

Roberto Wöhlke

**ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DAS
INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA EFETIVIDADE DA
POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE
FLORIANÓPOLIS NO PERÍODO DE 2011 A 2015**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Sociologia Política.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Lígia Helena Hahn Lüchmann.

Florianópolis
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC

Wöhlke, Roberto

Análise de Políticas Públicas: O Papel das Instituições Participativas na Efetividade da Política Municipal de Assistência Social de Florianópolis no Período de 2011 a 2015 / Roberto Wöhlke ; orientadora, Lígia Helena Hahn Lüchmann, Florianópolis, SC, 2016

160 p.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Sociologia Política.

Inclui referências

1. Sociologia Política. 2. Análise de Políticas Públicas. 3. Assistência Social. 4. Instituições Participativas. I. Lüchmann, Lígia Helena Hahn. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Sociologia Política. III. Título.



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

“Análise de Políticas Públicas: o papel das instituições participativas na efetividade da política municipal de Assistência Social de Florianópolis no período de 2011-2015”.

Roberto Wöhlke

Esta dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pelos demais membros da Banca Examinadora, composta pelos seguintes professores.

Prof. Dr. Emi José Seibel
(Presidente/Membro)

Prof. Dr. Lígia Helena Hahn Lüchmann
(Orientadora)

Prof. Dr. Marcelo Simões Serran de Pinho
(Membro)

Prof. Dr. Stravos Wrobel Abib
(Membro)

Prof. Dr. Márcia Grisotti
(Coordenadora)

Florianópolis, (SC), ABRIL DE 2016.

Esta dissertação é dedicada aos meus queridos alunos, fonte de inspiração que vai além desta escrita, na incrível experiência de poder contribuir para o desenvolvimento da capacidade crítica e reflexiva.

“Uma educação consciente pode até mudar a natureza física do homem e suas qualidades, elevando-lhe a capacidade a um nível superior. Mas o espírito humano conduz progressivamente à descoberta de si próprio e cria, pelo conhecimento do mundo exterior e interior, formas melhores de existência humana”.

(WERNER, Jaeger, Paidéia, 1995)

AGRADECIMENTOS

A expectativa de realizar o curso de pós-graduação neste programa tem me acompanhado desde a formação em Direito e Ciência Política na Univali. Ao concluir, finalmente, esta etapa da minha formação, inúmeras pessoas participaram intensamente deste processo, razão da minha gratidão e agradecimento.

- À minha família: Renato e Ivanir, meus pais, Cristina, Ledo; Marina, Rafael, Ovalo e Augusto; Rodrigo e Tati; meus irmãos - certeza de apoio em todos os meus objetivos;

- À minha companheira Gabriella: que ao longo destes anos tem acompanhado os percalços para a conclusão deste mestrado, a quem agradeço pela cumplicidade e incentivo e coragem;

- À orientadora deste estudo, Profa. Lígia, agradeço imensamente o desafiador aceite desta orientação, sua atenção e paciência ao escutar cada pensamento construído, cada texto produzido. Desde a graduação já acompanhava seus textos e sua obra, agora minha formação passará a ter sua influência neste processo.

- À Banca que, muito gentilmente, aceitou o convite para este trabalho: Professores Seibel, Marcelo, Stravos e Raúl, dispondo de seu tempo para a leitura, reflexões e contribuições importantes para este trabalho;

- Agradecimento especial a dois professores que são inspiradores: Julian Borba, Carlos Eduardo Sell. Agradeço pela incrível contribuição de vocês na minha formação humana e crítica, cada sugestão de leitura, cada momento de discussão. Aprendi e ainda tenho muito a aprender com vocês, e esse sentimento é que me dá mais ânimo para continuar seguindo;

- Aos professores do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política e muito especialmente secretária Albertina;

- À Univali, berço da minha formação e agora instituição que exerço a docência. Agradecimento ao Curso de Relações Internacionais na pessoa do Prof. Jorge Hector Morella Junior; ao Curso de Direito Campus Itajaí através do Prof. José Everton da Silva e ao Curso de Direito Campus Kobrasol com o Prof. Alceu de Oliveira Pinto Júnior e ao curso de Biguaçu na figura do Prof. Fabiano Pires Castagna

- A todos do Grupo de Estudos Angelus Novus em especial a monitora Daniela Martini Morais que com empenho e dedicação continuou as atividades do grupo nas ausências necessárias.

- Aos professores e amigos da Extensão da Univali, Ana Cláudia, Caroline, Leila, Malu, Pedrinho e Idalina (*in memoriam*) – vibrantes por esta defesa;

-Aos amigos que partilham comigo o desafio da docência, em especial: Rodrigo Míoto dos Santos, Luiz Magno Pinto Bastos Junior e Marcelo Alves.

-Aos amigos Leandro dos Santos, Cátia Jaqueline, Ricardo Miranda, Tanise, Gian Franco Werner, que partilharam suas vidas e experienciais.

- À equipe da Secretaria Municipal e do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis, pela gentileza ao longo destes anos e por compartilhar os documentos fundamentais para a realização deste trabalho;

- À Comissão de Assistência Social da Ordem dos Advogados do Brasil, na pessoa da Profa. Heloisa Maria José de Oliveira e da presidenta Arlete Zago .

- Ao Fórum Permanente de Políticas Públicas de Florianópolis na pessoa da Elisabeth Bahia que pela sua luta e trajetória na Assistência Social é fonte de profunda admiração.

- Á equipe do Observatório Social de São José que aguarda ansiosamente o assessor jurídico.

Muito Obrigado,
Roberto.

“Ainda que eu ande pelo vale da sombra da morte, não temerei mal algum, pois tu estás comigo” (Salmo 23:4).

"Lâmpada para meus pés é a tua palavra, e luz para meu caminho" (Salmo, 119:105).

RESUMO

O objetivo deste estudo foi analisar o papel das instituições participativas na efetividade da política de Assistência Social no município de Florianópolis. Para tanto a pesquisa pretendeu demonstrar, no período de 2011 a 2015, quais e quantos foram os atos deliberativos emitidos pelo Conselho Municipal e pelas Conferências Municipais que incidiram no processo de construção da política pública local, além de analisar o papel que estas instituições participativas exercem no Ciclo de Políticas Públicas. A metodologia baseia-se na análise de Howlett et al. (2013) centrada no Ciclo da Política Pública, cujo desenvolvimento ocorre por fases: montagem da agenda; formulação; tomada de decisão; implementação e avaliação. Sabe-se que o ciclo não se constitui num esquema rígido, mas atua como um marco referencial. Na análise e interpretação dos dados constatou-se a confirmação da hipótese da efetividade das instituições participativas na política pública, no entanto a metodologia apresenta limites em virtude da dificuldade de mensurar os efeitos sobre a política. Os resultados apontam ainda que as instituições possuem naturezas distintas e exercem múltiplas funções/momentos em torno do ciclo, mas mesmo assim, ainda constituem espaços de controle e influência na política local.

