governamental.
	Resolução n° 31/2017	Aprova proposta de aditivo de prazos e valores do Cofinanciamento Municipal da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental - Exercício 2017 - 2018.	Alteração sobre valores dos convênios geridos sobre toda a rede privada.
	Resolução n° 32/2017	Aprova a planilha do Cofinanciamento Municipal da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental para o período compreendido entre o exercício 2018 à 2021.	A rotineira aprovação de planilha de financiamento da rede não-governamental passa a ter validade por períodos trienais.
22/02/2018	Resolução n° 03/2018	Altera o Capítulo II da Resolução CMAS n°. 04 de 26 de fevereiro de 2015, que define os parâmetros para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e orienta o processo de acompanhamento e fiscalização às entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social.	
12/7/2018	Resolução n° 15/2018	Aprova a alteração na Planilha dos recursos destinados ao Cofinanciamento Municipal da Rede Socioassistencial Privada – exercício 2018 – 2021, e dá outras providências.	A aprovação de alterações na planilha trianual significa para a análise a atuação em constância da gestão da rede privada pelo CMAS-Florianópolis.
19/03/2019	Resolução 09/2019	Aprova a proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, Exercício 2020, e dá outras providências.	Primeira menção de gestão dos recursos dada diretamente nos instrumentos orçamentários, indicando um salto na qualidade institucional da ação do conselho. É uma decisão de “gestão”, portanto, mas que envolve as entidades e seu planejamento.
30/10/2019	Resolução 27/2019	Aprova a planilha do Cofinanciamento Municipal da Rede Socioassistencial privada para o exercício 2020, e dá outras providências.	
09/08/2019	Resolução ad referendum 21/2019	Aprova a proposta da Lei Orçamentária Anual – LOA, para o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, Exercício 2020, e dá outras providências.	Em caso anterior a gestão se relacionou à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nesse caso age sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Fonte: O autor, 2021.

APÊNDICE C – Complemento da tabela 12 – Decisões em ATAS e gestão em bloco no CMAS-Fpólis (continua)

Data	Pauta	Descrição-resumo	Citação-chave
25/02/2010	5- Apresentação e aprovação da Resolução nº202/2010 que “Aprova a Planilha do Co-financiamento Municipal 2010”;	Diante da elaboração da planilha que estabelece os valores-pisos e critérios para a execução dos serviços, inclusive por parte das Entidades, é mencionada a necessidade de realizar atividades de acompanhamento dessas entidades. A citação-chave mostra os problemas enfrentados pelos conselheiros para a execução de suas tarefas. O ponto-chave da citação é o reconhecimento de que esse é um dos papéis do conselho e que não vinha sendo seguido. Esses problemas parecem ter força diante da constatação de que as decisões e atividades de gestão da rede privada são baixas, em relação ao total de entidades contratadas, na maior parte do período analisado.	Conselheira [...] ressalta a importância de fazer um diagnóstico, citando as Entidades que diminuíram as metas para o ano de 2010. Secretária Executiva [...] fala que isso é um trabalho para os CRAS e CREAS que devem mapear as Entidades que devem ser cofinanciadas. Conselheiro [...] fala do problema das visitas às Entidades e a primazia do Conselho, principalmente quanto ao cofinanciamento de Entidades e em fazer a fiscalização. Fala dos problemas relacionados a Entidades acionadas pelo Ministério Público, ou seja, a responsabilidade do Conselho é grande e poderá ser cobrado.
31/03/2011	3- Apreciação da Resolução [...] “Define critérios e Pisos de Proteção Social para o Cofinanciamento da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental, aplicável aos Convênios 2011 (Pedido de vistas pelo Gestor)- Apreciação da resposta do pedido de vistas (Proposta do Gestor);	As pautas de ajuste sobre valores e o estabelecimento de critérios para o financiamento da rede não-governamental são oportunidades para a manifestação e pressão por parte das OSC.	A convidada [...] representante do Conselho Comunitário do Saco Grande (COSMOG), chama atenção para pensarmos que tipo de projeto social nós queremos? Pondera que hoje não há controle social pela sociedade e que isso inviabiliza a cobrança ao poder público pelo atendimento das demandas sociais. Ressalta a dificuldade financeira pela qual estão passando as Entidades, visto o atraso no repasse dos recursos.

APÊNDICE C – Complemento da tabela 12 – Decisões em ATAS e gestão em bloco no CMAS-Fpólis (continua)

23/02/2012	3- Apreciação da resolução cmas n° 255/12 que aprova a planilha de cofinanciamento municipal à rede socioassistencial privada - exercício 2012 e dá outras providências;	É mostrado que a situação das osc com serviços inscritos foi mapeado a partir das visitas do gt convênios, do cmas, servindo como base informacional para uma atuação conjunta na definição dos critérios de alocação de recursos e planejamento da rede. a atuação conjunta - e seus resultados - foi bem recebida pelos conselheiros. logo, mesmo que de forma negociada, o cmas se mostrou relacional, técnica e efetivamente capaz de tomar decisões e executar funções na gestão da rede privada.	O presidente relata que foi um avanço grandioso a instituição do grupo de trabalho conjunto entre secretaria e cmas [...] enfatiza que havia preocupação com os prazos para aprovação da resolução em função de ser um período de mudanças políticas e também de gestão do cmas, [...]. ressalta ainda que o trabalho de campo realizado pelo setor de convênios embasou as discussões do grupo de trabalho e que o trabalho realizado neste ano facilitará o trabalho dos anos posteriores. a conselheira [...] explica que a finalidade do gt convênios é traçar os critérios para o cofinanciamento da rede socioassistencial privada e que junto com os técnicos da secretaria buscou-se adequar os critérios estabelecidos com os recursos previstos no orçamento 2012, que mesmo não sendo alcançado o custo médio dos serviços houve um ganho real com acréscimo nos pisos de serviços. o que foi um avanço dentro da política municipal de assistência social. a técnica da semas, sra. [...], relata que foi observado na análise das propostas que muitas vezes as informações não eram compatíveis com a realidade, pois não refletiam a real necessidade da entidade.
31/01/2013	4 a Apreciação da Resolução n° 289/2013 Define critérios e Pisos de Proteção Social para o Cofinanciamento da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental, aplicável ao cofinanciamento do exercício 2013	Explica como as planilhas de definição de critérios e pisos foram elaboradas. A citação mostra que houve mudança nesse processo após o ano de 2009. O Grupo de Trabalho Convênios, parte dessa transformação na elaboração dos critérios e integrante do CMAS, é o centro decisor nesse sentido. Noutro momento os Conselheiros exaltaram a atuação conjunta desse GT com a Secretaria de assistência social.	[...] o Conselheiro [...] ressalta três pontos de como foi construído a Resolução: I- como se definiu o custo dos serviços, II- Que vem se adotando a lógica de aumentar em 10% o percentual de cofinanciamento municipal assim como a luta pela garantia de 10% para a Assistência Social do orçamento municipal, que no ano de [2012] foram aplicados 30,03% na Atenção Básica e 11% na Média Complexidade e na Alta Complexidade 32%; III- Em relação aos custos dos serviços deverá haver um investimento maciço na atenção básica. [...] [a conselheira] relata que [...] representa o segmento das entidades, explica funcionamento do conselho, que até 2008 o convênio com as entidades era de outra forma e que em 2009 criou-se o GT convênio que tem como finalidade estudar uma nova forma de convênio. Salienta que tomamos o custo real dos serviços das entidades e a partir deste valor estabeleceu um percentual para o serviço, assim o conselho traz para si a incumbência de criar critérios para o cofinanciamento da rede socioassistencial não governamental com base nas normatizações, orientações que tratam deste assunto no SUAS, da referência e contra-referência e que cada serviço precisa ser referenciado no CRAS ou CREAS.

APÊNDICE C – Complemento da tabela 12 – Decisões em ATAS e gestão em bloco no CMAS-Fpólis (continua)

28/11/2013	2 - Resolução nº 343 que define critérios e pisos de proteção social para o cofinanciamento da rede socioassistencial municipal não governamental para o exercício 2014.	O conselho é um espaço de transparência e esclarecimento sobre a tomada de decisão. gerentes de entidades constantemente o procuram para sanar suas dúvidas e se manifestar em relação às decisões.	a [...] representante da aflodef, solicitou esclarecimentos à comissão de convênios sobre os parâmetros utilizados para definição dos critérios apresentados, e ponderou que provavelmente as "entidades pequenas" não irão alcançar os mesmos. o conselheiros edelvan jesus conceição informou que a comissão realizou consulta às entidades, por meio da aplicação de um questionário. os representantes das entidades acam e aflodef disseram não ter respondido o questionário. o conselheiro edelvan jesus conceição esclareceu que a comissão de convênios selecionou três entidades de cada um dos pisos para definição dos critérios. o [...] representante da orionópolis, lembrou aos presentes que a referida entidade atende a grande florianópolis e sugeriu que o cmas refletisse mais um pouco sobre a definição de critérios para o cofinanciamento municipal. concluiu afirmando que o "...o portador de deficiência também tem voz, e este percentual apresentado de 46% é insuficiente. é preciso refletir melhor ou as entidades serão banidas". o conselheiro [AE] lembrou a todos que ele, o secretário da assistência social, sr. [AB], e seu adjunto [RB]tem nas entidades a origem dos seus trabalhos, e que "...o nosso foco são as pessoas atendidas na ponta, seja nos serviços governamentais ou nas entidades".
05/02/2015	3- Apreciação e aprovação da Planilha de Cofinanciamento Municipal a rede Socioassistencial não Governamental para o ano de 2015;	A planilha foi apresentada pela SMAS ao CMAS para a aprovação. Isso localiza o conselho no contexto dos trabalhos no setor, caracterizável como reativo. Ainda assim, o conselho analisou a planilha e mostrou-se disposto a alterá-la no que julgasse justo ou condizente à sua visão sobre a realidade local. O controle sobre aspectos do setor é demonstrado, inclusive com alguma relevância ao ser exercido junto aos burocratas da SMAS.	3- Prosseguindo, A Conselheira [...] elucidou acerca dos encaminhamentos realizados na Plenária de vinte e nove de janeiro, explicando que foi aprovada a resolução 01/2015 que define critérios de cofinanciamento da Rede Municipal não Governamental, Exercício 2015. No dia trinta de janeiro foi encaminhado ao prefeito cópia da Referida resolução juntamente com o Parecer. Esclareceu também que a Planilha a ser apreciada na presente Plenária chegou ao CMAS para análise no dia 04 de fevereiro dia anterior a presente Plenária e foi convocada uma Reunião Ampliada com as Comissões de: Finanças; Normas e Regulamentos; Política; Inscrição, Acompanhamento e Fiscalização. Nesta Reunião estiveram presentes Técnicos da SEMAS para apresentar a referida Planilha. Anterior ao estudo do documento em discussão apresentou-se na Comissão o ofício n. 24 de 3 do 02 de 2015 encaminhado pelo Secretário, o qual faz referência aos itens dispostos na Planilha. Mediante aos questionamentos durante a análise da Planilha definiu-se por encaminhar um ofício a Gestão, pelo fato de que no momento da análise do documento identificou-se que a Gestão não havia incluído o Convênio de Assessoramento, Defesa e Garantia de Direitos.

APÊNDICE C – Complemento da tabela 12 – Decisões em ATAS e gestão em bloco no CMAS-Fpólis (continua)

17/12/2015	8- Resolução que define os critérios e pisos de proteção social para o cofinanciamentos da rede não governamental, aplicável ao cofinanciamento do exercício dois mil e dezesseis;	Definição de critérios e pisos dos serviços considerando a realidade municipal e a chegada de novas regulações (marco regulatório).	A conselheira Taiza explica que esta resolução foi estudada em reunião conjunta com as comissões de normas e regulamentos e finanças. esclareceu também que teve como base a resolução 01/2015 do cmas, sendo atualizados, apenas os valores. a conselheira [...] explicou que a referida resolução necessitou de um estudo bastante aprofundado que no decorrer da leitura poderá ser observado. durante o estudo da resolução, foi possível identificar que os valores presentes não estão de acordo com a realidade das entidades. continuando, reforçou que a análise desta resolução nos próximos anos requer maior aprofundamento, visto que em breve virão algumas mudanças em virtude do marco regulatório.
06/04/2017	5 – Deliberação sobre Resolução que aprova Planilha de Cofinanciamento Municipal Exercício 2017		Deliberação sobre a Resolução[...] que aprovou a primeira parcela do Cofinanciamento às entidades da Rede Socioassistenciais não Governamental, da Proteção Social de Alta Complexidade [...]. A Conselheira [...] questionou se todas as Entidades da Proteção Social de Alta Complexidade haviam recebido a primeira parcela. A Conselheira [...] informou que havia sido depositado o recurso apenas para duas Entidades. As demais Entidades estavam com pendências na entrega da documentação. [A conselheira] colocou que no entendimento da Sociedade Civil a presente resolução deveria ser revogada e aprovar as três planilhas completas em única Resolução.
30/11/2017	8 - Resolução de Critérios do Cofinanciamento da Rede Socioassistencial Privada – 2018;		A Conselheira [...], explicou que a Resolução que aprova os critérios de parcerias entre as Entidades e a Administração Pública [...]. A Conselheira [...] trouxe algumas questões que foram discutidas em Reunião do Fórum de Políticas Públicas, em que inclusive a Secretária Municipal de Assistência Social estava presente. Um dos pontos debatidos e que a Secretária entendeu e solicitou que as Entidades analisassem e fizessem a proposta , seria a realização de acréscimos nos reajustes, uma vez que não está previsto os dez por cento para a Assistência Social.

APÊNDICE C – Complemento da tabela 12 – Decisões em ATAS e gestão em bloco no CMAS-Fpólis (Conclusão)

13/12/2018 6 - Resolução que dispõe sobre a planilha do cofinanciamento da rede socioassistencial privada – exercício 2019;

6 - Resolução que dispõe sobre a planilha do cofinanciamento da rede socioassistencial privada – exercício 2019. a conselheira josiane procede a leitura do parecer conjunto finanças e normas e regulamentos. após leitura foi aberto para discussão: sérgio pergunta se está garantido a correção anual nos documentos, a conselheira magda responde que está sendo recomendado o reajuste no final do ano de 2019. a conselheira rosangela amorim relata que acerca de três anos as entidades da proteção social básica estão com o valor do piso estagnado. reforça que se não haver mobilização as entidades não sobreviverão com o piso defasado.