Palavras-chave: Análise de Políticas Públicas. Assistência Social. Instituições Participativas.

ABSTRACT

The aim of this study was to analyze the role of participatory institutions in the effectiveness of social assistance policy in Florianópolis. For both research intended to demonstrate, in the period from 2011 to 2015, which and how many were deliberative acts issued by the Municipal Council and the Municipal Conference which focused on the construction of local public policy process, and analyze the role that these participatory institutions have Cycle in Public Policy. The methodology is based on analysis Howlett et al. (2013) focused on the cycle of Public Policy, whose development occurs in stages: Mount agenda; formulation; decision taking; implementation and evaluation. It is known that the cycle does not constitute a rigid framework, but acts as a reference point. In the analysis and interpretation of data found to confirm the hypothesis of the effectiveness of participatory institutions in public policy, however the methodology has limitations due to the difficulty of measuring the effect on policy. The results also indicate that institutions have different natures and perform multiple functions / times around the cycle, but even so, still are areas of control and influence in local politics.

Keywords: Public Policy Analysis. Social Assistance Participatory Institutions

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Abordagem do Estado Contemporâneo.....	p.51
Figura 2	Análise sistêmica da política pública.....	p.58
Figura 3	Ciclo de políticas públicas.....	p.62
Figura 4	Vetores da análise de políticas públicas.....	p.64
Figura 5	Múltiplos fluxos de Kingdon (1984).....	p.66
Figura 6	Arquitetura institucional da participação no Brasil.....	p.83
Figura 7	Linha do tempo demonstrando o recorte temporal do estudo.....	p.105
Figura 8	Estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Assistência Social.....	p.112

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Etapas do ciclo de políticas públicas.....	p.74
Quadro 2	Fases da implantação da política pública com suas respectivas terminologia, conteúdo e questões.....	p.77
Quadro 3	Comparativos das três concepções de Gestão de Política de Assistência Social.....	p.100
Quadro 4	Atribuições do Conselho Municipal de Assistência Social na gestão da política pública, segundo classificação de Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014).....	p.118
Quadro 5	Incidência das deliberações das instituições participativas na Política Municipal de Assistência Social de Florianópolis.....	p.137
Quadro 6	Papel das instituições participativas no ciclo das políticas públicas.....	p.139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Distribuição dos recursos financeiros destinados ao Plano Municipal de Assistência Social, segundo tipologia dos recursos.....	p.116
----------	--	-------

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Quantidade de famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único do Bolsa Família. Florianópolis, 2011, 2015.....	p.113
Gráfico 2	Quantidade de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. Florianópolis, 2011-2015.....	p.114
Gráfico 3	Distribuição dos recursos financeiros destinados à Política Nacional de Assistência Social. Florianópolis, 2011-2015.....	p.115
Gráfico 4	Distribuição das atribuições do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis, segundo classificação proposta por Gurza Lavallo, Voigt e Serafim (2014).....	p.123
Gráfico 5	Distribuição das deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis, segundo classificação proposta por Gurza Lavallo, Voigt e Serafim (2014).....	p.125
Gráfico 6	Participação dos conselheiros nas deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social. Florianópolis, 2011-2015.....	p.127
Gráfico 7	Distribuição das tipologias deliberativas nas Conferências Municipais de Assistência Social. Florianópolis, 2013-2015.....	p.129
Gráfico 8	Percentual das tipologias deliberativas nas Conferências Municipais de Assistência Social. Florianópolis, 2013.....	p.130
Gráfico 9	Percentual das tipologias deliberativas nas Conferências Municipais de Assistência Social. Florianópolis, 2015.....	p.130
Gráfico 10	Distribuição das deliberações pré e pós Conferência Municipal de Assistência Social, segundo classificação proposta por Gurza Lavallo, Voigt e Serafim (2014). Florianópolis, 2013.....	p.134

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEBAS – Certificado de Entidades Beneficente
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social;
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social;
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social;
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social;
FHC – Fernando Henrique Cardoso;
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social;
FPPPF – Fórum Permanente de Políticas Públicas de Florianópolis;
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;
IPs – Instituições Participativas;
LBA – Legião Brasileira de Assistência;
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Fome;
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica/ SUAS
OAB/SC – Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Santa Catarina;
PMAS – Política Municipal de Assistência Social;
PNAS – Política Nacional de Assistência Social;
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação;
SEMAS – Secretária Municipal de Assistência Social;
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;
SESI – Serviço Social da Indústria;
SUAS – Sistema Único de Assistência Social;
SUS – Sistema Único de Saúde;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	27
CAPÍTULO 1 - ABORDAGENS TEÓRICAS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO.....	35
1.1 Contexto do Estado Contemporâneo no século XX.....	35
1.2 Matrizes discursivas do Estado Contemporâneo.....	38
1.2.1 A abordagem elitista.....	39
1.2.2 A abordagem pluralista.....	42
1.2.3 A abordagem marxista.....	47
CAPÍTULO 2 - ABORDAGENS E CONCEPÇÕES DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	53
2.1 Análise de política pública: uma definição em aberto.....	53
2.2 O desenvolvimento dos estudos sobre análise de políticas públicas.....	56
2.3 O ciclo da política pública: ferramenta de análise.....	61
2.3.1 Montagem da agenda.....	65
2.3.2 Formulação da política pública.....	67
2.3.3 Fase da tomada de decisão	68
2.3.4 Implementação da política pública.....	72
2.3.5 Avaliação da política pública.....	74
2.4 As Instituições Participativas.....	79
2.4.1 Conselhos gestores de políticas públicas.....	84
2.4.2 Conferências de políticas públicas.....	87
CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	91
3.1 O Estado e a Assistência Social.....	91
3.2 A Assistência social enquanto política pública.....	94
3.3 Principais avanços da política nacional de assistência social.....	101
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS.....	105
4.1 Questões metodológicas.....	105
4.1 Contexto da Política Municipal de Assistência Social de Florianópolis.....	107
4.1.1 Conselho Municipal de Assistência Social.....	117
4.1.2 As Conferências Municipais de Assistência Social 2013 e 2015.....	128
4.2 As Instituições Participativas no Ciclo das Políticas Públicas.....	133
4.2.1 O caso da lei 9.863 de 17 de setembro de 2015.....	134
4.2.2 O caso da aprovação do Plano Municipal de Assistência Social - PMAS - (2014-2017)	136
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141

REFERÊNCIAS.....	145
APÊNDICE.....	149

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o Brasil experimentou um processo crescente na oferta de políticas sociais. A cobertura de saúde, educação e assistência social contribuiu significativamente para a melhoria da qualidade de vida do brasileiro. Verifica-se que este processo apresenta contornos com as propostas lançadas na Constituição de 1988, principalmente, a partir da consolidação dos direitos sociais. O Estado Brasileiro institucionalizou mecanismos de participação, permitindo o desenvolvimento de uma série de políticas públicas nos mais diversos segmentos sociais. A diversidade dos contextos regionais evidenciou uma estrutura complexa e robusta para implementar a arquitetura das políticas sociais, na federação (PAES-SOUZA, 2014).

Entre as principais características da política social está o seu caráter universalista e integrador de combate à pobreza. Tal fato permitiu o desenvolvimento da territorialidade como estratégia, destacando de forma diferenciada o papel dos municípios na execução das políticas sociais (PAES-SOUZA, 2014, p.7).

Teixeira e outros (2013, p.11) afirmam que um dos princípios que nortearam este tipo de política foi a descentralização administrativa com a gestão participativa e compartilhada dos entes subnacionais. Destas políticas destaca-se em particular: a saúde (art. 198), a educação (art. 206) e a assistência social (art. 203). A estrutura administrativa destes espaços é constituída basicamente: a) pelo conselho gestor da política pública, composto por representantes do governo e da sociedade civil; b) pelo Fundo, instrumento orçamentário da política, e por fim, c) pela conferência setorial da política, espaço destinado à avaliação e redefinição de novos objetivos da política. Nos três casos citados, a política pública possui esta estrutura nos três níveis da federação, articulando competências e responsabilidades entre a estrutura federativa do Estado Brasileiro.

No entanto, após mais de 20 anos de consolidação deste modelo, estas experiências participativas possuem dificuldades no desenvolvimento de seus potenciais democráticos. Do ponto de vista institucional, a tríade: conselho, conferência e fundo, como instrumentos da política, apresentam uma baixa capacidade para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas. Ao que tudo indica, a exaustão da análise focada no interior destas experiências e a sua relação com a sociedade civil, não permitem alcançar os objetivos propostos pela teoria democrática (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p. 4, 2012).

Na última década, a discussão sobre a qualidade da democracia no Brasil caminhou para demonstrar as dinâmicas das várias experiências participativas locais. Diante de tal realidade, diversas pesquisas foram realizadas para mapear e diagnosticar tais experiências. Surgiram pesquisas sobre o Orçamento Participativo (AVRITZER, 2003; BORBA, 2007; LÜCHMANN, 2002) demonstrando seu caráter democratizante e pedagógico. No campo das políticas setoriais, houve várias pesquisas sobre conselhos gestores avaliando a dinâmica dos atores, o grau de autonomia e o caráter representativo das organizações da sociedade civil (CAYRES, 2009, DAGNINO, 2002). Recentemente, parte das pesquisas avalia a representatividade e a efetividade das conferências no Brasil (AVRITZER, 2013; FARIAS, 2011). De modo geral, tais pesquisas possuem como foco a relação destas instituições participativas com a sociedade civil avaliando internamente a qualidade de sua deliberação (AVRITZER, 2011).

Percebe-se que são poucos os trabalhos que possuem foco na dinâmica destas experiências junto à gestão pública, no sentido de avaliar a efetividade na produção de políticas públicas (FERNANDES e BONFIM, 2005, p.132), fazendo-se necessário tal análise no sistema político de forma mais ampla. Segundo Lüchmann (2013, p. 15) alguns critérios são importantes para reflexão, dentre os quais, a natureza política e jurídica destas instituições, uma vez que tais espaços possuem uma relativa autonomia jurídica, conferida pelos documentos que os estatui. Além de estarem inseridos, muitas vezes, na lógica governamental e, em certo ponto, vinculados ao chefe do poder executivo legalmente constituído em cada esfera do governo.

Nota-se a necessidade de resgatar os referenciais analíticos do Estado, principalmente aqueles destacados no debate das políticas públicas buscando analisar o tipo e a natureza da política em questão, além de avaliar o papel da burocracia estatal.

Almeida e Tatagiba (2012, p. 74) demonstram que “reconhecer os avanços inerentes à consolidação da institucionalidade democrática armada pelos conselhos gestores é fundamental, mas para avançar é necessário o aprofundamento da discussão em dois sentidos: o político-societal e o político-institucional”.

É possível ainda perceber que no debate sobre “análise das políticas públicas”, os estudos no Brasil apontam que, até meados de 1980 as análises eram dedicadas a macroestrutura do Estado e apresentavam seus efeitos nos mais diversos segmentos da sociedade

brasileira. Neste sentido, Carlos Aurélio Pimenta de Farias (2013) já apontou o “elo perdido” na análise das políticas públicas no Brasil, demonstrando que além dos aspectos relacionados ao campo multidisciplinar da discussão sobre a análise política, o tema envolve abordagens teóricas da administração pública, direito e da ciência política. Por este motivo, a institucionalização da disciplina é marcadamente heterogênea padecendo de uma fragmentação institucional.

Segundo Melo (1999), até meados da década de 90, principalmente impulsionado pela reforma do Estado, os estudos sobre análise das políticas públicas destacaram prevalência sobre a burocracia pública. Farias (2012) por sua vez, demonstra que passadas mais de uma década, o debate das políticas públicas ganhou destaque em função das múltiplas análises nos mais diversos campos de conhecimento evidenciando um panorama bastante diverso. Por isso, não parece haver dúvida sobre o caráter intrínseco e originalmente multidisciplinar da análise de políticas públicas.

No campo das Ciências Sociais existe uma grande produção sobre o tema. Trabalhos como o de Melo (1999) e Arretche (1998) apresentam a agenda do governo nas últimas décadas e a dimensão da avaliação nos programas e projetos. Destaca-se, no entanto, que tais produções não incorporaram o debate mais recente das “instituições participativas”.

Neste sentido, a presente dissertação pretende inserir-se nesta discussão e analisar as instituições participativas com foco no debate da política pública. Para tanto, preliminarmente, é necessário localizar o que vem a ser “política pública”. Embora o sentido semântico da expressão seja bastante amplo, é necessário para delimitação do trabalho, centrar o foco no viés analítico dedicado a compreender e analisar a política e o Estado. Com isso, Marques (2013, p. 24) destaca que “trata-se do estudo do ‘Estado em ação’ e, portanto, estudar políticas públicas é analisar por que e como o Estado age, dadas as condições que o cercam.

Dito isso, o objetivo do trabalho é analisar, dentro da relação Estado-Sociedade civil, o papel desenvolvido pelas instituições participativas na construção da política pública e como o Estado (re)age diante de tais instituições. As instituições participativas são efetivas? É possível determinar seu impacto na produção dos resultados da política municipal?