31/10/2019 11 -Resolução que dispõe sobre a Planilha de Cofinanciamento das Entidades Socioassistenciais - exercício 2020;

APÊNDICE D – Quadro 16 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

Data	Pauta	Descrição-resumo	Citação-chave
28/01/2010	4 - Momento das Comissões: Comissão de Inscrição de Apresentação de Pareceres de adequação da Inscrição Provisória para Inscrição com validade de três anos; Pareceres de Solicitação de Inscrição;	Atividade de deferimento/indeferimento de inscrição de entidades na qual é destacada a necessidade de o CMAS se localizar quanto às regras de inscrição de entidades. Há muitas dúvidas sobre aspectos específicos dessas regulações que dificultam a tomada de decisão por parte dos conselheiros, bem como sobre os representantes das entidades privadas.	A Conselheira Norma pondera que esta Lei [nº 12.101/2009] deve ser distribuída para conhecimento dos Conselheiros. A Secretária Executiva Simone ressalta que a Comissão de Inscrição deverá estudar essa Lei por conta das inscrições. Ao encontro da nova regulamentação, a Conselheira Elisabeth Bahia informa sobre a solicitação de inscrição da Entidade Associação Irmão Joaquim, a qual, conforme reunião realizada com a Comissão de Inscrição precisa realizar adequações quanto a caracterizar sua natureza e característica essenciais;
25/02/2010	4- Apresentação e aprovação da Resolução N° 201/2010 que “Dispõe acerca de procedimentos no âmbito da Inscrição de Entidades que atuam na Rede de Educação Infantil mantida pelo [...] - FUNDEB”.	Essa Resolução tratou da distinção dos serviços socioassistenciais daqueles da área da Educação . Esse tema está presente no conselho também em relação à distinção da AS da política de Saúde. Nesse caso, é informado que as entidades socioassistenciais é que têm prestado os serviços dessa demanda. O CMAS contactou o Conselho Municipal de Saúde (CMS) para que houvesse a transferência de responsabilidades.	Abrangendo o conteúdo da Resolução o Conselheiro [...] informa que a Secretaria de Saúde do Estado reuniu os municípios da Grande Florianópolis para abordar o tema de incidência de transtorno mental e ressalta que atualmente a Assistência Social por A meio das Entidades é que vem dando conta desta demanda com grandes dificuldades. [...] Ainda sobre este assunto foi acatada a sugestão do Conselheiro [...], ampliando o parágrafo da Resolução que trata dos serviços, cujo cofinanciamento deve transitar para a área da saúde.

APÊNDICE D – Quadro 17 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

-	5- Apresentação e aprovação da Resolução n°202/2010 que “Aprova a Planilha do Co-financiamento Municipal 2010”;	Diante da elaboração da planilha que estabelece os valores-pisos e critérios para a execução dos serviços, inclusive por parte das Entidades, é mencionada a necessidade de realizar atividades de acompanhamento dessas entidades. A citação-chave mostra os problemas enfrentados pelos conselheiros para a execução de suas tarefas. Há o reconhecimento de que esse é um dos papéis do conselho e que não vinha sendo seguido. Esses problemas parecem ter força diante da constatação de que as decisões e atividades de gestão da rede privada são baixas, em relação ao total de entidades contratadas, na maior parte do período analisado.	Conselheira [...] ressalta a importância de fazer um diagnóstico, citando as Entidades que diminuíram as metas para o ano de 2010. Secretária Executiva [...] fala que isso é um trabalho para os CRAS e CREAS que devem mapear as Entidades que devem ser cofinanciadas. Conselheiro [...] fala do problema das visitas às Entidades e a primazia do Conselho, principalmente quanto ao cofinanciamento de Entidades e em fazer a fiscalização. Fala dos problemas relacionados a Entidades acionadas pelo Ministério Público, ou seja, a responsabilidade do Conselho é grande e poderá ser cobrado. A convidada Sra. [...] reforça a questão de se ir a campo verificar a qualidade do atendimento dos serviços. Conselheiro [...] acredita que a cobertura do Conselho vai melhorar agora com a ampliação dos Conselheiros. A convidada Sra. [...] reforça a importância das visitas, pois há Entidades que não fazem o que deveriam fazer. [...] Secretária Executiva [...] ressalta o trabalho pedagógico que o Conselho deve fazer para a atuação no Conselho e da primazia do Poder Público no ordenamento da Assistência Social no município.
25/03/2010	6- Divulgação de reunião do CNAS que tratou da transição dos registros de Entidades; Esclarecimentos acerca do atendimento às pessoas com transtorno mental: papel da Assistência Social e Saúde: [...];	Ressalta a posição do CNAS como referência informativa no direcionamento dos conselheiros para que implementem a política. Dois postos-chaves da Plenária do CNAS foram de encontro ao tema de interesse do CMAS: a dissociação Saúde-Assistência Social; e a inscrição de entidades por meio da Lei n° 12.101/2009. O questionamento do conselheiro sobre o que deve fazer a assistência social deixa claro que o trabalho de implementação da política nacional recaiu no nível local. Diante do veto à execução de um tipo de serviço, resta no nível local uma demanda a ser atendida. O dilema dos conselheiros é sobre como implementar a política e resolver os impasses legados por essa implementação.	[...] o Conselheiro [...] fala que a respectiva Lei [12.101/2009] representa novo marco regulatório para a inscrição das entidades no âmbito federal, por meio dos respectivos Ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social e Combate e Fome. O Colaborador Ignácio solicita esclarecimentos sobre a separação dos segmentos da educação e saúde da assistência social, perguntando, desta forma o que ficará para a Assistência Social? Neste sentido o Conselheiro [...] manifesta preocupação com a situação das Comunidades Terapêuticas. A Conselheira eleita Sra. [...] elucida que a Assistência Social pretende definir suas demandas para fins de financiamento e de normatizações, não podendo desta forma se responsabilizar pelas questões da saúde e educação. A Conselheira Solange Bueno retoma o acúmulo de discussão do CMAS nestas questões, sendo que ainda neste ano alguns serviços de saúde foram cofinanciados, mas com a necessária preocupação com a transição.

APÊNDICE D – Quadro 18 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

09/06/2010	6- Apreciação do Parecer da Comissão de Inscrição - Indeferimento da Solicitação de Inscrição da Entidade [...]	Debates no conselho que são de interesse das políticas nacionais, remetendo à implementação no nível local, como o vínculo das entidades ao SUAS. Esse é um tema bastante frequente, que muitas vezes gera desentendimento entre o conselho e a entidade, mas como citado, há compreensões conflitantes entre os próprios conselheiros. Notável que essas divergências vão se mitigando ao longo do tempo.	O [Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente] CMDCA indeferiu a solicitação de inscrição e encaminhou para inscrição no CMAS [também indeferiu]. A Secretária Executiva [...] solicita que expliquem melhor que ações desenvolvem exatamente. O Conselheiro [...] expõe sua opinião de que a sociedade civil está cada vez mais assumindo trabalhos que não são de sua competência, principalmente por meio do voluntariado, as quais seriam atribuições do Estado. [...]. O Colaborador [...] diverge da opinião do Conselheiro [...] e coloca que quando aparecem pessoas querendo fazer algum trabalho o Estado deve ter condições de orientar as adequações necessárias para atuar em pareceria. A Secretária Executiva [...] explica que o olhar da Comissão de Inscrição incide nas características essenciais de Assistência Social das entidades e para os Serviços Socioassistenciais desenvolvidos, sendo que um dos indicadores desta análise é a realização de ações continuadas e sistemáticas, não desenvolvidas, à época da visita. A Conselheira [...] reitera os critérios de avaliação da Comissão, baseados nas normas e na Tipificação de Serviços Socioassistenciais [...].
29/07/2010	5- Apreciação da Resolução n° 218/10 referente à “Suspensão do Convênio com a Entidade Centro de Toxicômanos e Alcoolistas- CRETA, relativo ao cofinanciamento das Comunidades Terapêuticas [...];	O episódio citado manifesta a função do conselho de supervisão e controle sobre as entidades. Nesse episódio aprecia-se denúncia de agressão à usuária em uma Comunidade Terapêutica - um espaço para tratamento de drogadição. A posição de um grupo no conselho foi defender a manutenção do convênio com a entidade responsabilizada. Posição baseada na dependência do município aos serviços prestados por ela. Evidencia a dependência do Estado às OSC no setor.	A Presidente do CMAS [...] solicita atenção a este assunto, pois o Conselho no uso de suas atribuições em relação ao cofinanciamento municipal da Rede Privada, por meio do Parecer e Resolução em tela está demandando encaminhamentos em relação a Entidade Centro de Recuperação de Toxicômanos e Alcoolistas- CRETA, oriundos da análise de denúncia de agressão à adolescente em processo de triagem pelo dirigente da entidade feita pelo Colegiado ampliado de Conselhos Tutelares.

APÊNDICE D – Quadro 19 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

-	Deliberação acerca da representação do CMAS na Comissão Intersetorial de Saúde Mental	O tópico acima levantou o debate sobre a transferência de competências às políticas de saúde, mais uma vez, revisando as funções da assistência social. Notar a inserção do CMAS em outras organizações e instâncias de políticas públicas.	A Conselheira [...] sugere que se iniciem imediatamente as tratativas para a transição das Comunidades Terapêuticas para a Política de Saúde. A Conselheira [...] ressalta que na Planária do Conselho Estadual de Saúde - CES está pautado esse assunto. A Secretária Executiva [...] sugere que seja encaminhado expediente ao Conselho Municipal de Saúde para solicitar a inclusão deste assunto em pauta. Aprovado. O Conselheiro [...] lembra que este assunto também será tema da Comissão Intersetorial de Saúde Mental.
25/11/2010	4- Apresentação das principais Resoluções do CMAS e os reflexos para os usuários Assistência Social	O tema da distinção entre as áreas de política é retomado no debate dos Benefícios Eventuais que competem mais à saúde do que à assistência social.	Foram citados outros benefícios eventuais atendidos pela Assistência Social como passes e fraldas, ressaltando que alguns benefícios atendidos pela Assistência Social, diz respeito a outras políticas, com o a Saúde [...]. Foi esclarecido que o CMAS está fazendo um estudo sobre os benefícios eventuais e em breve emitirá Resolução sobre o atendimento dos mesmos sob sua responsabilidade. Relativo aos BE de responsabilidade da Saúde, o CMAS está tomando a iniciativa em realizar a transição dos serviços e atendimento de benefícios alocados na Assistência Social para a Política de Saúde, com a participação dos Gestores e Conselhos de ambas as Políticas.
27/01/2011	4- Apreciação da Resolução n° 231/11 "que regulamenta [...] [a] Lei Municipal 8.049 de 19 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de inscrição e funcionamento de [OSC] de Assistência Social [...];	Elaboração de documento com a definição de critérios avaliativos a serem considerados em visita institucional . As visitas são atividades fiscalizatórias <i>a priori</i> e de avaliação <i>a posteriori</i> , após prestação do serviço, ou como critério para o início de prestação de um serviço.	Dando continuidade, inicia-se discussão sobre o Artigo Quarto Parágrafo Único, concernente ao acesso a Assistência Social. Os conselheiros sugerem que se coloque dispositivo para clarificar que o atendimento estará amarrado às normas dos serviços existentes no município. Parágrafo Segundo: Sobre a concessão de benefícios sugere-se colocar que serão considerados os critérios específicos dos serviços. O conselheiro Hélio aborda a questão das entidades religiosas argumentando que estas são autônomas no desenvolvimento de suas ações. Os Conselheiros elucidam que da mesma forma, estas entidades religiosas terão que levar em conta as normas da Assistência Social se estiverem inscritas no CMAS e fazendo parte da rede sociassistencial. A Presidenta [...] ressalta o objetivo de conciliar o estatuto e a questão jurídica.

A

APÊNDICE D – Quadro 20 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

24/02/2011	<p>3 - Apreciação da Resolução nº 232 que “Dispõe sobre o processo de reordenamento dos Serviços de Habilitação e Reabilitação de dependentes químicos, no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde”;</p>	<p>O debate observado sobre a pauta dista um pouco da mesma. Enfatiza-se as justificativas do CMAS em reavaliar as inscrições das entidades sob novos critérios. É solicitada a participação dos representantes da sociedade civil tanto no atendimento às normas quanto no processo em si. O conselho disponibilizou treinamento no âmbito das novas exigências, que contariam com a presença de gestores e conselheiros, no qual as OSC são os principais alvos do treinamento. Esse tópico informa sobre o papel implementador e redutor/solucionador de problemas informacionais na implementação da política. O CMAS, não só estabelece as novas regras locais, mas também facilita o seu acesso e entendimento às OSC. Essas, por sua vez, participam e atuam nesse processo implementador como interlocutora das ações práticas de reordenamento da gestão da rede privada.</p>	<p>A Presidente do Conselho contextualizou [...] a Resolução 232, [...] que trata sobre o processo de inscrição de entidade, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no CMAS. Acerca dos novos procedimentos de inscrição, conforme a Resolução 231/11, a Sra. [...], representante do Conselho Comunitário do Saco Grande II, manifesta preocupação quanto às dificuldades que as entidades possam encontrar para conveniar com a Secretaria de Educação, devido ao processo de transição estabelecido no âmbito do CMAS quanto à inscrição. A Secretária Executiva [...] explica que as entidades inscritas no CMAS não estão descobertas quanto à emissão de documentos que atestem a sua regularidade junto ao CMAS e que irá entrar em contato com a Secretaria Municipal de Educação para dirimir qualquer dúvida a este respeito, no sentido de tranquilizar as entidades. Reforça que este momento de transição do processo de inscrição e de implementação da Resolução 231/11 vai exigir um esforço importante de todas as entidades para a efetiva construção da rede socioassistencial do município de Fpolis. Complementando, a Presidente do CMAS explanou sobre a capacitação que está sendo promovida pelo CMAS [...], na qual serão reunidas as entidades de assistência social, Gestor e Conselhos para divulgação e interpretação da Resolução 231/11.</p>
------------	--	--	---

APÊNDICE D – Quadro 21 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

24/02/2011	-	<p>Em continuidade, aborda-se mais diretamente o tema dos serviços voltados aos dependentes químicos. Debate que segue no âmbito de caracterização da pasta e resolução de dilemas pragmáticos do atendimento à públicos específicos afetados pela transição de funções setoriais e definição da pasta de assistência social. A definição de critérios e pisos para os serviços socioassistenciais é outro ponto de pauta, mas associa-se a este: as entidades de atendimento a dependentes químicos foram gradualmente desvinculadas dos convênios, de acordo com o estabelecimento de tais critérios pelo CMAS.</p>	<p>Na sua fala[,] [o conselheiro] apontou para a necessidade de se realizar articulações acerca deste assunto com estruturas de pactuação como a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), uma vez em que o reordenamento dos Serviços de Habilitação e Reabilitação de dependentes químicos para a área da saúde, tem implicações nos orçamentos públicos dos Fundos de Assistência Social e do Fundo de Saúde. Constatamos que a tipificação dos serviços de assistência social não é clara quanto a estes serviços e salienta a importância de ampliar a força da Resolução em parceria com outros setores, em especial a Saúde. [...] A Conselheira [...] manifesta preocupação com o cofinanciamento municipal 2011 às entidades que atuam com dependência química, uma vez em que, no seu entendimento, com a aprovação da Resolução 232/11 estas Entidades não serão mais de Assistência Social.</p>
31/03/2011	<p>3- Apreciação da Resolução n°. 234 que “Define critérios e Pisos de Proteção Social para o Cofinanciamento da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental, aplicável aos Convênios 2011[...].</p>	<p>As pautas de ajuste sobre valores e o estabelecimento de critérios para o financiamento da rede não-governamental são oportunidades para a manifestação e pressão por parte das OSC.</p>	<p>A convidada [...] representante do Conselho Comunitário do Saco Grande (COSMOG), chama atenção para pensarmos que tipo de projeto social nós queremos? Pondera que hoje não há controle social pela sociedade e que isso inviabiliza a cobrança ao poder público pelo atendimento das demandas sociais. Ressalta a dificuldade financeira pela qual estão passando as Entidades, visto o atraso no repasse dos recursos. Diz-se indignada com a ausência de um Secretário que responda pela Assistência Social [...]. Continua dizendo que o Conselho não deve aceitar essa proposta e que devemos esperar um novo Gestor, “quem esperou até agora, espera 01 ano”. Diz que se nega a assinar esse tipo de convênio. [...] A convidada Maria Cristina representando o Grupo de Estudos e Apoio à Adoção, referenda as falas anteriores e levanta a preocupação com a dificuldade financeira das Entidades que continuam seus trabalhos mesmo sem receber recurso e concorda que este é o momento da sociedade civil se posicionar para que chegue até o Conselho uma proposta digna de cofinanciamento.</p>