Sabe-se que desde 2004 o Ministério de Desenvolvimento Social, pela Resolução n. 130 aprovada no Conselho Nacional de Assistência Social, vem implementando a Norma Operacional Básica do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), o que constitui um grande avanço para a política. Mas o destaque situa-se em torno da criação do SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação). Seu papel institucional é avaliar e monitorar a Política Nacional de Assistência Social, para tanto o modelo teórico adotado pela SAGI é o do ciclo das políticas públicas, proporcionando à secretaria reunir nacionalmente todos os dados cadastrados e habilitados pelos equipamentos existentes da política pública de Assistência Social, formando um enorme banco de dados nacional com um alto grau de detalhamento. A utilização destes dados torna-se o grande desafio para a maioria dos municípios. Isto irá auxiliar, no âmbito local, na produção de uma série de indicadores que poderão avaliar e mensurar a política pública.

A partir desta contextualização, o presente estudo busca responder aos seguintes questionamentos: qual o papel das instituições participativas na efetividade da política pública de Assistência Social no município de Florianópolis (SC)? E qual o papel que estas instituições exercem no ciclo das políticas públicas?

Parte-se da hipótese de que a realização das conferências municipais caracteriza o fechamento e o início de um movimento da política local, uma vez que faz parte do papel da conferência analisar o que foi realizado no último período e propor novas metas para os anos seguintes. Por consequência, o conselho municipal terá um importante papel de deliberar a respeito destas metas e possibilitar sua execução pela secretaria municipal.

Embora a hipótese lançada pareça lógica e coerente, sua verificação empírica ainda não foi testada, justamente pela dificuldade metodológica de mensurar. A proposta da análise da política pública pelos ciclos ou estágios é o método mais indicado (DIAS e MATOS, 2012; HEIDEMANN e SALM, 2014), pois além do olhar sistêmico, o método permitirá com maior clareza analisar pontualmente cada estágio do ciclo e, avaliar de que forma as instituições participativas efetivamente interagem com a política local. Por outro lado, ao analisar as instituições participativas é possível também avaliar a própria ação do Estado e os limites institucionais de sua atuação.

Sendo assim, o objetivo geral deste estudo foi analisar o papel das instituições participativas na efetividade da política de Assistência

Social no município de Florianópolis (SC). Para concretizá-lo, os objetivos específicos buscaram: (1) descrever a política pública de Assistência Social no Brasil e no município de Florianópolis (SC); (2) contextualizar a Assistência Social enquanto política pública garantida pelo Estado; (3) demonstrar a efetividade da política pública municipal de Assistência Social pela atuação das instituições participativas – conselho e conferência e (4) identificar o papel das instituições participativas no ciclo de políticas públicas.

A definição de efetividade adotada nesta pesquisa é referenciada por Cunha (2009, p. 98): “a capacidade de as instituições influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política”. Partindo desta premissa, faz-se necessário aplicar a abordagem do ciclo de políticas públicas para descrever cada etapa averiguando quais são realmente as funções exercidas por estas instituições na dinâmica da política.

A parte metodológica do trabalho será constituída de duas vertentes: a) a primeira vertente foi de ordem teórica. Utilizou-se as abordagens que explicam a ação do Estado somado ao referencial a respeito do debate da análise de política pública; b) a segunda vertente foi de ordem empírica. O recorte temporal teve por objetivo analisar, no período de 2011 a 2015, as atuações do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e as duas Conferências Municipais de Assistência Social (2013 e 2015) na dinâmica da política pública. Este recorte teve o intuito de verificar se os produtos gerados por estas instituições contribuem para a efetividade da política pública de Florianópolis, além de demonstrar quais são os possíveis papéis que estas instituições desenvolvem no ciclo da política pública.

Para analisar tais produtos (atas e relatórios finais das duas conferências) adotou-se a tipologia apresentada por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2004) que classificam os atos deliberativos em 5 tipos, a saber: 1) definição geral da política; 2) fiscalização da política; 3) gestão administrativa; 4) autorregulação e autogestão; 5) relação com outras Instituições Participativas. No entanto para melhor atender aos propósitos desta pesquisa foi incluída pelo pesquisador uma sexta tipologia classificatória denominada relações com outros atores da política.

Sendo assim, esta pesquisa caracterizou-se como documental, descritiva e explicativa com abordagem qualitativa e quantitativa. A abordagem qualitativa foi desenvolvida através da pesquisa-participante, a coleta dos dados quantitativos foi realizada com a tabulação e

classificação dos atos deliberados gerados pelo Conselho Municipal de Assistência Social e pelas Conferências Municipais dos anos de 2013 e 2015.

Esta dissertação está organizada em quatro capítulos. O primeiro capítulo está dedicado a resgatar a abordagem analítica da atuação do Estado. Principalmente pela sua consolidação no século XX através do que a literatura denominou de “Estado de bem-estar social”, apresentando três matrizes discursivas desta atuação e sua intrínseca relação como o sistema capitalista. A primeira delas, denominada de “abordagem elitista”, analisa os movimentos do Estado Contemporâneo através das relações que estabelece com os grupos de interesse de uma elite dominante. Esta perspectiva contribui para instigar o pesquisador a questionar quais as reais motivações do Estado na adoção ou não de determinada política. Como contraponto teórico iremos encontrar na sequência a “abordagem pluralista”, cuja contribuição é fortemente influenciada por Robert Dahl, por considerar que após a consolidação do sistema democrático nos países, a capacidade de um lado da inclusão e do outro a garantia das liberdades públicas, permite a construção de acordos plurais e abertos na definição das políticas públicas. Embora reconheça a influência de alguns setores, os sistemas de contestações plurais e abertos inibiriam a força e o controle destes grupos. Por último, a “abordagem marxista” irá incorporar não só a noção de classe, como demonstrar que a definição das prioridades do Estado não é só acordada com os grupos de interesses (argumento dos elitistas), como é condição necessária para a manutenção do sistema capitalista. O equilíbrio da economia num sistema assim necessitará de um Estado também capitalista - o que se torna quase um paradoxo da relação existente entre um Estado Social com um sistema capitalista.

No segundo capítulo é realizado um resgate das teorias que informam o modelo de análise do ciclo das políticas públicas. A partir da Administração Pública e das Ciências Sociais se apresenta um debate sobre as várias acepções que giram em torno do conceito de política pública, além de esclarecer a diferença existente entre os processos de avaliação e da análise de políticas públicas. O capítulo também apresenta uma matriz referencial para análise da política de Assistência Social, além de realizar uma revisão da literatura sobre as instituições participativas.

No terceiro capítulo são apresentados os fundamentos da política de Assistência Social pelo Estado Contemporâneo. Logo em seguida,

apresenta-se os três movimentos da Assistência Social no panorama histórico do Estado Brasileiro. Por fim, é apresentada a consolidação da política de Assistência Social enquanto política de Estado e seus desdobramentos até a criação e implementação de um sistema de monitoramento e avaliação no âmbito da Política Nacional de Assistência Social.

No quarto capítulo são apresentadas as condicionantes da Política Municipal de Assistência Social de Florianópolis. Inicia-se com uma breve contextualização da política no município, apresentando o cenário e seus principais aspectos, para em seguida analisar os dados da política pública municipal sob o crivo do ciclo da política Pública, apontando conforme o recorte metodológico, a atuação do conselho e da conferência de Assistência Social como atores diretamente envolvidos na efetividade da política municipal, demonstrando sua capacidade de ação e suas limitações.

CAPÍTULO 1 - ABORDAGENS TEÓRICAS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

1.1 CONTEXTO DO ESTADO CONTEMPORÂNEO NO SÉCULO XX

A abordagem do Estado Contemporâneo como um dos agentes produtores de políticas públicas ganhou interesse dos estudiosos a partir da década de 30 do século XX, tendo em vista o desenvolvimento do liberalismo e da experiência das democracias representativas. Neste movimento, pesquisadores se dedicaram a analisar as várias ações dos governos nacionais com os estudos relacionados à teoria do Estado. Ao que tudo indica, este foi o grande paradigma da ciência Política¹ contemporânea: analisar as inter(relações) entre os atores e suas respectivas instituições. O ponto que culmina do desenvolvimento desta análise é a ascensão e o declínio do Estado de bem-estar social². Das promessas estabelecidas no final do século XIX impulsionado pela revolução industrial com as garantias dos direitos individuais permitiram não só o acúmulo de capital mais a disputa de propriedade. Foram os fatores que não só proporcionaram uma revolução da forma de interação humana (GIDDENS, 2004) como permitiram o trágico acontecimento de duas guerras mundiais (HOBSBAWN, 1995). Neste

¹ Os pressupostos de desenvolvimento da ciência Política podem ser recuperados nos seguintes autores DUGERVER (1972), Robert Dahl e Giovanni Sartori (1981) e Bobbio (2003)

² Segundo o Dicionário de Política de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci Gianfranco Pasquino “O Estado de Bem-Estar Social (Welfare State), ou Estado Assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todos os cidadãos, não como caridade, mas como direito político”. Em uma segunda análise do conceito SANDRONI, 2011 em seu “Novíssimo dicionário de Economia” refere-se ao Estado de Bem-Estar como o Estado do pós-guerra cuja concepção Welfare State se identifica com a teoria Keynesiana, definindo-o como “um sistema econômico baseado na livre empresa, mas com acentuada participação do Estado na Promoção dos Benefícios sociais. Seu objetivo é proporcionar, ao conjunto de cidadãos, padrões mínimos de vida; promover a produção de bens e serviços sociais; controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais” p. 220.

sentido, não só o modelo de Estado precisaria ser revisto como também a forma de participação política. Neste contexto que a experiência da democracia representativa entra em crise, assim como a estratégia de um Estado mais intervencionista passa a ser discutida.

Sabe-se que os temas ligados à pobreza, à exclusão e à vulnerabilidade passam para o plano do debate político, tornando-se ações, programas e planos mediados ou não pelos agentes da estrutura estatal, mas inevitavelmente possuidores de uma relação com o Estado.

Numa tentativa de síntese podemos afirmar que o movimento do Estado de Bem-estar social, também conhecido nos EUA pela expressão “Welfare State” ou Estado Providência³ na Europa é reconhecida em inúmeros países como uma estrutura definida pelo sistema de garantias legais, cujo objetivo é realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens e serviços que assegurem proteção social do indivíduo em face de alguns riscos e vulnerabilidades sociais. Tal proteção envolve os riscos contra a pobreza (programas de mínimos sociais); contra riscos sociais (doença, velhice, morte e desemprego) e pela garantia universal aos serviços de educação e saúde (CARDOSO e JACCOUD, 2005, p. 182)

A luta para a construção desse sistema de garantia apresenta-se como uma resposta às demandas sociais decorrentes das desigualdades provocadas pelas economias capitalistas e pela ampliação da democracia nos países ocidentais.

Neste contexto, pode-se observar grandes transformações em diversas dimensões da vida social, principalmente pela desconstrução dos padrões sociais implementados até a 2ª guerra mundial e pela necessária mudança na estrutura política e social dos países democráticos ocidentais. O forte referencial desta perspectiva está associado ao papel que o Estado passa a desenvolver no aumento das garantias e direitos sociais. Exigindo dele, não só sua função abstencionista para com os direitos individuais, mas sua função intervencionista na vida econômica e social dos cidadãos, redefinindo seu papel e sua relação na estrutura social.

³ Expressão utilizada por Pierre Rosavallon em seu livro “A crise do Estado-providência” (1997) cuja expressão identifica-se e se assemelha ao fenômeno do “Welfare States”, embora apresentando uma matriz interpretativa francesa sobre a crise do Estado intervencionista.

A importância da fundamentação teórica do estado justifica-se em função da complexa definição. Segundo Hall e Hill (1993, p. 40) “o estado pode ser definido tanto em termos das instituições que o formam quanto das funções que estas instituições desempenham”. Pode-se compreender destas instituições tanto as ligadas ao poder executivo (ministérios, departamentos, agências ou autarquias), como toda a estrutura do poder legislativo, bem como à competência do poder judiciário. Conforme o sistema político adotado a relação e o grau de separação destas funções podem ser bem distintos. Dallari (2006) mostra que a tradição anglo-saxônica da *Commum law*, possui uma abertura maior do poder judiciário de se criar novas soluções a partir da interpretação da lei. Já os países com tradição da *Civil-law*, por extensão o Brasil, a tradição da mudança institucional depende muitas vezes da iniciativa do legislativo para criar ou modificar as leis existentes.

Além da configuração dada pelo sistema político adotado, outra característica particularmente importante nos Estados Contemporâneos é o sistema federativo, pois transforma o Estado em múltiplas instâncias decisórias, necessitando do arranjo constitucional para permitir autonomia aos entes subnacionais, sem perder a coordenação das ações do governo central. Esta articulação ocorre fundamentalmente com arranjos institucionais elaborados através de pactos federativos.

Arretche (2012) em seu estudo sobre federalismo e políticas sociais já chama a atenção para o fato de que os Estados Federais não produzem necessariamente a dispersão da autoridade política. Suas múltiplas formas e arranjos podem se comportar de várias maneiras. Destacam-se algumas delas: a) pelas múltiplas formas de organização federativa, não existe uma relação direta entre diminuição de gastos e dificuldade de implementar políticas públicas; b) a força do governo central depende também da sua capacidade institucional de obter adesão das demais unidades federativas para as suas políticas; c) as coalizões de apoio aos presidentes aumentam a adesão, mas são insuficientes para garantir a capacidade de coordenação central na formulação, no planejamento e na execução de políticas públicas.