APÊNDICE D – Quadro 22 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

31/03/2011	10- Capacitação acerca do Processo de Inscrição da Rede Socioassistencial não Governamental nos [CMAS][...].	Capacitação ofertada pela Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação, voltada aos conselheiros municipais, referente ao processo de inscrição de serviços e entidades nos setores de políticas públicas adequados, diferenciando os campos de políticas públicas.	-
28/04/2011	6- Apreciação de Parecer da Comissão de Finanças n° 003/2011 acerca da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)— Exercício 2012;	A implementação da pasta, assim como em relação às funções tipificadas, também se refere à especificação e disciplinação dos recursos orçamentários e os processos de sua aplicação. Aqui tem-se a adequação orçamentária da função 08, Assistência Social, para que seja centralizada no seu órgão gestor e aplicadas, de fato, na função. A falta de definição mais rigorosa sobre as funções da pasta permitiu a difusão dos recursos em outras funções orçamentárias.	A Secretária Executiva [...] relata a reunião na Câmara de vereadores sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, em que o colaborador [...]representou o conselho. Em seguida, faz a leitura do Parecer da Comissão de Finanças. O Conselheiro [...] esclarece que no estudo realizado pela Comissão de Finanças, identificaram que a função 08 está distribuída em outros órgãos da Prefeitura como a Secretaria de Obras , por exemplo, sendo que a função 08 está afeta à Assistência Social e se não estiver alocada no Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS perde o sentido, por isso, essa organização da função 08 é fundamental.
28/04/2011	10- Momento das Comissões:- Comissão de Inscrição - Apresentação da Resolução CNAS n° 10 que [altera resolução] que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, [nos CMAS]”.	Estudo entre os conselheiros sobre novas normas federais para a inscrição de entidades.	

APÊNDICE D – Quadro 23 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

30/05/2011	6- Aprovação do relatório trimestral do Plano de Providências do Tribunal de Contas da União - TCU;	Elenca uma série de medidas a serem tomadas pelo CMAS para que se comprometa mais intensamente com a fiscalização e avaliação das entidades e seus serviços. Ou seja, em contexto de novas regulações nacionais, a falta de visitação e fiscalização às entidades significa a falta de implementação das mesmas.	A Conselheira [...], na condição de Diretora da Proteção Social Básica da SEMAS, explica à plenária acerca da tramitação municipal advinda dos acórdãos do TCU 2809 e 173, os quais implicaram na realização de um Plano de Providências Municipal decorrente das determinações e recomendações do TCU. A Conselheira reforça que a única determinação do TCU ao Município de Florianópolis é relativa à realização de visitas de acompanhamento e fiscalização às entidades que recebem cofinanciamento municipal [...].
30/05/2011	11- Momento das Comissões:- Comissão de Inscrição - Análise dos documentos emitidos pelas Entidades para inscrição no CMAS;	Questões da formulação da política no nível nacional e a sua implementação no nível local, como o caso "o que é uma entidade e um serviço de assistência social?". São questões endereçadas ao CNAS e documentadas aqui. A documentação do conteúdo de uma Plenária do CNAS, em ata, mostra que o conselho municipal busca implementar a política a partir de orientações de outras instâncias.	Questionamento sobre a possibilidade de representação de entidades religiosas nos conselhos. Alguns conselheiros ponderaram que se a mesma é preponderantemente de assistência social, como previsto na Lei Federal 12.101/2009, poderia se candidatar. Outros se manifestaram no sentido de que a definição de entidades de assistência social está no Decreto n° 6308/2007, portanto, não poderiam se candidatar. Por fim, chegou-se ao consenso de que, se a mesma caracteriza-se como entidade de assistência social, em conformidade com o Decreto n° 6308/2007, ela poderá ter assento nos conselhos.
30/05/2011	Relato de participação na 189ª Reunião Ordinária do CNAS, 17, 18 e 19 de maio de 2011	A incerteza nos contextos de implementação é expressa pela conselheira que participou da reunião do CNAS, sendo tais incertezas percebidas em outros municípios. O trabalho de definição mais clara sobre o que fazer, objetivamente, sobre os conceitos da política, ainda é um trabalho a ser concluído.	[...] a participação nesta Plenária permitiu a constatação de que o SUAS está em construção, de que nossas dúvidas, como município, são também dúvidas de outros municípios e em âmbito nacional. Em termos de delimitação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, foram criados dois Grupos de Trabalho [...] para discutir parâmetros de caracterização de entidades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos e para discutir os incisos III e IV do artigo 2° da LOAS [...]

APÊNDICE D – Quadro 24 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

30/06/2011	<p>4-Apreciação da Resolução [...] n° 241/11 que “Aprova em caráter transitório e emergencial o atendimento ao Convênio n° 99/2011 [...] referente à ampliação de cofinanciamento municipal de 07 (sete) metas para o atendimento de dependentes químicos, [...]”</p>	<p>A transição de dependentes químicos entre entidades de atendimento da assistência para as de saúde. Uma das entidades perdeu o seu convênio com o município, após a averiguação pelo CMAS de denúncia de violações de direitos. O tópico acendeu o debate sobre a caracterização dos serviços socioassistenciais em atendimento à sua tipificação, dada em regulação de 2009. Tratou-se do desligamento de funções de atendimento no campo da saúde ainda nos orçamentos da assistência social. O CMAS buscou a judicialização do caso.</p>	<p>A Conselheira [...] ressalta o problema da não responsabilização da Saúde às suas demandas. O Conselho deve se manifestar e cobrar que a saúde se manifeste. Sugere que o Conselho crie uma Comissão para acompanhar as reuniões do Conselho de Saúde. O Conselheiro [...] diz que a Secretaria Municipal de Saúde já se manifestou sobre esse assunto, de forma a não se comprometer [...]. Sugere ainda, [...], que o CMAS oficie ao Ministério Público — MP para que a Secretaria de Saúde assuma suas demandas e implante as residências terapêuticas. A Conselheira [...] pondera sobre o papel de cada política e que foi criada uma Comissão para tratar sobre a transição das Comunidades Terapêuticas para a política de Saúde. Questiona se já é o momento de impetrar uma ação civil pública ou se deve esgotar todas as possibilidades relativas ao assunto.</p>
28/07/2011	<p>6- Deliberação acerca da participação do CMAS no evento: Oficina de Discussão sobre a Caracterização das Entidades de Assessoramento e de Defesa e Garantia de Direitos e do [...] em Brasília/DF.</p>	<p>O evento que contaria com a participação de representantes do CMAS-Florianópolis trataria das regulações nacionais de tipificação de serviços, especificamente aqueles não incluídos na regulação de 2009 (Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais) e foram tipificados posteriormente. A não inclusão dos serviços de Assessoria, Defesa e Garantia de Direitos (ADGD) na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de 2009, gerou confusão entre os conselheiros. A participação do CMAS mostra-o como canal comunicativo, mais uma vez, para a implementação das políticas.</p>	<p>A Secretária Executiva [...] faz a leitura do Ofício do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e ressalta que existe uma lacuna na legislação e que essas Entidades não foram tipificadas. O Presidente [...] que participou de uma das Plenárias do CNAS esclarece que a condição dos convidados na reunião é de observador. A Conselheira Solange esclarece que já houve um encontro com essas Entidades e que agora o objetivo é reunir também as Entidades que atuam com pessoas com deficiência.</p>

APÊNDICE D – Quadro 25 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

25/08/2011	5- Apresentação dos resultados da discussão nacional acerca das entidades de assessoramento, defesa e garantia de direitos e habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência;	Retorno sobre o evento anterior.	A Sra. [...] relata a importante tarefa que o Conselho Nacional vem fazendo em organizar as entidades em seus segmentos, e que a secretaria está reforçando o trabalho para que tenha bons resultados.O conselheiro Wagner fala como surgiu o GT, o conselheiro relata que desde o ano passado o CNAS recebeu uma série de questionamento referente ao trabalho que estas entidades estavam fazendo e onde elas configuravam na tipificação.
29/09/2011	4 - Apreciação do Parecer nº001/2011 da Comissão de Inscrição que defere o requerimento de inscrição da Entidade Casa Lar Luz do Caminho;	Medidas de avaliação de pedidos de inscrição de uma entidade evidenciam diálogos internos, no conselho, sobre a construção de capacidades de considerar e implementar políticas nacionais. Nesse caso, a entidade foi enquadrada em uma das funções da tipificação.	A [...] Coordenadora da Comissão de Inscrição faz um relato sobre o trabalho da Comissão, diante da reformulação da Resolução de critérios de inscrição de acordo com as regulamentações nacionais, em especial a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Neste sentido, o CMAS editou a Resolução CMAS nº 231/10. Ressalta o desafio de realizar a inscrição nos novos moldes e principalmente por ser uma Entidade que não mantinha atendimento. Referenda o estudo que foi realizado por se tratar de Entidade inscrita no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade (acolhimento institucional a crianças e adolescentes)[...].
27/10/2011	3- Apreciação da Resolução nº248/II que “Dispõe sobre as atribuições e composição do Grupo de Trabalho, denominado GT Convênios para o período 2011/2012”.	O Grupo de Trabalho Convênios, mencionado em outros documentos, é o que elabora, junto à SMAS, as planilhas de serviços, valores, cronogramas e critérios de prestação de serviços da rede socioassistencial. Nessa ata, mostra-se que o GT processa as diretrizes nacionais e isso requer tempo para a organização da rede. Portanto, decide-se postergar suas ações para o exercício seguinte.	Esclarece que a Resolução do Grupo de Trabalho que define os critérios para o cofinanciamento da Rede Privada está constantemente sendo reeditada, por conta das análises do GT e a necessária adequação às normativas nacional e a realidade local . Informa que neste momento o GT está focando suas ações na edição da Resolução de critérios para o cofinanciamento 2012 [...] As atribuições do GT foram prorrogadas para o período 2011/2012, com os seguintes objetivos: contribuir na avaliação das propostas de Convênio para 2012 e propor as bases para a atualização e composição dos pisos para os serviços socioassistenciais, definidos por Proteção Social, para a celebração dos convênios 2012 (Art I°).

APÊNDICE D – Quadro 26 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

30/11/2011	3- Apreciação de Parecer da Comissão de Inscrição n° 002/2011 que recomenda o cancelamento da inscrição da Associação Florianopolitana de Voluntários (AFLOV);	Caso de cancelamento de inscrição de entidade evidencia conflitos na implementação da política. O cancelamento se deu em função de o serviço não ser tipificado; desobedecer à Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH-SUAS); desobedecer às regras constitucionais sobre a impossibilidade de terceirização de funções essenciais e permanentes da administração pública. As posições no conselho são muito distantes. Uma parte defende a manutenção da inscrição da entidade, sendo citada a dependência municipal aos recursos humanos por ela oferecidos, principalmente diante da escassez de funcionários efetivos. A presidente da entidade se manifestou argumentando a falta de clareza sobre as políticas de assistência social que são recentes frente à trajetória de atuação benemerente das entidades, apelando ao período de adaptação das atividades. Essa entidade teve o seu registro cancelado. O episódio mostra também a capacidade de atores não-governamentais fazerem valer seus interesses que são, curiosamente, favoráveis às normativas nacionais.	A Conselheira [...] faz a leitura de pontos que reiteram e reforçam a tese do Parecer [...] da Comissão de Inscrição, como o fato da AFLOV ser pessoa jurídica de direito privado e mesmo assim ser flagrante o caráter público/governamental da entidade. [...] a aplicação de rendas e recursos das entidades de assistência social deve ser integralmente na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais, sendo que o maior investimento da AFLOV é no "programa estacionamento" que não é de assistência social. Enfatiza que a constituição e forma de atuação da AFLOV deixam claro, historicamente, o seu caráter político partidário [quando o seu Estatuto afirma que a] Presidência deva ser assumida automaticamente, ao início de cada gestão governamental, pela esposa do Prefeito eleito ou por pessoa por ela indicada [...]. Continua colocando que a ligação direta da AFLOV com o poder público municipal permite-lhe empoderar-se como um Órgão Público, administrando uma receita patrimonial exclusiva, que chega a superar o co-financiamento do somatório dos convênios destinados às Entidades de Assistência Social que compõem a rede socioassistencial do município, receita essa que não passa pelas instâncias de controle social do município. Aborda que a AFLOV não faz a articulação preconizada pela política de assistência social com a rede socioassistencial do município para o desenvolvimento de ações integradas [...]. A Presidente da AFLOV [...] continua dizendo que [...] nasceu em um momento em que a Assistência Social não possuía regras claras sobre o que é a Assistência Social e sendo assim, se dispõe a se adequar. [...] A Conselheira [...] reforça que o CMAS há um ano está divulgando para todas as Entidades as novas regras para inscrição, bem como o prazo estabelecido pelo CNAS. [...] O Conselheiro [...] ressalta que a discussão que está sendo travada no CMAS tem razão de ser visto as novas regulamentações advindas do CNAS e as Entidades tem que se adequarem.
------------	--	---	--

APÊNDICE D – Quadro 27 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

14/02/2012	<p>3- Apreciação da Resolução n°253/12 que “ Define critérios e Pisos de Proteção Social para o Cofinanciamento da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental”.</p>	<p>Pauta de ata sobre decisão que gere a totalidade da rede de serviços socioassistenciais na definição de critérios para alocação de recursos na rede não-governamental.</p>	<p>A Conselheira [...] contextualizou as atividades do GT Convênios, [...] tendo como finalidade estabelecer os critérios para o cofinanciamento da rede socioassistencial. Informou que os trabalhos do Grupo foram baseados nas resoluções aprovadas nos anos anteriores, buscando a cada ano o aprimoramento dos critérios. Relatou que neste ano o CMAS participou da análise das propostas encaminhadas pelas entidades ao setor de Convênios da SEMAS.</p>
23/02/2012	<p>3- Apreciação da Resolução CMAS n° 255/12 que aprova a Planilha de cofinanciamento Municipal à Rede Socioassistencial Privada - Exercício 2012 e dá outras providências;</p>	<p>O relatado nessa ata é muito importante para o mapeamento do domínio de agência. É mostrado que a situação das OSC com serviços inscritos foi mapeado a partir das visitas do GT Convênios, do CMAS, servindo como base informacional para uma atuação conjunta na definição dos critérios de alocação de recursos e planejamento da rede. A atuação conjunta - e seus resultados - foi bem recebida pelos conselheiros. Logo, mesmo que de forma negociada, o CMAS se mostrou relacional, técnica e efetivamente capaz de tomar decisões e executar funções na gestão da rede privada.</p>	<p>O Presidente relata que foi um avanço grandioso a instituição do Grupo de Trabalho conjunto entre Secretaria e CMAS [...]. Enfatiza que havia preocupação com os prazos para aprovação da Resolução em função de ser um período de mudanças políticas e também de Gestão do CMAS, [...]. Ressalta ainda que o trabalho de campo realizado pelo setor de convênios embasou as discussões do Grupo de Trabalho e que o trabalho realizado neste ano facilitará o trabalho dos anos posteriores. A Conselheira [...] explica que a finalidade do GT Convênios é traçar os critérios para o cofinanciamento da Rede Socioassistencial Privada e que junto com os técnicos da Secretaria buscou-se adequar os critérios estabelecidos com os recursos previstos no Orçamento 2012, que mesmo não sendo alcançado o custo médio dos serviços houve um ganho real com acréscimo nos pisos de serviços. O que foi um avanço dentro da Política Municipal de Assistência Social. A técnica da SEMAS, Sra. [...], relata que foi observado na análise das propostas que muitas vezes as informações não eram compatíveis com a realidade, pois não refletiam a real necessidade da entidade. Desta forma a Assistente Social do Setor realizou visitas às entidades que executam serviços de média e alta complexidade e foi verificada a necessidade de criação de um piso de serviços para pessoas dependentes.</p>

APÊNDICE D – Quadro 28 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

Os convênios foram renovados de forma procedimental, mas a necessidade de reavaliar a inscrição das entidades em relação às novas normas ainda estava pendente.