Subiratis (2008, p. 11) acrescenta que os estudos comparativos em política e administração pública são particularmente interessantes em “sistemas federalistas, pois acabam sendo verdadeiros laboratórios de políticas públicas ao aplicarem normas e medidas de caráter geral em distintos contextos e sistemas político-administrativos”. Com isso analisar a política de assistência social torna-se um desafio

metodológico ainda maior, pois sua pretensão é ser um sistema público único, mas que se implementa por múltiplas pactuações e acordos com as mais distintas instituições nos três níveis do governo, exigindo os pesquisados um olhar múltiplo tanto para o fenômeno como para as ferramentas metodológicas de análise⁴ (FARIAS e HOCHAMM, 2013).

1.2 MATRIZES DISCURSIVAS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

Após esta breve contextualização do Estado de Bem-estar Social o próximo objetivo é apresentar em linhas gerais as principais abordagens teóricas do Estado Contemporâneo para na sequência abordar as discussões mais próprias na área das políticas públicas. A necessidade desta reflexão justifica-se, pois, uma parte da literatura sobre Políticas Públicas dedica-se a realizar análise da política pública exclusivamente pelas ações do Estado, limitando-se a realizar análises comparativas de gastos orçamentários e equações de custo-benefício, sem ao menos problematizar o impacto destas ações e principalmente as “motivações” que permitiram aos gestores públicos agirem dessa e não de outra maneira⁵. Tais “motivações” só poderão ser analisadas dentro de uma perspectiva maior, que possibilite compreender os fenômenos do Estado e suas inúmeras relações entre agentes e estruturas. Sabe-se também que independentemente de qualquer escolha, tanto metodológica como teórica, não existe nenhuma postura neutra, isenta de qualquer atributo axiológico. As escolhas feitas serviram para contextualizar o debate metodológico do tema, apresentando três linhas distintas que necessariamente reforçaram uma interpretação plural do

4 Os trabalhos mais recentes do IPEA já demonstram esta preocupação teórico-metodológica. Para mais detalhes, consulte – FURTADO, Bernardo Alves; SAKOWSKI, Patrícia A.M; TÓVOLI, Marina H. **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015.

⁵ A postura de parte destas pesquisas se associam ao gerencialismo “pois entende o Estado Moderno como ente autônomo e independentemente de quaisquer outras relações”. Para maiores detalhes sobre esta acepção ver SACRAMENTE; Ana Rita da Silva; PINHO, José Antônio G. **Gerencialismo IN: GIOVANNI, Geraldo di; NOGUEIRA, Marco Aurélio. Dicionário de Políticas Públicas**. 2ed. São Paulo: UNESP/ FUNDAP, 2015.

fenômeno, além de permitir entender as várias relações entre o Estado, a Sociedade e o resultado que se quer obter com a análise.

Parte-se do pressuposto que o estudo das políticas públicas compreende a existência de inúmeras teorias e métodos, que remetem à problematização da construção do Estado Contemporâneo. Autores como Boneti (2012), apontam que a busca das raízes epistemológicas de políticas públicas implica, antes de tudo, em considerações sobre o próprio projeto de modernidade no uso acentuado da técnica e no Estado moderno como produto deste discurso.

Devido à relevância e à influência deste debate nos fatores que influenciaram o desenvolvimento do Estado Contemporâneo e à produção das políticas públicas ao longo do tempo, as abordagens serão apresentadas em três matrizes teóricas: o elitismo, o pluralismo e marxismo.

1.2.1 A abordagem elitista

De modo cronológico a abordagem elitista foi a primeira a surgir, a partir das derivações dos estudos behavioristas que predominavam na ciência política norte-americana. Ver-se-á que tal proposta será contraposta pelo modelo pluralista, pois na medida em que se aceita a existência de elites, grupos minoritários e bem organizados exercem influência e persuasão nos interesses sociais para alcançar o poder. Os principais representantes desta abordagem são Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Roberto Michels e Joseph Schumpeter. O fundamento teórico segundo Cavalcanti (2007, p. 39) é a natureza do poder político que “está concentrado nas mãos de uma elite dominante (minoridade) e controladora da maioria. Essa elite possui habilidades suficientes para defender seus interesses com o fim de atingir seus objetivos”.

Os fundadores da teoria das elites procuraram dar um tratamento sistemático aos grupos, identificando os determinantes sociais, organizacionais e psicológicos da dominação política. O resultado por eles encontrado foi “de que qualquer sociedade ou em qualquer organização haverá sempre uma minoria que governa e uma maioria que é governada por essa elite. Os autores elegeram esta minoria como objeto central de estudo da ciência política” (CODATO; PERISSONATTO, 2009, p. 157)

A partir da constatação de que todo governo é necessariamente oligárquico, não era mais necessário para estes autores saber quantos governam. Caberia ao pesquisador analisar quem governa e determinar

os atributos sociais, econômicos, culturais e éticos das minorias politicamente dominantes e o modo como seus membros são recrutados para posições de mando.

Segundo aponta Hollanda (2011) o processo de diferenciação que constitui as minorias privilegiadas em meio à maioria, baseia-se em três critérios distintivos. O primeiro é a riqueza, embora o liberalismo político tenha abolido ela como critério para participar da atividade política, ela ainda é um critério de fato real e distintivo nas sociedades modernas. O segundo critério é atribuído à origem familiar do indivíduo, pois seu nascimento define seus padrões de vida, cultural e moral. “Entre os bens e malnascidos haveria distância significativa nas chances de incorporação às elites”. O terceiro critério é o reconhecimento do mérito, possuindo forte argumento para até superar os outros dois, mas a tendência natural era a sobressalência dos dois primeiros para a constituição das elites (2011, p. 15).

A distinção não é só o fato de que a elite política é aquela que detém o poder, mas sim, aquelas que podem exercer, de fato, o poder em qualquer momento dado. Neste sentido, o autor Wright Mills, em 1956, lança o livro “Elites no poder” e descreve o termo de forma mais abrangente onde incluem-se “membros do governo e da alta administração, militares (...) famílias politicamente influentes de uma aristocracia real e líderes de poderosas empresas econômicas”. Desta forma a elite política é composta pela classe política, formada pela elite burocrática, militar e empresarial. O que se sugere é que o poder da elite é baseado em vários tipos de recursos, como por exemplo, o uso de gabinetes do governo, a especialização técnica, a riqueza, a tradição familiar e outros mais. A classe política com todos estes recursos formaria, então, a elite política. (MILLS, 1981, p. 327).

O enfoque dado por Mills (1981) resulta diretamente das grandes transformações que a sociedade norte-americana estava passando e os rumos que a política dos EUA tomaria a partir de então. A construção de uma sociedade de massa seria necessariamente comandada por esta elite no poder. Contrariamente a isso há uma visão monolítica da elite, a triangulação entre empresários, políticos e militares lhes dava a capacidade de fazer coalizões e influenciar as decisões políticas.

Segundo Marta Assumpção Rodrigues (2010) “a elite só se une em situações em que seus interesses coincidem, ou então em ocasiões de crise, quando fica claro qual setor (econômico, militar ou político) terá a liderança do processo”. Em outras palavras os setores das elites se

destacam dependendo do momento situacional do país. Desta forma as questões políticas tornam-se relevantes quando refletem a visão da classe no poder. Dadas estas circunstâncias o próprio Mills esclarece que:

Na medida em que a chave estrutural da elite do poder está hoje na ordem política, essa chave é o declínio da política como um debate autêntico e público das decisões possíveis. (...) A América é hoje, em parte, mais uma democracia política formal do que uma estrutura democrática social, e mesmo sua mecânica da política formal é fraca. (1981, p. 323).

No Estado Contemporâneo a posição das elites está diretamente ligada ao desenvolvimento das grandes corporações que abrangem vários setores da vida social, resultando, portanto, em diferentes tipos de elites. Quando as obras de Pareto e Mosca foram traduzidas para o inglês, ainda na década de 1930, a recepção pela academia norte-americana, especialmente a ciência Política, foi dado um importante significado no Estudo das elites. Os próprios autores como Charles Lindblom, aqui classificado na abordagem pluralista, possuem fortes traços no elitismo. O mesmo ocorre com Robert Dahl e Schumpeter, classificados por Hollanda (2011) como autores do elitismo democrático.

Contudo, surge uma dúvida. Qual é a diferença entre as duas abordagens? Quanto a isso não existe consenso entre os pesquisadores. O fator fundamental desta análise foi justificado por Ham e Hill (1993) ao afirmarem que as sociedades modernas capitalistas, de alguma forma, conseguiram compatibilizar a formação das elites com a democracia representativa. “A existência de elites não é incompatível com a democracia pluralista porque a competição entre elites protege o governo democrático” (1993, p.51). As eleições regulares baseadas na competição entre as elites, os partidos políticos e a pressão que o processo eleitoral provoca na burocracia estatal são justamente os contrapesos necessários para o funcionamento do Estado Contemporâneo. De acordo com esta interpretação “a estrutura do poder nos países industrializados ocidentais pode ser descrita como elitismo

democrático, envolvendo não apenas competição entre elites, mas também sua circulação e substituição” (HAM e HILL, 1993, p. 52)

Entre a hipótese de pesquisa levantada por Dahl (2005) na sua experiência em “New Haven” no livro “Who governs” o autor parte da seguinte constatação:

“Para os homens preocupados com a exclusiva tarefa de adaptar as instituições republicanas a toda uma nação, a igualdade em recursos de poder que a sociedade e as regiões americanas tendiam a generalizar pareciam pôr em perigo a estabilidade e a liberdade política”⁶.

Entre os resultados apresentados por Dahl é justamente a maior igualdade no acesso aos recursos políticos o caminho mais adequado para democracia e conseqüentemente para o pluralismo político. Tópico que será apresentado na próxima seção.

1.2.2 A abordagem pluralista

A abordagem pluralista encontra suas raízes na construção histórica do liberalismo político apresentando como principais expoentes Dahl (2012), Lindblom (1981) e Easton (1968). Para estes autores as preferências e valores individuais são unidades constitutivas das organizações da sociedade. As inúmeras entidades e associações da sociedade civil, grupos de pressão, sindicatos e partidos políticos representam a agremiação de preferências e disputam e competem livremente pelos mais variados interesses. O resultado destas interações forma a chamada opinião pública e com isso a existência de consensos sociais (ROMANO, 2009, p. 32).

Segundo os pluralistas, as atividades desenvolvidas pelos grupos de interesses são centrais para auferir a qualidade da democracia. Segundo Ham e Hill (1993) nenhum grupo encontra-se destituído de poder para influenciar o processo de tomada de decisões e igualmente nenhum é dominante. Se não há esta sobreposição, qualquer grupo pode

⁶ Tradução livre de: “To men concerned with what was them a unique task of adapting republican institutions to a whole nation, the very equality in resources of power that American society and geography tended to generate seemed to endanger political stability and liberty” (Dahl, 2005, p.37)

assegurar que suas preferências políticas e desejos serão levados em consideração bastando que suas posições sejam suficientemente determinantes naquele contexto.

No livro “Who Governs?” o autor Robert Dahl (2005) apresenta um estudo empírico com os vários grupos e organizações existentes na cidade de New Haven, para analisar como eles disputam o poder e como elegem suas preferências. Uma das considerações importantes para análise era a existência de espaços abertos para confronto de preferências. Depois de analisar os vários temas em disputa para avaliar as políticas locais, Dahl percebeu que o único ator constantemente envolvido em boa parte das disputas era o prefeito municipal, no entanto, na qualidade de gestor público não possui condições de encaminhar soluções unilateralmente.

A partir desta experiência o autor pode definir as condições para que um sistema democrático possa existir. Indubitavelmente, a igualdade de condições entre as pessoas e grupos era uma condição favorável, além disso, a liberdade de expressão permitiria a criação de governos plurais.

O conceito central desta análise gira em torno da chamada Poliarquia. Em um livro homônimo, Dahl (2012) não apresenta o conceito, mas as condições mais favoráveis para que determinada sociedade pudesse se aproximar da poliarquia. A justificativa da utilização desta categoria de análise advém de sua definição de democracia como “sistema político que tenha como uma das características a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os cidadãos” (DAHL, 2012, p. 26). Como o próprio autor afirma, tal definição nunca existiu, mas nada impede de ser uma categoria teórico-abstrata para ser utilizada como escala de valor dos sistemas políticos reais. Diante deste recurso metodológico, a melhor definição para as experiências reais é a própria definição de poliarquia, pois identificadas as condições para o exercício da democracia, os atuais sistemas políticos na medida em que incorporarem tais condições se encaminham para a poliarquia. Com isso pode-se afirmar que as poliarquias “são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos às contestações públicas” (2012, p. 31). O autor justifica a utilização desta categoria, pois acredita que as dimensões para a democratização dos sistemas políticos estão diretamente associadas à participação e à contestação pública. A primeira num sentido de inclusão, permitir que

um número relativamente alto de pessoas participe das decisões do governo. Esta oportunidade está ligada a três fatores no exercício da cidadania: 1) formular preferências; 2) exprimir preferências; 3) ter as preferências igualmente consideradas na condução do governo, mesmo sabendo que geralmente as decisões são tomadas pela minoria, o importante é disponibilizar mecanismos para participar⁷. Analisadas estas três condições necessárias para a democracia, o autor ainda supõe que sejam necessárias oito garantias institucionais⁸ que, somadas e conexas às condições, permitiriam melhor avaliar os sistemas políticos e seus processos de democratização.