A conselheira [...] explica que todas as entidades cofinanciadas em 2011 foram mantidas na planilha de cofinanciamento exercício de 2012 visto que a revisão das inscrições das entidades pelo CMAS ainda não ocorreu. [...] o GT Convênios, com a aprovação da planilha de cofinanciamento exercício 2012, encerra grande parte de suas atividades. Com relação à Comissão de Inscrição a conselheira [...] informa que está sendo finalizado o Plano de Acompanhamento e Fiscalização às Entidades e Organizações de Assistência Social[,] o qual norteará o monitoramento das entidades.

04/02/2012

As atividades de visita sistemática às instituições aparecem aos poucos nos documentos, mostrando a construção de uma prática em reforço. **É comum que os conselhos visitem e fiscalizem as entidades e em muitos casos estudados não havia capacidade das secretarias em fazê-los.** Entretanto, já havia chamado a atenção a pouca menção a essa atividade anteriormente.

A Conselheira [...] contextualiza o processo de inscrição e fala sobre as características da entidade. Coloca que a comissão de inscrição teve algumas dificuldades na análise da entidade em função das diversas ações executadas pela mesma. A conselheira reforça a complexidade do assunto e a responsabilidade da comissão de inscrição em emitir os pareceres. A conselheira [...] solicita que o CMAS realize as visitas as entidades do Continente, [...]. A Secretaria Executiva [...] explica o sistema de protocolo das solicitações de inscrição. [...]. **O Presidente da entidade agradece e fala que a visita do CMAS não tem característica de cobrança, mas de orientação e novamente agradece o apoio e compreensão.**

APÊNDICE D – Quadro 29 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

04/06/2012	<p>5 - Apreciação da Resolução [...] n° 259/12 que “autoriza o pagamento do tratamento de dependentes químicos internos nas Comunidades Terapêuticas ingressos até 24 de fevereiro de 2012, em caráter de excepcionalidade e aprova a planilha de cofinanciamento relativo aos pagamentos”.</p>	<p>As Comunidades Terapêuticas passaram a ser responsabilidade do Secretaria Municipal de Saúde, após decisão do Ministério Público. O conselho cancelou os convênios com tais comunidades.</p>	<p>A Conselheira [...] sugeriu que fosse feito um resgate do processo que acarretou na Resolução [...] n° 259/12 [...]. A Presidente relatou que analisando a documentação atual expedida pelo Ministério da Saúde, verificou que um dos critérios para o cofinanciamento das unidades de acolhimento é a inscrição nos Conselhos Municipais de Assistência Social. A Sra. [...] esclareceu que após diversas discussões no CMAS, concluiu-se que as Comunidades Terapêuticas não se caracterizam como serviço da assistência Social, e que, portanto tiveram seus convênios cancelados. No entanto, segundo a Sra. [...], no momento da partilha dos recursos as Comunidades Terapêuticas ficaram descobertas, pois a Secretaria Municipal de Saúde não assumiu esta responsabilidade. A Sra. [...] relatou ainda que o Ministério Público determinou que, a partir de 24 de fevereiro de 2012 o pagamento de tratamento de usuários em Comunidade Terapêutica deve ser realizado pela Secretaria Municipal de Saúde, e que o período anterior [...] ficaria sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social.</p>
04/06/2012	<p>6 - Apreciação da Resolução [...] n° 261/12 que “Dispõe sobre a destinação dos recursos cofinanciados pelo Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS, para os serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade e benefícios eventuais” [...].</p>	<p>Resolução de imprevistos referentes à alocação dos recursos mediante a mudança de contextos. O conselho tenta contornar a situação de deslocamento de recursos vindo do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) para o município, que seria direcionado às entidades e em um novo quadro estão destinados aos serviços públicos do município.</p>	<p>O Conselheiro [...] relatou que de novembro a dezembro de 2011 o CMAS discutiu a repactuação dos Convênios e definiu critérios para a partilha dos recursos, e que nos meses de março e abril foi definida a partilha dos recursos do Estado, mas que, no entanto, até o momento as entidades não receberam estes recursos. Ressaltou que não concorda que as entidades “abram mão” do percentual de 40% dos recursos destinados pelo Estado, para investimento dos serviços de alta complexidade, em favor do Município, pois, de acordo com o Conselheiro: “o Município deveria prever seus custos com o abrigo municipal. E uma injustiça transferir esta responsabilidade para as entidades”. [...] A Conselheira [...] esclareceu que o GT Convênios estudou a partilha dos recursos federais e municipais e que [...] não houve tempo hábil para reunir o GT Convênios.</p>

APÊNDICE D – Quadro 30 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

28/06/2012	<p>4 - Apreciação da Resolução n° 265/12 que “Valida a inscrição de entidades que protocolaram requerimento de solicitação de inscrição após o prazo estabelecido pela Resolução CMAS n° 231/2011.</p>	<p>Trata de um adiamento de prazos para a inscrição de entidades conforme as novas resoluções do conselho, anteriormente citados. É relatado que as OSC estão com problemas para ajuntamento e elaboração dos documentos que devem esclarecer exigências relacionadas pelas regulações. A fim de não cancelar as inscrições, em função das atividades desempenhadas no conselho, é preferido validar as inscrições tais como estão e adiar as exigências. Mostra uma ação compreensiva por parte do conselho e menos punitiva para com as entidades.</p>	<p>A Conselheira [...] esclareceu que a Resolução n° 265 é decorrente do momento pela qual a Comissão de Inscrição vem passando, de identificar a dificuldade de algumas entidades na entrega da documentação solicitada pelo CMAS a partir da Resolução 231/11 [...]. A Secretária Executiva [...] realizou a leitura do Parecer n° 003/12 da Comissão de Inscrição, e da Resolução n° 265/12. A Conselheira [...] contextualizou que a partir da Resolução n° 231/11, todas as entidades deveriam encaminhar ao CMAS Requerimento de Inscrição até o dia 30 de abril, e que o Protocolo de recebimento do referido Requerimento “garante” à entidade a situação de regularidade, até ser procedida a análise do seu processo pela Comissão de Inscrição e posterior apreciação da Assembléia do CMAS. No entanto, a Comissão de Inscrição verificou que quatro entidades não protocolaram o requerimento de inscrição junto ao CMAS, e que as mesmas não poderiam ser prejudicadas, visto que, elas desenvolvem um relevante trabalho para o Município de Florianópolis. [...] a Comissão de Inscrição apresenta a Resolução n° 265/12 ao CMAS, com o intuito de regularizar e validar o requerimento de inscrição das seguintes entidades:</p>
26/07/2012	<p>3 - Conclusão do Processo de Apreciação do Relatório da Casa de Passagem.</p>	<p>Relatório feito em parceria CMAS-SMAS sobre oferta de serviço socioassistencial específico, tratando de levantamento situacional e recomendações para a execução dos serviços.</p>	<p>A Conselheira [...] parabenizou o Conselheiro [...] pela elaboração do Relatório, uma vez que, o seu conteúdo traz, sobretudo, orientações e recomendações sobre a organização e oferta do Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes no âmbito da Política de Assistência Social. A Conselheira [...] frisou que muitas das questões apontadas pelo Relatório do Conselheiro [...], foram também “levantadas” no Relatório da Gerência de Alta Complexidade da SEMAS, e reconheceu que algumas adequações ainda não estão sendo atendidas a contento, mas que estão sendo providenciadas.</p>

APÊNDICE D – Quadro 31 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

26/ 07/ 201 2	7 — Momento das Comissões.	Ponderação sobre capacidades do conselho, em questão de recursos humanos, na visitação de entidades. Essa incapacidade pode explicar o problema das visitações. Como observado, há um número expressivo de entidades conveniadas em 2012 (47) que devem ser esporadicamente visitadas.	O Conselheiro [...] contextualizou que a Comissão de Política vem apresentando dificuldades para desenvolver seus trabalhos em função da extensa agenda de visitas aos serviços socioassistenciais e, sobretudo, pela ausência constante dos Conselheiros que compõe a Comissão. [...]. Neste sentido, o Conselheiro [...] solicitou orientações sobre como a Comissão deve proceder diante das ausências. A Conselheira [...] reforçou a fala do Conselheiro [...] e ressaltou que este problema também se apresenta em outras Comissões principalmente na Comissão de Inscrição.
30/ 09/ 201 2	7 - Apreciação da Resolução n° 272/2012 que “Estabelece normas para arquivamento de processos de inscrição de Entidades no âmbito da Comissão de Inscrição, Acompanhamento e Fiscalização, revoga a Resolução CMAS n° 124/2006 e dá outras providências”.	No processo de inscrição de entidades muitas ainda não apresentaram documentação. O conselho buscou facilitar o seu trabalho na reinscrição, por meio da revogação de regras antigas e aplicação de novos procedimentos. A visita institucional não seria mais condição necessária para o arquivamento das solicitações de inscrição, podendo a revisão documental recusar as solicitações.	[...] Conselheira [...] relatou que a Resolução 272 é decorrente da análise documental realizada pela Comissão de Inscrição e Secretaria Executiva do CMAS, que observou um número considerável de entidades que não estão respaldadas pela Resolução 231, por não apresentarem a documentação solicitada. Esclareceu que o Sr. [...], colaborador da Comissão, estudou a antiga Resolução e apresentou à Comissão uma proposta para facilitar o processo de arquivamento das entidades. [...]. A Secretária Executiva [...] confirmou que qualquer um dos critérios apresentados resulta no arquivamento. A Conselheira [...] ressaltou que a Resolução 272 assegura o arquivamento do processo a partir da análise documental. [...]. A Conselheira [...] contextualizou a forma de sequência do Protocolo de Requerimento de Inscrição , esclarecendo que muitas análises são interrompidas por falta de documentação apresentada pela entidade. Informou ainda que, a Comissão de Inscrição priorizou as entidades que prestam atendimento à pessoa com deficiência por considerá-las as mais complexas.
29/ 11/ 201 2	Apreciação de resoluções que arquivam ou concedem inscrição à entidade ou serviços socioassistenciais.	Mostra que o trabalho é continuado da mesma forma desde 2010. Cada processo é analisado individualmente, observando-se os documentos e então visitando as entidades. Os critérios são as regulações nacionais.	A Presidente passou a palavra para a Conselheira [...], que naquele momento assumia a Coordenação da Comissão de Inscrição. A Conselheira [...] contextualizou o trabalho realizado pela Comissão de Inscrição e ressaltou que não se trata de algo novo, mas sim de um processo que vem sendo estudado e discutido desde 2010. Esclareceu que a Comissão realiza uma análise criteriosa de toda a documentação para na sequência proceder a visita na entidade. Segundo ela todo o processo é concluído com a elaboração do Parecer. [A] Conselheira [...] informou que foi solicitado à entidade alteração do seu Estatuto no que se refere à gratuidade de 100% dos seus serviços, de acordo com o que prevê a Resolução n° 231/2011, apesar de a entidade ter apresentado Declaração assegurando a gratuidade dos serviços. [...] a Conselheira esclareceu que se trata da mesma situação já verificada anteriormente, isto é, apenas pela análise documental foi possível constatar que não se trata de entidade de assistência social, mas sim de saúde. [...].

APÊNDICE D – Quadro 32 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

13/12/2012	4 - Aprovação do calendário das Assembleias Gerais do CMAS - 2013.	É anunciado um aumento na quantidade de reuniões para que se possa deliberar sobre o processo de inscrição de entidades no ano seguinte. Curioso que a quantidade de publicações em 2013 tenha crescido em relação a 2012.	A Presidente relata que está defendendo uma solicitação do coordenador do GT Convênio, em função da necessidade de aprovação da Resolução de critérios para o cofinanciamento da rede socioassistencial privada exercício 2013.
13/12/2012	Apreciação de resoluções que arquivam ou concedem inscrição à entidade ou serviços socioassistenciais.	Aplicação dos critérios nacionais para a readequação da rede socioassistencial privada. Indefere a inscrição de serviço ou entidade por não ser tipificado.	[...] a Coordenadora da Comissão enfatiza o caráter relevante do serviço executado pela entidade e explica que considerando as normativas vigentes o serviço não é caracterizado enquanto serviço socioassistencial. Passada a palavra para a representante da entidade, esta coloca que não possui dúvidas com relação ao parecer e que já possuía conhecimento das atuais normativas. A Conselheira Elisabeth Bahia esclarece que ao longo do tempo o CMAS já foi preparando as Comunidades Terapêuticas para a desvinculação com a Assistência Social e que as mesmas já tinham conhecimento de que não eram caracterizadas enquanto entidades de Assistência Social.
31/01/2013	4 a Apreciação da Resolução nº 289/2013 Define critérios e Pisos de Proteção Social para o Cofinanciamento da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental, aplicável ao cofinanciamento do exercício 2013	Explica como as planilhas de definição de critérios e pisos foram elaboradas. A citação mostra que houve mudança nesse processo após o ano de 2009. O Grupo de Trabalho Convênios, parte dessa transformação na elaboração dos critérios e integrante do CMAS, é o centro decisor nesse sentido. Noutro momento os Conselheiros exaltaram a atuação conjunta desse GT com a Secretaria de assistência social.	[...] o Conselheiro [...] ressalta três pontos de como foi construído a Resolução: I- como se definiu o custo dos serviços, II- Que vem se adotando a lógica de aumentar em 10% o percentual de cofinanciamento municipal assim como a luta pela garantia de 10% para a Assistência Social do orçamento municipal, que no ano de [2012] foram aplicados 30,03% na Atenção Básica e 11% na Média Complexidade e na Alta Complexidade 32%; III- Em relação aos custos dos serviços deverá haver um investimento maciço na atenção básica. [...] [a conselheira] relata que [...] representa o segmento das entidades, explica funcionamento do conselho, que até 2008 o convênio com as entidades era de outra forma e que em 2009 criou-se o GT convênio que tem como finalidade estudar uma nova forma de convênio. Salienta que tomamos o custo real dos serviços das entidades e a partir deste valor estabeleceu um percentual para o serviço, assim o conselho traz para si a incumbência de criar critérios para o cofinanciamento da rede socioassistencial não governamental com base nas normatizações, orientações que tratam deste assunto no SUAS, da referência e contra-referência e que cada serviço precisa ser referenciado no CRAS ou CREAS.

APÊNDICE D – Quadro 33 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

28/02/2013	-	Organização interna do conselho para seleção de um conselheiro para atuar junto à Secretaria na elaboração de planilhas de convênios.	Referente a planilha de convênios a Conselheira, Sra. Solange Bueno coloca como um encaminhamento do GT convênio foi de que um conselheiro represente o Conselho no grupo da secretaria que está construindo a planilha de convênio e que a pessoa indicada seria o Conselheiro Sr. Edelvan de Jesus Conceição por estar na coordenação.
28/02/2013	Apreciação de resoluções que arquivam ou concedem inscrição à entidade ou serviços socioassistenciais.	Aplicação dos critérios nacionais para a readequação da rede socioassistencial privada. Estende os prazos de adequação no estatuto das entidades com pendências. Essa parcimônia é reconhecida pelas entidades.	Em seguida a Conselheira Solange Bueno abriu espaço para que os representantes da Casa da Criança do Morro da Penitenciária se manifestassem. O Vice Presidente da Entidade, Sr. Gilson Rogério Moraes agradeceu o bom senso dos Conselheiros em relação a alteração dos prazos para adequação do Estatuto,
25/04/2013	Apreciação de resoluções que arquivam ou concedem inscrição à entidade ou serviços socioassistenciais.	Evidencia que o prazo para realizar as adequações sobre os Planos de Ação das entidades, até o final de 2013, é exigência do CNAS. Mostra que os conselheiros também têm dificuldades em classificar os serviços prestados pelas entidades. Líderes de OSC se mostram confusos, mas empenhados no processo de readequação, por vezes vendo o CMAS como parceiro.	A Conselheira [...] esclareceu que a ASCUNSEG desenvolve serviços da Proteção Social Básica e que “ é um desafio tipificar esses serviços ”. Afirmou ainda que a entidade necessitar readequar os serviços de acordo com Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, e colocou o CMAS, por meio da Comissão de Inscrição, para prestar orientações à entidade. O Padre [...], representante da entidade, disse estar muito feliz com o deferimento do processo de inscrição, e apesar de reconhecer a necessidade de readequação dos serviços, considerou que o prazo até o final do ano é insuficiente [...]. Afirmou que: “ esta parceria é fundamental, assim, a partir da inscrição, passos mais certos serão dados ”. A Conselheira [...] esclareceu que a necessidade de readequação dos Planos de Ação até o final de 2013, trata-se de normativa do CNAS estabelecida na Resolução nº 16.

APÊNDICE D – Quadro 34 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

04/04/2013	-	Resolução no CMAS de problemas relativos ao repasse de recursos à rede não-governamental. Indica capacidade de resolução de problemas para as entidades por meio de diálogo direto com a SMAS.	A Conselheira [...] informou que a Comissão de Convênios sugere o encaminhamento de Ofício à gestão da SEMAS solicitando esclarecimentos sobre os atrasos no repasse dos recursos às entidades conveniadas. A Conselheira [...] relatou que: “a sua entidade está com tudo em dia”, que comparece praticamente todos os dias no setor financeiro da SEMAS e a liberação de recursos para sua entidade não é resolvida. Afirmou que irá discutir esta questão no Fórum Permanente de Políticas Públicas de Florianópolis e Tribunal de Contas do Estado, pois considera “inadmissível” esta situação.
23/05/2013	11 – Momento das Comissões.	Insuficiência de recursos humanos na gestão das inscrições causa atraso nos processos.	A Conselheira [...] informou que a Comissão de Inscrição se encontra com vários pareceres pendentes em função de consultas realizadas ao CNAS e sem respostas até o momento, e ressaltou que será necessário realizar Assembleia Extraordinária para deliberação dos mesmos.
29/08/2013	5. Resolução [...] n.º 310/2013 que “Aprova o Termo de Aceite Ações Estratégicas do PETI”;	Serviço público dependente da prestação indireta gerida pelo CMAS. Os conselheiros diagnosticaram o não funcionamento de um serviço e a resolução do problema é dada pela ativação e direcionamento das entidades pelo CMAS. Mostra uma dependência - sem se discutir aqui se é salubre ou não - em relação à rede privada.	[Conselheira] fez a leitura do parecer da Comissão de Políticas. A Conselheira [...] explica que o PETI não está extinto, as famílias devem ser atendidas pela Proteção Social Especial de Média Complexidade e pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos da Proteção Social Básica. A Conselheira [...] diz “cada vez se fala mais, mas não há atendimento, as entidades não estão vendo este serviço funcionar , são as entidades que atendem essa demanda e recebem pouco recurso para isso. ” A Conselheira [...] esclarece sobre o reordenamento e diz que é um processo difícil e que vai ser realizada reunião com entidades. [...] A Conselheira Karine pede prioridade para o cofinanciamento da Proteção Social Básica e esclarece que a Comissão de Convênios vem estudando os critérios e as dificuldades no conveniamento com as entidades.

APÊNDICE D – Quadro 35 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

26/09/2013	10 — Resolução n° 328/2013 que Indefere a Solicitação de Inscrição de Entidades que não apresentaram documentação conforme Resolução CMAS n° 231/2011	Tratou, em conjunto, do indeferimento da inscrição de várias entidades, em função do não cumprimento de prazos de reinscrição.	A Coordenadora da Comissão de Inscrição, Acompanhamento e Fiscalização explicou os passos que resultaram na elaboração desta resolução, onde o objetivo é indeferir entidades em que a comissão analisou a pasta em 2012 e verificou que faltam os documentos essenciais para o processo de inscrição, na época foram remetidos ofícios as entidades e até o momento não foram respondidos.
28/11/2013	5 - Resposta ao Ofício n° 011/CMHIS/2013 de 17 de setembro de 2013 do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social.	O CMAS recebeu ofício do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social solicitando que se responsabilizasse por um benefício dessa pasta. Entretanto, o pedido é recusado com base nas normativas nacionais que não associam esse tipo de benefício e serviço de habitação à assistência social.	Por fim, este Conselho não é favorável á prorrogação da referida lei que contrapõe-se as normativas nacionais sobre benefícios eventuais e as discussões no âmbito do Conselho e dos serviços socioassistenciais. Igualmente o CMAS propõe estabelecer um diálogo acerca da transição da referida lei.
28/11/2013	2 - Resolução n° 343 que Define Critérios e Pisos de Proteção Social para o Cofinanciamento da Rede Socioassistencial Municipal Não Governamental para o Exercício 2014.	O conselho é um espaço de transparência e esclarecimento sobre a tomada de decisão. Gerentes de entidades constantemente o procuram para sanar suas dúvidas e se manifestar em relação às decisões.	A [...] representante da AFLODEF, solicitou esclarecimentos à Comissão de Convênios sobre os parâmetros utilizados para definição dos critérios apresentados, e ponderou que provavelmente as "entidades pequenas" não irão alcançar os mesmos. O Conselheiros [...] informou que a Comissão realizou consulta às entidades, por meio da aplicação de um questionário. [...] O [...] representante da Orionópolis, lembrou aos presentes que a referida entidade atende a grande Florianópolis e sugeriu que o CMAS refletisse mais um pouco sobre a definição de critérios para o cofinanciamento municipal. Concluiu afirmando que o “...o portador de deficiência também tem voz, e este percentual apresentado de 46% é insuficiente. É preciso refletir melhor ou as entidades serão banidas”. O Conselheiro Alexandre Espíndola lembrou a todos que ele, o Secretário da Assistência Social, Sr. Alessandro Abreu, e seu Adjunto Ricardo Bastos tem nas entidades a origem dos seus trabalhos, e que “...o nosso foco são as pessoas atendidas na ponta, seja nos serviços governamentais ou nas entidades”.

APÊNDICE D – Quadro 36 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

13/12/2013	<p>4. Deliberação dos Pareceres e Resoluções da Comissão de Inscrição Acompanhamento e Fiscalização;</p>	<p>As entidades têm os seus serviços avaliados, além da documentação enviada para a reinscrição no conselho. Essa avaliação é individualizada, realizada caso-a-caso. Muitas OSC são reconhecidas, outras têm vetos parciais e recebem exigências para que mantenham convênios, enquanto outras têm seus processos indeferidos. O trabalho do CMAS não se dá somente na reinscrição, conforme as exigências da Resolução CNAS n° 16/2010, mas é sistemática na função avaliativa dos serviços prestados indiretamente.</p>
29/04/2014	<p>Resolução 13-2014 que “Dispõe sobre o cofinanciamento Estadual dos Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade</p>	<p>Trata-se de aplicação de recursos conforme nível de complexidade. Envolve e aplica recursos em unidades públicas e entidades privadas. Essa ação representa continuidade na gestão da rede privada pelo CMAS.</p>

APÊNDICE D – Quadro 37 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

12/03/2015	5-Deliberação sobre Resolução que dispõe sobre o Plano de Reordenamento dos Serviços de Alta Complexidade para População de Rua;	O Plano em questão foi estudado pela Comissão de Políticas do CMAS, que elaborou um parecer sobre as ações no atendimento à população de rua. Interessante notar a participação de movimentos interessados nessa política, que colocaram diversas questões e críticas sobre os serviços. Abre para a possibilidade de se contemplar os papéis de pluralização exercido pelos conselhos.	[A conselheira] explicou que o Município há muito tempo vem executando as ações para a população em situação de rua, e em [2014] o Município recebeu um documento solicitando um Reordenamento das ações [...]. Tal reordenamento foi feito, e em [2015] foi revisado e feito novas alterações, resultando em um plano bastante completo, o qual foi apresentado pela Conselheira. [...]. Finalizando a explanação da conselheira [...], A Conselheira e Presidente [...] explicou que a Comissão de Política fez um estudo bastante amplo do plano de reordenamento e a partir deste estudo, a Comissão construiu um parecer fazendo algumas recomendações e sugeriu que fosse apresentado o parecer elaborado pela Comissão de Política e após abre o espaço para discussões. O Representante do movimento da População em Situação de Rua, Daniel dos Santos, entregou um documento para a presidente do CMAS, onde constam esclarecimentos, propostas e questionamentos acerca dos serviços oferecidos no município, questões de saúde dos usuários acolhidos, a falta de vagas para mulheres em situação de rua, esclarecimentos em relação à alimentação, ausência de refeições nos finais de semana, entre outras questões.
12/03/2015	6-Alteração da Resolução n° 02, [...] de 2015, que aprova Planilha de Cofinanciamento Municipal à Rede Socioassistencial Não Governamental.	Ajustes protocolares na gestão da rede privada, referentes à alteração de metas de atendimento e quantidade de recursos a serem transferidos para entidade.	[...] Nesta planilha constava a apresentação de cada entidade conveniada, bem como o número de metas de cada uma. Na primeira semana do mês de março, o CMAS recebeu um ofício da Secretaria Municipal de Assistência Social, informando que uma Entidade havia solicitado redução de meta, provocando com isso uma alteração na resolução citada. Sendo assim, as Comissões de Finanças e de Normas e Regulamentos, estudaram os documentos e deliberaram em estar destinando o valor do recurso para outra Entidade.

APÊNDICE D – Quadro 38 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(continua)

29/10/2015	<p>4- leitura dos pareceres e Resoluções da Comissão de Inscrição, Acompanhamento e Fiscalização:</p>	<p>Ação procedimental de análise das inscrições de serviços e entidades. Seis anos após uma das maiores alterações na política socioassistencial, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, os administradores das entidades ainda se veem um tanto afastados de compreendê-la e executá-la. Os próprios representantes das OSC lotados no conselho são favoráveis à implementação das políticas nacionais e não há dissenso interno sobre isso. Cabe lembrar que houve palestras e treinamentos no município, cujo tema foi a readequação dos serviços, em que as OSC foram convocadas a comparecer. A continuidade da prestação do serviço tal como vinha sendo executado é uma força presente e persistente nos municípios.</p>	<p>[...] adentrando na apresentação dos pareceres da Comissão de Inscrição, referente aos deferimentos ou indeferimento de requerimento de inscrições de Entidades no CMAS, primeiramente foi apresentado o Parecer e Resolução da Entidade Centro Holístico Luzes da Esperança, a qual teve a inscrição cancelada no CMAS, por não caracterizar-se enquanto Entidade de Assistência Social. Verificou-se com a entidade se gostaria de se manifestar em relação ao conteúdo do Parecer. Todos os representantes da Entidade argumentaram dizendo que tiveram todo um esforço para conseguir a inscrição. [...] As Conselheiras que realizaram a Visita no Centro Holístico, explicaram que o trabalho da Entidade é muito importante e que não devem desmotivar devido o cancelamento da inscrição. [...] [...] o próximo parecer e Resolução apresentados foi da Associação de Apoio aos Portadores de Esclerose Múltipla, que também teve inscrição cancelada por se caracterizar como Entidade atuante na área da Saúde. [...] Passando a palavra a entidade, o representante explicou sobre a doença e desabafou dizendo não entender o não reconhecimento da Entidade pelo CMAS. Disse entender que os serviços prestados pela Instituição, não ser apenas de saúde. A Conselheira e Presidente Taiza explicou sobre as mudanças que ocorreram na legislação em 2009 [...].</p>
------------	--	---	---

APÊNDICE D – Quadro 39 – Complemento da tabela 13 – Três caminhos de ação do CMAS(conclusão)

13/11 /2015	7- Resoluções da Comissão de Inscrição;	O conselho já inscreve as entidades associando-as ao serviço tipificado e seu respectivo nível de complexidade. As comunicações observadas entre CMAS-OSC indicam que há influência do primeiro sobre o ajuste das atividades a serem executadas pelas OSC.	O parecer feito pelas conselheiras Renata e Laura recomenda o deferimento da solicitação de inscrição, sendo inscrita como entidade de assistência social e de atendimento, vinculado a Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social. O parecer feito pelas conselheiras Taíza e Laura recomenda pelo deferimento como entidade de assistência social e de atendimento, vinculado a Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social.
17/12 /2015	8- Resolução que define os Critérios e Pisos de proteção Social para o Cofinanciamentos da Rede Socioassistencial Municipal não Governamental [2016];	Definição de critérios e pisos dos serviços considerando a realidade municipal e a chegada de novas regulações (Marco Regulatório).	5- O Assunto seguinte foi à apresentação da Resolução que aprova os critérios de cofinanciamento para 2016 da Rede Municipal não Governamental. A Conselheira Taiza explica que esta resolução foi estudada em reunião conjunta com as Comissões de normas e Regulamentos e Finanças. Esclareceu também que teve como base a Resolução 01/2015 do CMAS, sendo atualizados, apenas os valores. A Conselheira Kathia Madeira Explicou que a referida Resolução necessitou de um estudo bastante aprofundado que no decorrer da leitura poderá ser observado. Durante o estudo da resolução, foi possível identificar que os valores presentes não estão de acordo com a realidade das entidades. Continuando, reforçou que a análise desta resolução nos próximos anos requer maior aprofundamento, visto que em breve virão algumas mudanças em virtude do Marco Regulatório.
28/04 /2016	5 – Deliberação sobre os Pareceres e Resoluções da Comissão de Inscrição;	Ação procedimental de análise das inscrições de serviços e entidades. As entidades que protestaram contra o indeferimento ou cancelamento da inscrição no CMAS receberam explicações sobre a tipificação de serviços e sobre a definição de entidade de assistência social conforme as regulações nacionais.	5 – [...] a Secretária Executiva [...] faz a leitura das Resoluções referentes a Comissão de Inscrição, Resolução nº 21 [de 28/4/2016], que indefere a solicitação de inscrição da Associação [...], por não apresentar subsídios quanto ao caráter de assistência social; Resolução n.º 22 [28/4/2016], indefere a solicitação de inscrição do Grêmio Recreativo [...] por não apresentar subsídios ao CMAS referente a análise quanto ao caráter de assistência social; o Presidente da Escola se manifesta questionando o posicionamento do Conselho, [...]; A Conselheira [...] explicita de que forma ocorreu o processo de análise e coloca o Conselho a disposição [...]; Resolução n.º 23 de [28/4/2016], cancela a inscrição da Entidade Centro Comunitário [...], por não estar em consonância com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais; o representante da entidade manifesta-se contrário a decisão do parecer. A secretária continua a leitura destacando o de assistência (sic), que os serviços não têm uma proposta metodológica que articulem as oficinas oferecidas pela Entidade, ressalta que a mesma não realiza um trabalho em conjunto com as famílias das crianças atendidas, e que as atividades são realizadas de forma isolada.

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

N°	Data	Pauta	Descrição-resumo	Citação-chave
1	28/01/2010	4 - Momento das Comissões: Comissão de Inscrição: Apresentação de Pareceres de adequação da Inscrição Provisória para Inscrição com validade de três anos; Pareceres de Solicitação de Inscrição;	Atividade de deferimento/indeferimento de inscrição de entidades na qual é destacada a necessidade de o CMAS se localizar quanto às regras de inscrição de entidades. Há muitas dúvidas sobre aspectos específicos dessas regulações que dificultam a tomada de decisão por parte dos conselheiros, bem como sobre os representantes das entidades privadas.	A Conselheira Norma pondera que esta Lei [n° 12.101/2009] deve ser distribuída para conhecimento dos Conselheiros. A Secretária Executiva Simone ressalta que a Comissão de Inscrição deverá estudar essa Lei por conta das inscrições. Ao encontro da nova regulamentação, a Conselheira Elisabeth Bahia informa sobre a solicitação de inscrição da Entidade Associação Irmão Joaquim, a qual, conforme reunião realizada com a Comissão de Inscrição precisa realizar adequações quanto a caracterizar sua natureza e característica essenciais;
2	25/03/2010	6- Divulgação de reunião do CNAS que tratou da transição do CNAS acerca dos registros de Entidades; Esclarecimentos acerca do atendimento às pessoas com transtorno mental: papel da Assistência Social e Saúde: GT diagnóstico e GT marco regulatório — instância estadual;	Ressalta a posição do CNAS como referência informativa no direcionamento dos conselheiros para que implementem a política. Dois pontos-chave da Plenária do CNAS foram de encontro ao tema de interesse do CMAS: a dissociação Saúde-Assistência Social; e a inscrição de entidades por meio da Lei n° 12.101/2009. O questionamento do conselheiro sobre o que deve fazer a AS deixa clara que o trabalho de implementação da política nacional recai no nível local, que de fato implementa as medidas. Diante do veto à execução de um tipo de serviço, resta no nível local uma demanda a ser atendida. O dilema dos conselheiros é sobre como implementar a política e resolver os impasses legados por essa implementação.	[...] o Conselheiro [...] fala que a respectiva Lei [12.101/2009] representa novo marco regulatório para a inscrição das entidades no âmbito federal, por meio dos respectivos Ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social e Combate e Fome. O Colaborador Ignácio solicita esclarecimentos sobre a separação dos segmentos da educação e saúde da assistência social, perguntando, desta forma o que ficará para a Assistência Social? Neste sentido o Conselheiro [...] manifesta preocupação com a situação das Comunidades Terapêuticas. A Conselheira eleita Sra. [...] elucida que a Assistência Social pretende definir suas demandas para fins de financiamento e de normatizações, não podendo desta forma se responsabilizar pelas questões da saúde e educação. A Conselheira Solange Bueno retoma o acúmulo de discussão do CMAS nestas questões, sendo que ainda neste ano alguns serviços de saúde foram cofinanciados, mas com a necessária preocupação com a transição.

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

3	09/06/2010	[...]	<p>6- Apreciação do Parecer da Comissão de Inscrição - Indeferimento da Solicitação de Inscrição da Entidade</p>	<p>Debates no conselho que são de interesse das políticas nacionais, remetendo à implementação no nível local, como o vínculo das entidades ao SUAS. Esse é um tema bastante frequente, que muitas vezes gera desentendimento entre o conselho e a entidade, mas como citado, há compreensões conflitantes entre os próprios conselheiros. Notável que essas divergências vão se mitigando ao longo do tempo.</p>	<p>O CMDCA indeferiu a solicitação de inscrição e encaminhou para inscrição no CMAS [também indeferiu]. A Secretária Executiva [...] solicita que expliquem melhor que ações desenvolvem exatamente. O Conselheiro [...] expõe sua opinião de que a sociedade civil está cada vez mais assumindo trabalhos que não são de sua competência, principalmente por meio do voluntariado, as quais seriam atribuições do Estado. Enfoca que o objetivo é juntarmos forças e não dividirmos. O Colaborador [...] diverge da opinião do Conselheiro Valdevino e coloca que quando aparecem pessoas querendo fazer algum trabalho o Estado deve ter condições de orientar as adequações necessárias para atuar em pareceria. A Secretária Executiva [...] explica que o olhar da Comissão de Inscrição incide nas características essenciais de Assistência Social das entidades e para os Serviços Socioassistenciais desenvolvidos, sendo que um dos indicadores desta análise é a realização de ações continuadas e sistemáticas, não desenvolvidas, à época da visita. A Conselheira e Coordenadora da Comissão Neusa reitera os critérios de avaliação da Comissão, baseados nas normas e na Tipificação de Serviços Socioassistenciais e orienta que a entidade poderá continuar a funcionar, caso não seja caracterizada como entidade de Assistência Social, uma vez em que a análise da Comissão entendeu que as ações estão no âmbito psico-didático.</p>
---	------------	-------	--	---	--

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

<p>4 29/07/2010</p>	<p>5- Apreciação da Resolução nº 218/10 referente à “Suspensão do Convênio com a Entidade Centro de Toxicômanos e Alcoolistas- CRETA, relativo ao cofinanciamento das Comunidades Terapêuticas e dá outras providências”;</p>	<p>O episódio citado manifesta a função do conselho de supervisão e controle sobre as entidades. Nesse episódio tem-se a apreciação de denúncia de agressão a uma jovem em uma Comunidade Terapêutica - um espaço para tratamento de drogadição. O conselho se dividiu em duas posições em relação ao caso de agressão na entidade. Mas o curioso foi a posição de um grupo mais parcimonioso em defesa da manutenção do convênio com tal entidade. Posição baseada na dependência do município em relação ao serviço prestado pela entidade. Os conselheiros dessa posição enfatizaram que aquela entidade era a única na região a prestar acolhimento e atendimento sanitário e social àquele público, especialmente no atendimento e institucionalização de mulheres. O que mostra a dependência do Estado às OSC no campo da assistência social.</p>	<p>A Presidente do CMAS [...] solicita atenção a este assunto, pois o Conselho no uso de suas atribuições em relação ao cofinanciamento municipal da Rede Privada, por meio do Parecer e Resolução em tela está demandando encaminhamentos em relação a Entidade Centro de Recuperação de Toxicômanos e Alcoolistas- CRETA, oriundos da análise de denúncia de agressão à adolescente em processo de triagem pelo dirigente da entidade feita pelo Colegiado ampliado de Conselhos Tutelares.</p>
<p>5 -</p>	<p>Deliberação acerca da representação do CMAS na Comissão Intersetorial de Saúde Mental</p>	<p>A resolução acima, nº 2018/2010, levantou o debate sobre a transferência de competências às políticas de saúde, mais uma vez, revisando as funções da assistência social debatido em outras instâncias, com a participação do conselho.</p>	<p>A Conselheira [...] sugere que se iniciem imediatamente as tratativas para a transição das Comunidades Terapêuticas para a Política de Saúde. A Conselheira [...] ressalta que na Planária do Conselho Estadual de Saúde - CES está pautado esse assunto. A Secretária Executiva [...] sugere que seja encaminhado expediente ao Conselho Municipal de Saúde para solicitar a inclusão deste assunto em pauta. Aprovado. O Conselheiro [...] lembra que este assunto também será tema da Comissão Intersetorial de Saúde Mental.</p>

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

6	25/11/2010	4-A apresentação das principais Resoluções do CMAS e os reflexos para os usuários Assistência Social	O tema da distinção entre as áreas de política é retomado no debate dos Benefícios Eventuais que competem mais à saúde do que à assistência social.	Foram citados outros benefícios eventuais (BEs) atendidos pela Assistência Social como passes e fraldas, ressaltando que alguns benefícios atendidos pela Assistência Social, diz respeito a outras políticas, com o a Saúde. Neste momento, foi questionado ao CMAS o seu posicionamento quanto a este assunto. Foi esclarecido que o CMAS está fazendo um estudo sobre os benefícios eventuais e em breve emitirá Resolução sobre o atendimento dos mesmos sob sua responsabilidade: Relativo aos BE de responsabilidade da Saúde, o CMAS está tomando a iniciativa em realizar a transição dos serviços e atendimento de benefícios alocados na Assistência Social para a Política de Saúde, com a participação dos Gestores e Conselhos de ambas as Políticas.
7	27/01/2011	4- Apreciação da Resolução nº 231/11 "que regulamenta o inciso XVI, do artigo 4º da Lei Municipal 8049 de 19 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de inscrição e funcionamento de entidades e organizações de Assistência Social e de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais”;	Elaboração de documento com a definição de critérios avaliativos a serem considerados em visita institucional. As visitas são atividades fiscalizatórias e de avaliação <i>a posteriori</i> , após prestação do serviço, ou como critério para o início de prestação de um serviço.	Dando continuidade, inicia-se discussão sobre o Artigo Quarto Parágrafo Único, concernente ao acesso a Assistência Social. Os conselheiros sugerem que se coloque dispositivo para clarificar que o atendimento estará amarrado às normas dos serviços existentes no município. Parágrafo Segundo: Sobre a concessão de benefícios sugere-se colocar que serão considerados os critérios específicos dos serviços. O conselheiro Hélio aborda a questão das entidades religiosas argumentando que estas são autônomas no desenvolvimento de suas ações. Os Conselheiros elucidam que da mesma forma, estas entidades religiosas terão que levar em conta as normas da Assistência Social se estiverem inscritas no CMAS e fazendo parte da rede sociassistencial. A Presidenta Solange ressalta o objetivo de conciliar o estatuto e a questão jurídica.

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

8	24/02/2011 -	<p>Em continuidade, aborda-se mais diretamente o tema dos serviços voltados aos dependentes químicos. Debate que segue no âmbito de caracterização da pasta e resolução de dilemas pragmáticos do atendimento à públicos específicos afetados pela transição de funções setoriais e definição da pasta de assistência social. A definição de critérios e pisos para os serviços socioassistenciais é outro ponto de pauta, mas associa-se a este: as entidades de atendimento a dependentes químicos foram gradualmente desvinculadas dos convênios, de acordo com o estabelecimento de tais critérios pelo CMAS.</p>	<p>Na sua fala [de conselheiro] apontou para a necessidade de se realizar articulações acerca deste assunto com estruturas de pactuação como a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), uma vez em que o reordenamento dos Serviços de Habilitação e Reabilitação de dependentes químicos para a área da saúde, tem implicações nos orçamentos públicos dos Fundos de Assistência Social e do Fundo de Saúde. Constata que a tipificação dos serviços de assistência social não é clara quanto a estes serviços e salienta a importância de ampliar a força da Resolução em parceria com outros setores, em especial a Saúde. [...] A Conselheira [...] manifesta preocupação com o cofinanciamento municipal 2011 às entidades que atuam com dependência química, uma vez em que, no seu entendimento, com a aprovação da Resolução 232/11 estas Entidades não serão mais de Assistência Social. [...] Esclarecido pela Presidente do Conselho que as entidades que atuam com dependência química, em razão da sua característica essencial, não se configuram como entidades de assistência social, já no entendimento da Resolução 231/11 e que o foco da Resolução 232 são os serviços.</p>
9	31/03/2011	<p>10- Capacitação acerca do Processo de Inscrição da Rede Socioassistencial não Governamental nos Conselhos Municipais de Assistência Social - Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação:</p>	<p>Capacitação voltada aos conselheiros, referente ao processo de inscrição de serviços e entidades nos setores de políticas públicas adequados.</p>
10	28/04/2011	<p>10- Momento das Comissões:- Comissão de Inscrição - Apresentação da Resolução CNAS nº 10 que “Altera a Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010, que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal”.</p>	<p>Estudo entre os conselheiros sobre novas normas federais para a inscrição de entidades.</p>

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

11	30/05/2011	6- Aprovação do relatório trimestral do Plano de Providências do Tribunal de Contas da União - TCU;	Elenca uma série de medidas a serem tomadas pelo CMAS para que se comprometa mais intensamente com a fiscalização e avaliação das entidades e seus serviços. Ou seja, em contexto de novas regulações nacionais, a falta de visitação e fiscalização às entidades significa a falta de implementação das mesmas.	A Conselheira [...], na condição de Diretora da Proteção Social Básica da SEMAS explica à plenária acerca da tramitação municipal advinda dos acórdãos do TCU 2809 e 173, os quais implicaram na realização de um Plano de Providências Municipal decorrente das determinações e recomendações do TCU. A Conselheira reforça que o única determinação do TCU ao Município de Florianópolis é relativa à realização de visitas de acompanhamento e fiscalização às entidades que recebem cofinanciamento municipal, sendo as demais questões com efeitos de recomendação, as quais foram encampadas pelo Plano de Providências, ampliando os compromissos do Município.
12	30/05/2011	11- Momento das Comissões:- Comissão de Inscrição - Análise dos documentos emitidos pelas Entidades para inscrição no CMAS;	Questões da formulação da política no nível nacional e a sua implementação no nível local, como o caso "o que é uma entidade e um serviço de assistência social?". São questões endereçadas ao CNAS e documentadas aqui. A documentação do conteúdo de uma Plenária do CNAS, em ata, mostra que o conselho municipal busca implementar a política a partir de uma orientação mais geral para a mesma política.	Questionamento sobre a possibilidade de representação de entidades religiosas nos conselhos. Alguns conselheiros ponderaram que se a mesma é preponderantemente de assistência social, como previsto na Lei Federal 12101/2009, poderia se candidatar. Outros se manifestaram no sentido de que a definição de entidades de assistência social está no Decreto n° 6308/2007, portanto, não poderiam se candidatar. Por fim, chegou-se ao consenso de que, se a mesma caracteriza-se como entidade de assistência social, em conformidade com o Decreto n° 6308/2007, ela poderá ter assento nos conselhos.
13	30/05/2011	Relato de participação na 189ª Reunião Ordinária do CNAS, 17, 18 e 19 de maio de 2011	A incerteza nos contextos de implementação é expressa pela conselheira que participou da reunião do CNAS, assim essas incertezas compartilhadas entre aqueles mais próximos à implementação. O trabalho de definição mais clara sobre o que fazer, objetivamente, sobre os conceitos da política, ainda é um trabalho a ser concluído.	Para mim, conselheira [...], a participação nesta Plenária permitiu a constatação de que o SUAS está em construção, de que nossas dúvidas, como município, são também dúvidas de outros municípios e em âmbito nacional. Em termos de delimitação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, foram criados dois Grupos de Trabalho [...] para discutir parâmetros de caracterização de entidades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos e para discutir os incisos III e IV do artigo 2° da LOAS [...]

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

14	28/07/2011	6- Deliberação acerca da participação do CMAS no evento: Oficina de Discussão sobre a Caracterização das Entidades de Assessoramento e de Defesa e Garantia de Direitos e do Encontro com as Organizações Nacionais Representantes do Movimento de Pessoas com Deficiência - dias 9 e 10 de agosto em Brasília/DF.	O evento que contaria com a participação de representantes do CMAS-Florianópolis trataria das regulações nacionais de tipificação de serviços, especificamente aqueles não incluídos na regulação de 2009 (Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais) e foram tipificados posteriormente. A não inclusão dos serviços de Assessoria, Defesa e Garantia de Direitos (ADGD) na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de 2009, gerou confusão entre os conselheiros. A participação do CMAS mostra-o como canal comunicativo, mais uma vez, para a implementação das políticas.	A Secretária Executiva [...] faz a leitura do Ofício do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e ressalta que existe uma lacuna na legislação e que essas Entidades não foram tipificadas. O Presidente [...] que participou de uma das Plenárias do CNAS esclarece que a condição dos convidados na reunião é de observador. A Conselheira Solange esclarece que já houve um encontro com essas Entidades e que agora o objetivo é reunir também as Entidades que atuam com pessoas com deficiência.
15	25/08/2011	5- Apresentação dos resultados da discussão nacional acerca das entidades de assessoramento, defesa e garantia de direitos e habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência;	Retorno sobre o evento anterior.	A Sra. [...] relata a importante tarefa que o Conselho Nacional vem fazendo em organizar as entidades em seus segmentos, e que a secretaria está reforçando o trabalho para que tenha bons resultados. O conselheiro Wagner fala como surgiu o GT, o conselheiro relata que desde o ano passado o CNAS recebeu uma série de questionamento referente ao trabalho que estas entidades estavam fazendo e onde elas configuravam na tipificação.
16	29/09/2011	4 - Apreciação do Parecer nº001/2011 da Comissão de Inscrição que defere o requerimento de inscrição da Entidade Casa Lar Luz do Caminho;	Medidas de avaliação de pedidos de inscrição de uma entidade evidenciam diálogos internos, no conselho, sobre a construção de capacidades de considerar e implementar políticas nacionais. Nesse caso, a entidade foi enquadrada em uma das funções da tipificação.	A [...] Coordenadora da Comissão de Inscrição faz um relato sobre o trabalho da Comissão, diante da reformulação da Resolução de critérios de inscrição de acordo com as regulamentações nacionais, em especial a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Neste sentido, o CMAS editou a Resolução CMAS nº 231/10. Ressalta o desafio de realizar a inscrição nos novos moldes e principalmente por ser uma Entidade que não mantinha atendimento. Referenda o estudo que foi realizado por se tratar de Entidade inscrita no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade (acolhimento institucional a crianças e adolescentes)[...].

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

17	27/10/2011	<p>3- Apreciação da Resolução nº248/II que “Dispõe sobre as atribuições e composição do Grupo de Trabalho, denominado GT Convênios para o período 2011/2012”.</p>	<p>O Grupo de Trabalho Convênios, mencionado em outros documentos, é o que elabora, junto à SMAS, as planilhas de serviços, valores, cronogramas e critérios de prestação de serviços da rede socioassistencial. Nessa ata, mostra-se que o GT processa as diretrizes nacionais e isso requer tempo para a organização da rede. Portanto, decide-se postergar suas ações para o exercício seguinte.</p>	<p>Esclarece que a Resolução do Grupo de Trabalho (GT) que define os critérios para o cofinanciamento da Rede Privada está constantemente sendo reeditada, por conta das análises do GT e a necessária adequação às normativas nacional e a realidade local. Informa que neste momento o GT está focando suas ações na edição da Resolução de critérios para o cofinanciamento 2012, a fim de agilizar o cofinanciamento e efetuar os convênios no início do ano. [...] As atribuições do GT foram prorrogadas para o período 2011/2012, com os seguintes objetivos: contribuir na avaliação das propostas de Convênio para 2012 e propor as bases para a atualização e composição dos pisos para os serviços socioassistenciais, definidos por Proteção Social, para a celebração dos convênios 2012 (Art 1º). A Resolução foi aprovada.</p>
----	------------	---	---	---

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

Esse caso de cancelamento de inscrição de entidade evidencia conflitos na implementação da política. O cancelamento se deu em função de o serviço não ser tipificado; desobedecer à Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH-SUAS); desobedecer as regras constitucionais sobre a impossibilidade de terceirização de funções essenciais e permanentes da administração pública, uma vez que a entidade se utiliza de voluntários para executar serviços na assistência social municipal. As posições no conselho são muito distantes. Uma parte defende a manutenção da inscrição da entidade, sendo citada a dependência municipal aos recursos humanos por ela oferecidos, principalmente diante da escassez de funcionários efetivos. Outra parte defende o cancelamento da inscrição pelas razões já descritas. A presidente da entidade se manifestou argumentando justamente sobre a falta de clareza sobre as políticas nacionais de assistência que são recentes frente à trajetória de atuação benemerente das entidades, apelando ao período de adaptação das atividades. Os representantes governamentais abandonaram a reunião, deixando-a sem quórum para deliberar. Entretanto, essa entidade teve o seu registro cancelado. O episódio mostra tensões na implementação das políticas nacionais na gestão da rede privada, mas também mostra a capacidade de atores não-governamentais fazerem valer seus interesses que são, curiosamente, favoráveis às normativas nacionais.

A Conselheira [...] faz a leitura de pontos que reiteram e reforçam a tese do Parecer nº 002/11 da Comissão de Inscrição, como o fato da AFLOV ser pessoa jurídica de direito privado e mesmo assim ser flagrante o caráter público/governamental da entidade. Outros pontos destacados dizem respeito ao fato de que a aplicação de rendas e recursos das entidades de assistência social deve ser integralmente na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais, sendo que o maior investimento da AFLOV é no "programa estacionamento" que não é de assistência social. Enfatiza que a constituição e forma de atuação da AFLOV deixam claro, historicamente, o seu caráter político partidário [quando o seu Estatuto afirma que a] Presidência deva ser assumida automaticamente, ao início de cada gestão governamental, pela esposa do Prefeito eleito ou por pessoa por ela indicada [...]. Continua colocando que a ligação direta da AFLOV com o poder público municipal permite-lhe empoderar-se como um Órgão Público, administrando uma receita patrimonial exclusiva, que chega a superar o co-financiamento do somatório dos convênios destinados às Entidades de Assistência Social que compõem a rede socioassistencial do município, receita essa que não passa pelas instâncias de controle social do município. Aborda que a AFLOV não faz a articulação preconizada pela política de assistência social com a rede socioassistencial do município para o desenvolvimento de ações integradas com as famílias referenciadas pelos CRAS [...]. A Presidente da AFLOV [...] continua dizendo que a AFLOV como outras Entidades nasceu em um momento em que a Assistência Social não possuía regras claras sobre o que é a Assistência Social e sendo assim, se dispõe a se adequar. [...] A Conselheira [...] Reforça que o CMAS há um ano está divulgando para todas as Entidades as novas regras para inscrição, bem como o prazo estabelecido pelo CNAS. [...] O Conselheiro [...] ressalta que a discussão que está sendo travada no CMAS tem razão de ser, visto as novas regulamentações advindas do CNAS e as Entidades tem que se adequarem.

3- Apreciação de Parecer da Comissão de Inscrição nº 002/2011 que recomenda o cancelamento da inscrição da Associação Florianopolitana de Voluntários (AFLOV); 3.1- Apresentação do Parecer do Pedido de Vistas da Matéria

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

<p>19 23/02/2012</p>	<p>3- Apreciação da Resolução CMAS n° 255/12 que aprova a Planilha de cofinanciamento Municipal à Rede Socioassistencial Privada - Exercício 2012 e dá outras providências;</p>	<p>O relatado nessa ata é muito importante para o mapeamento do domínio de agência. É mostrado que a situação das OSC com serviços inscritos foi mapeado a partir das visitas do GT Convênios, do CMAS, servindo como base informacional para uma atuação conjunta na definição dos critérios de alocação de recursos e planejamento da rede. A atuação conjunta - e seus resultados - foi bem recebida pelos conselheiros. Logo, mesmo que de forma negociada, o CMAS se mostrou relacional, técnica e efetivamente capaz de tomar decisões e executar funções na gestão da rede privada.</p>	<p>O Presidente relata que foi um avanço grandioso a instituição do Grupo de Trabalho conjunto entre Secretaria e CMAS [...] Enfatiza que havia preocupação com os prazos para aprovação da Resolução em função de ser um período de mudanças políticas e também de Gestão do CMAS, [...]. Ressalta ainda que o trabalho de campo realizado pelo setor de convênios embasou as discussões do Grupo de Trabalho e que o trabalho realizado neste ano facilitará o trabalho dos anos posteriores. A Conselheira Solange explica que a finalidade do GT Convênios é traçar os critérios para o cofinanciamento da Rede Socioassistencial Privada e que junto com os técnicos da Secretaria buscou-se adequar os critérios estabelecidos com os recursos previstos no Orçamento 2012, que mesmo não sendo alcançado o custo médio dos serviços houve um ganho real com acréscimo nos pisos de serviços. O que foi um avanço dentro da Política Municipal de Assistência Social. A técnica da SEMAS, Sra. Joana, relata que foi observado na análise das propostas que muitas vezes as informações não eram compatíveis com a realidade, pois não refletiam a real necessidade da entidade. Desta forma a Assistente Social do Setor realizou visitas às entidades que executam serviços de média e alta complexidade e foi verificada a necessidade de criação de um piso de serviços para pessoas dependentes. Ressalta que foi elaborada uma planilha que seria o ideal, mas sendo um ano eleitoral não é permitido utilizar um valor maior de recursos do que o ano anterior, sendo assim foi feita uma readequação da proposta. [...]</p>
<p>20</p>		<p>Os convênios foram renovados de forma procedimental, mas a necessidade de reavaliar a inscrição das entidades em relação às novas normas ainda está pendente.</p>	<p>A conselheira Solange explica que todas as entidades cofinanciadas em 2011 foram mantidas na planilha de cofinanciamento exercício de 2012 visto que a revisão das inscrições das entidades pelo CMAS ainda não ocorreu. [...] A Conselheira Solange relata que o G T Convênios, com a aprovação da planilha de cofinanciamento exercício 2012, encerra grande parte de suas atividades. Com relação à Comissão de Inscrição a conselheira Solange reitera convite aos conselheiros para participação da Comissão e informa que está sendo finalizado o Plano de Acompanhamento e Fiscalização às Entidades e Organizações de Assistência Social o qual norteará o monitoramento das entidades.</p>

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

21	04/02/2012	<p>As atividades de visita sistemática às instituições aparecem aos poucos nos documentos, mostrando a construção de uma prática em reforço. É comum que os conselhos visitem e fiscalizem as entidades e em muitos casos estudados não havia capacidade das secretarias em fazê-los. Entretanto, já havia chamado a atenção a pouca menção a essa atividade anteriormente.</p>	<p>A Conselheira Solange contextualiza o processo de inscrição e fala sobre as características da entidade. Coloca que a comissão de inscrição teve algumas dificuldades na análise da entidade em função das diversas ações executadas pela mesma. A conselheira reforça a complexidade do assunto e a responsabilidade da comissão de inscrição em emitir os pareceres. A conselheira Cláudia solicita que o CMAS realize as visitas as entidades do Continente, em especial a Vila Aparecida. A Secretária Executiva Maria explica o sistema de protocolo das solicitações de inscrição. Feita a leitura do parecer, o mesmo é aprovado pelos presentes. O Presidente da entidade agradece e fala que a visita do CMAS não tem característica de cobrança, mas de orientação e novamente agradece o apoio e compreensão.</p>	
22	28/06/2012	<p>4 - Apreciação da Resolução n° 265/12 que “Valida a inscrição de entidades que protocolaram requerimento de solicitação de inscrição após o prazo estabelecido pela Resolução CMAS n° 231/2011.</p>	<p>Trata de um adiamento de prazos para a inscrição de entidades conforme as novas resoluções do conselho, anteriormente citados. É relatado que as OSC estão com problemas para ajuntamento e elaboração dos documentos que devem esclarecer exigências relacionadas pelas regulações. A fim de não cancelar as inscrições, em função das atividades desempenhadas no conselho, é preferido validar as inscrições tais como estão e adiar as exigências. Mostra uma ação compreensiva por parte do conselho e menos punitiva para com as entidades.</p>	<p>A Conselheira Solange Bueno esclareceu que a Resolução n° 265 é decorrente do momento pela qual a Comissão de Inscrição vem passando, de identificar a dificuldade de algumas entidades na entrega da documentação solicitada pelo CMAS a partir da Resolução 231/11, A Secretária Executiva Taiza Esteia Lisboa Carpes realizou a leitura do Parecer n° 003/12 da Comissão de Inscrição, e da Resolução n° 265/12. A Conselheira Solange Bueno contextualizou que a partir da Resolução n° 231/11, todas as entidades deveriam encaminhar ao CMAS Requerimento de Inscrição até o dia 30 de abril, e que o Protocolo de recebimento do referido Requerimento “garante” à entidade a situação de regularidade, até ser procedida a análise do seu processo pela Comissão de Inscrição e posterior apreciação da Assembléia do CMAS. No entanto, a Comissão de Inscrição verificou que quatro entidades não protocolaram o requerimento de inscrição junto ao CMAS, e que as mesmas não poderiam ser prejudicadas, visto que, elas desenvolvem um relevante trabalho para o Município de Florianópolis. É neste contexto que, a Comissão de Inscrição apresenta a Resolução n° 265/12 ao CMAS, com o intuito de regularizar e validar o requerimento de inscrição das seguintes entidades:</p>

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

23	26/07/2012	3 - Conclusão do Processo de Apreciação do Relatório da Casa de Passagem.	Relatório feito em parceria CMAS-SMAS sobre oferta de serviço socioassistencial específico, tratando de levantamento situacional e recomendações para a execução dos serviços.	A Conselheira [...] parabenizou o Conselheiro [...] pela elaboração do Relatório, uma vez que, o seu conteúdo traz, sobretudo, orientações e recomendações sobre a organização e oferta do Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes no âmbito da Política de Assistência Social. A Conselheira [...] frisou que muitas das questões apontadas pelo Relatório do Conselheiro [...], foram também “levantadas” no Relatório da Gerência de Alta Complexidade da SEMAS, e reconheceu que algumas adequações ainda não estão sendo atendidas a contento, mas que estão sendo providenciadas.
24	26/07/2012	7 — Momento das Comissões.	Ponderação sobre capacidades do conselho, em questão de recursos humanos, na visitação de entidades. Essa incapacidade pode explicar o problema das visitações. Como observado, há um número expressivo de entidades conveniadas em 2012 (47) que devem ser esporadicamente visitadas.	O Conselheiro [...] contextualizou que a Comissão de Política vem apresentando dificuldades para desenvolver seus trabalhos em função da extensa agenda de visitas aos serviços socioassistenciais e, sobretudo, pela ausência constante dos Conselheiros que compõe a Comissão. Segundo ele, apesar de a Comissão possuir uma grande representatividade na sua composição, são sempre os mesmos Conselheiros que tem participado das reuniões e dos trabalhos realizados pela Comissão. Neste sentido, o Conselheiro [...] solicitou orientações sobre como a Comissão deve proceder diante das ausências. A Conselheira [...] reforçou a fala do Conselheiro [...] e ressaltou que este problema também se apresenta em outras Comissões principalmente na Comissão de Inscrição.

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

<p>25 30/09/2012</p>	<p>7 - Apreciação da Resolução n° 272/2012 que “Estabelece normas para arquivamento de processos de inscrição de Entidades no âmbito da Comissão de Inscrição, Acompanhamento e Fiscalização, revoga a Resolução CMAS n° 124/2006 e dá outras providências”.</p>	<p>No processo de inscrição de entidades muitas ainda não apresentaram documentação. O conselho buscou facilitar o seu trabalho na reinscrição, por meio da revogação de regras antigas e aplicação de novos procedimentos. A visita institucional não seria mais condição necessária para o arquivamento das solicitações de inscrição, podendo a revisão documental recusar as solicitações.</p>	<p>[...] Conselheira [...] relatou que a Resolução 272 é decorrente da análise documental realizada pela Comissão de Inscrição e Secretaria Executiva do CMAS, que observou um número considerável de entidades que não estão respaldadas pela Resolução 231, por não apresentarem a documentação solicitada. Esclareceu que o Sr. [...], colaborador da Comissão, estudou a antiga Resolução e apresentou à Comissão uma proposta para facilitar o processo de arquivamento das entidades. A Presidente questionou se apenas um dos critérios apresentados já viabiliza o arquivamento do processo. A Secretária Executiva [...] confirmou que qualquer um dos critérios apresentados resulta no arquivamento. A Conselheira [...] ressaltou que a Resolução 272 assegura o arquivamento do processo a partir da análise documental. A Resolução 272/2012 foi aprovada pelos presentes. [...] A Conselheira [...] contextualizou a forma de sequência do Protocolo de Requerimento de Inscrição, esclarecendo que muitas análises são interrompidas por falta de documentação apresentada pela entidade. Informou ainda que, a Comissão de Inscrição priorizou as entidades que prestam atendimento à pessoa com deficiência por considerá-las mais complexas. [...] A Conselheira [...] informou que a Comissão de Inscrição está em fase de conclusão de alguns pareceres e acredita ser necessária a realização de Assembleias Extraordinárias para deliberação do CMAS.</p>
----------------------	--	--	--

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

26	29/11/2012	Apreciação de resoluções que arquivam ou concedem inscrição à entidade ou serviços socioassistenciais.	Mostra que o trabalho é continuado da mesma forma desde 2010. Cada processo é analisado individualmente, observando-se os documentos e então visitando as entidades. Os critérios são as regulações nacionais.	A Presidente passou a palavra para a Conselheira [...], que naquele momento assumia a Coordenação da Comissão de Inscrição. A Conselheira [...] contextualizou o trabalho realizado pela Comissão de Inscrição e ressaltou que não se trata de algo novo, mas sim de um processo que vem sendo estudado e discutido desde 2010. Esclareceu que a Comissão realiza uma análise criteriosa de toda a documentação para na sequência proceder a visita na entidade. Segundo ela todo o processo é concluído com a elaboração do Parecer.. [A] Conselheira [...] informou que foi solicitado à entidade alteração do seu Estatuto no que se refere á gratuidade de 100% dos seus serviços, de acordo com o que prevê a Resolução nº 231/2011, apesar de a entidade ter apresentado Declaração assegurando a gratuidade dos serviços.[...] a Conselheira esclareceu que se trata da mesma situação já verificada anteriormente, isto é, apenas pela análise documental foi possível constatar que não se trata de entidade de assistência social, mas sim de saúde. [...].
27	13/12/2012	Apreciação de resoluções que arquivam ou concedem inscrição à entidade ou serviços socioassistenciais.	Aplicação dos critérios nacionais para a readequação da rede socioassistencial privada. Indefere a inscrição de serviço ou entidade por não ser tipificado.	[...] a Coordenadora da Comissão enfatiza o caráter relevante do serviço executado pela entidade e explica que considerando as normativas vigentes o serviço não é caracterizado enquanto serviço socioassistencial. Passada a palavra para a representante da entidade, esta coloca que não possui dúvidas com relação ao parecer e que já possuía conhecimento das atuais normativas. A Conselheira Elisabeth Bahia esclarece que ao longo do tempo o CMAS já foi preparando as Comunidades Terapêuticas para a desvinculação com a Assistência Social e que as mesmas já tinham conhecimento de que não eram caracterizadas enquanto entidades de Assistência Social.
28	28/02/2013	Apreciação de resoluções que arquivam ou concedem inscrição à entidade ou serviços socioassistenciais.	Aplicação dos critérios nacionais para a readequação da rede socioassistencial privada. Estende os prazos de adequação no estatuto das entidades com pendências. Essa parcimônia é reconhecida pelas entidades.	Em seguida a Conselheira Solange Bueno abriu espaço para que os representantes da Casa da Criança do Morro da Penitenciária se manifestassem. O Vice Presidente da Entidade, Sr. Gilson Rogério Moraes agradeceu o bom senso dos Conselheiros em relação a alteração dos prazos para adequação do Estatuto,

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

29	25/04/2013	Apreciação de resoluções que arquivam ou concedem inscrição à entidade ou serviços socioassistenciais.	Evidencia que o prazo para realizar as adequações sobre os Planos de Ação das entidades, até o final de 2013, é exigência do CNAS. Mostra que os conselheiros também têm dificuldades em classificar os serviços prestados pelas entidades. Líderes de OSC se mostram confusos, mas empenhados no processo de readequação, por vezes vendo o CMAS como parceiro.	A Conselheira Solange Bueno esclareceu que a ASCUNSEG desenvolve serviços da Proteção Social Básica e que “é um desafio tipificar esses serviços”. Afirmou ainda que a entidade necessitar readequar os serviços de acordo com Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, e colocou o CMAS, por meio da Comissão de Inscrição, para prestar orientações à entidade. O Padre Tarcísio, representante da entidade, disse estar muito feliz com o deferimento do processo de inscrição, e apesar de reconhecer a necessidade de readequação dos serviços, considerou que o prazo até o final do ano é insuficiente, uma vez que, o CMAS levou três anos para concluir as análises do processo de inscrição da entidade. Agradeceu a atenção e disponibilidade do CMAS, em nome da ASCUNSEG. Afirmou que: “esta parceria é fundamental, assim, a partir da inscrição, passos mais certeiros serão dados”. A Conselheira Soiane Bueno esclareceu que a necessidade de readequação dos Planos de Ação até o final de 2013, trata-se de normativa do CNAS estabelecida na Resolução nº 16.
30	26/09/2013	10 — Resolução nº 328/2013 que Indefere a Solicitação de Inscrição de Entidades que não apresentaram documentação conforme Resolução CMAS nº 231/2011	Tratou, em conjunto, do indeferimento da inscrição de várias entidades, em função do não cumprimento de prazos de reinscrição.	A Coordenadora da Comissão de Inscrição, Acompanhamento e Fiscalização explicou os passos que resultaram na elaboração desta resolução, onde o objetivo é indeferir entidades em que a comissão analisou a pasta em 2012 e verificou que faltam os documentos essenciais para o processo de inscrição, na época foram remetidos ofícios as entidades e até o momento não foram respondidos.
31	28/11/2013	5 - Resposta ao Ofício nº 011/CMHIS/2013 de 17 de setembro de 2013 do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social.	O CMAS recebeu ofício do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social solicitando que se responsabilizasse por um benefício dessa pasta. Entretanto, o pedido é recusado com base nas normativas nacionais que não associam esse tipo de benefício e serviço de habitação à assistência social.	“Por fim, este Conselho não é favorável à prorrogação da referida lei que contrapõe-se as normativas nacionais sobre benefícios eventuais e as discussões no âmbito do Conselho e dos serviços socioassistenciais. Igualmente o CMAS propõe estabelecer um diálogo acerca da transição da referida lei”.

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (continua)

32	13/12/2013	4. Deliberação dos Pareceres e Resoluções da Comissão de Inscrição Acompanhamento e Fiscalização;	As entidades têm os seus serviços avaliados, além da documentação enviada para a reinscrição no conselho. Essa avaliação é individualizada, realizada caso-a-caso. Muitas OSC são reconhecidas, outras têm vetos parciais e recebem exigências para que mantenham convênios, enquanto outras têm seus processos indeferidos. O trabalho do CMAS não se dá somente na reinscrição, conforme as exigências da Resolução CNAS nº 16/2010, mas é sistemática na função avaliativa dos serviços prestados indiretamente.	
33	29/10/2015	4- leitura dos pareceres e Resoluções da Comissão de Inscrição, Acompanhamento e Fiscalização;	Ação procedimental de análise das inscrições de serviços e entidades. Seis anos após uma das maiores alterações na política socioassistencial, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, os administradores das entidades ainda se veem um tanto afastados de compreendê-la e executá-la. Os próprios representantes das OSC lotados no conselho são favoráveis à implementação das políticas nacionais e não há dissenso interno sobre isso. Cabe lembrar que houve palestras e treinamentos no município, cujo tema foi a readequação dos serviços, em que as OSC foram convocadas a comparecer. A continuidade da prestação do serviço tal como vinha sendo executado é uma força presente e persistente nos municípios.	[...] adentrando na apresentação dos pareceres da Comissão de Inscrição, referente aos deferimentos ou indeferimento de requerimento de inscrições de Entidades no CMAS, primeiramente foi apresentado o Parecer e Resolução da Entidade Centro Holístico Luzes da Esperança, a qual teve a inscrição cancelada no CMAS, por não caracterizar-se enquanto Entidade de Assistência Social. Verificou-se com a entidade se gostaria de se manifestar em relação ao conteúdo do Parecer. Todos os representantes da Entidade argumentaram dizendo que tiveram todo um esforço para conseguir a inscrição. [...] As Conselheiras que realizaram a Visita no Centro Holístico, explicaram que o trabalho da Entidade é muito importante e que não devem desmotivar devido o cancelamento da inscrição. Finalizando os comentários colocou-se a resolução de cancelamento em votação, sendo aprovada. Continuando com as leituras, o próximo parecer e Resolução apresentados foi da Associação de Apoio aos Portadores de Esclerose Múltipla, que também teve inscrição cancelada por se caracterizar como Entidade atuante na área da Saúde. [...] Passando a palavra a entidade, o representante explicou sobre a doença e desabafou dizendo não entender o não reconhecimento da Entidade pelo CMAS. Disse entender que os serviços prestados pela Instituição, não ser apenas de saúde. A Conselheira e Presidente Taiza explicou sobre as mudanças que ocorreram na legislação em 2009, referente à inscrição das Entidades de Assistência Social nos Conselhos Municipais de Assistência Social.

APÊNDICE E – Pautas de atas sobre a implementação das políticas nacionais de gestão da rede privada – CMAS-Fpólis (conclusão)

34	13/11/2015	7- Resoluções da Comissão de Inscrição;	O conselho já inscreve as entidades associando-as ao serviço tipificado e seu respectivo nível de complexidade. As comunicações observadas entre CMAS-OSC indicam que há influência do primeiro sobre o ajuste das atividades a serem executadas pelas OSC.	O parecer feito pelas conselheiras Renata e Laura recomenda o deferimento da solicitação de inscrição, sendo inscrita como entidade de assistência social e de atendimento, vinculado a Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social. O parecer feito pelas conselheiras Taíza e Laura recomenda pelo deferimento como entidade de assistência social e de atendimento, vinculado a Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social.
35	28/04/2016	5 – Deliberação sobre os Pareceres e Resoluções da Comissão de Inscrição;	Ação procedimental de análise das inscrições de serviços e entidades. As entidades que protestaram contra o indeferimento ou cancelamento da inscrição no CMAS receberam explicações sobre a tipificação de serviços e sobre a definição de entidade de assistência social conforme as regulações nacionais.	5 – [...] a Secretária Executiva [...] faz a leitura das Resoluções referentes a Comissão de Inscrição, Resolução nº 21 de 28 de abril de 2016, que indefere a solicitação de inscrição da Associação Cultural Desportiva e Beneficente Fábrica de Talentos, por não apresentar subsídios quanto ao caráter de assistência social; Resolução n.º 22 de 28 de abril de 2016, indefere a solicitação de inscrição do Grêmio Recreativo Cultural Escola de Samba União Ilha da Magia por não apresentar subsídios ao CMAS referente a análise quanto ao caráter de assistência social; o Presidente da Escola se manifesta questionando o posicionamento do Conselho, destacando a importância de tal registro e lamenta no que se refere às consequências do ato; A Conselheira [...] explicita de que forma ocorreu o processo de análise e coloca o Conselho a disposição para eventuais esclarecimentos; Resolução n.º 23 de 28 de abril de 2016, cancela a inscrição da Entidade Centro Comunitário de Capoeiras, por não estar em consonância com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais; o representante da entidade manifesta-se contrário a decisão do parecer. A secretária continua a leitura destacando o de assistência (sic), que os serviços não têm uma proposta metodológica que articulem as oficinas oferecidas pela Entidade, ressalta que a mesma não realiza um trabalho em conjunto com as famílias das crianças atendidas, e que as atividades são realizadas de forma isolada.

Fonte: O autor, 2020.