A segunda dimensão incorpora o problema do governo e seus opositores. Dahl explica que, em regimes competitivos, a oposição sente-se mais segura em protestar contra o governo, incentivando a participação dos grupos de pressão a assumirem uma postura crítica diante do Estado. Isso produziria a relação de: quanto mais liberdade existir no governo, maior será a repressão, portanto, menos possibilidade o governo terá para censurar os opositoristas. Com isso, o governo com os demais grupos de interesses terá certo equilíbrio nas disputas das preferências públicas. Esta relativa igualdade dos diferentes grupos estimula os políticos a buscarem “apoio dos grupos que agora podem participar mais facilmente da vida política. A resposta de políticos à existência de novas oportunidades de participação e de contestação é diversificada e tem efeitos de longo alcance” (DAHL, 2012, p. 43). Embora categoricamente, o autor não defenda as sociedades capitalistas, mas afirma que elas possuem melhores condições de atingirem a poliarquia.

Para os pluralistas nenhum grupo ou organização é totalmente desprovido de poder, ou que tenha poder suficiente para impor sua vontade. Para eles a explicação da disputa de poder reside no fato de que as fontes de poder, como o dinheiro, a informação e a experiência são

⁷ Analisadas estas três condições o autor ainda afirma que “as três condições necessárias à democracia, ainda não são suficientes”.

⁸ Segundo o autor são garantias institucionais: 1. Liberdade de formar e aderir a organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito ao voto; 4. Elegibilidade para cargos públicos; 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio; 6. Fontes alternativas de informação; 7. Eleições livres e idôneas; 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências. (DAHL, 2012, p. 27)

distribuídos de modo não acumulativo e que nenhuma destas fontes é essencialmente dominante.

Em outras palavras, pode-se destacar algumas características da abordagem pluralista como: (a) a ênfase na diversidade e na diferença. (b) a complexidade das sociedades modernas capitalistas, que supõe que nenhum grupo, classe ou organização possa ter o domínio das fontes de poder. (c) enfatiza a separação entre sociedade civil, Estado e Mercado, apresentando as fontes de poder nas demandas sociais, no poder político, e no poder econômico e nos mais diversos interesses sociais. (d) o poder está disperso e não é acumulável, conseqüentemente o papel do Estado é mais de regulamentador dos conflitos que o de hegemônico das fontes do mercado ou da sociedade civil (ROMANO, 2007, p. 33).

O Pluralismo baseia-se no pressuposto de que os grupos de interesse são atores políticos mais relevantes na modelação da política pública. A sociedade encontra seus interesses na manifestação concreta de diferentes grupos que consistem em indivíduos com anseios semelhantes e que, em última análise, a sociedade nada mais é do que a complexidade dos grupos que a compõem (HOWLETT et al 2013, p. 44).

A concepção de Estado para os pluralistas não é explícita nem implícita, mas evidenciam três pressupostos. O primeiro revela o Estado como uma instituição escolhida pelos indivíduos em sistemas eleitorais livres. O segundo entende que o Estado como as demais organizações são constituídas a partir de indivíduos que acreditam nas regras, normas ou valores e são por eles persuadidos, mas fundamentalmente o papel do estado é fazer cumprir as leis e regras. Porém atribui-se ao próprio Estado a capacidade de escolher, decidir e atuar como se fosse os próprios indivíduos. E por último, o Estado exerce uma função de medidor de conflitos, como instrumento para agregar preferências, integrar grupos e incorporar consensos em torno de bens públicos, além de em determinadas situações prover tais bens (ROMANO, 2007).

Diante desta concepção de Estado, o problema a ser enfrentado pelos pluralistas nesta aplicação é a falta de clareza do papel do Estado na produção de políticas públicas. As primeiras abordagens pluralistas partiam do pressuposto de que o Estado é uma “correia de transmissão” que só registrava e implementava as demandas dos grupos de interesse.

Na visão clássica, os grupos são vistos como entidades homogêneas que cumprem a função de

articular demandas frente aos partidos políticos; os partidos, por sua vez, somavam essas demandas. Em teoria, os grupos complementam os partidos como um conjunto alternativo de organizações representativas que podem afetar as decisões públicas, mas sem atingir diretamente as posições dos tomadores de decisões de políticas. Porém a pesquisa empírica sobre os grupos de interesses evidencia que estes não só fazem as funções de articulação, como também influenciam na vida dos partidos e participam na definição e execução das políticas públicas. (ROMANO, p. 37)

O resultado destas negociações entre partidos, grupos de interesse e governo convertiam-se em políticas públicas. Para Howlett et al. (2013) o Estado, nestas primeiras abordagens dos pluralistas, não era pensado como uma instituição, se não mais como uma arena, um espaço para os diversos grupos que se encontravam disputarem seus interesses e preferências.

Num segundo momento, o Estado passou a ser concebido como um árbitro ou juiz que articularia as diferenças em busca de consensos. Em última análise, “o governo era considerado uma espécie de autoridade imparcial que estabelecia as regras relativas ao conflito entre os grupos e assegurava que estes não as violassem impunemente” (HOWLETT, et al. 2013, p. 45)

O reconhecimento destes problemas evidenciava os limites do pluralismo como modelo de análise, permitindo o surgimento de novas abordagens, como a trazida por Charles Lindblom (1981) no livro “O processo de decisão política”. O pluralismo manteve o mesmo significado atribuído à competição entre os grupos, mas, no entanto, percebeu que realmente alguns grupos possuem mais poder do que outros. Com isso, Lindblom argumentava que os meios empresariais exerciam “controle por meio da persuasão, do intercâmbio e da autoridade. Suas frequentes comunicações privilegiadas com autoridades governamentais facilitam a persuasão, tornando-a mais eficaz do que a que os outros cidadãos têm condições de exercer” (1981, p. 68).

Os próprios formuladores de políticas públicas do governo não cedem participação semelhante no processo decisório a nenhum outro

grupo de cidadãos. Esta influência é comparada com os sindicatos que possuem a capacidade de mediante ameaças suspender, por greves, a força de trabalho.

Estas considerações expostas por Lindblom (1981) geraram duas consequências estritamente relacionadas. A primeira, ao tipo de governo, inevitavelmente inserido na economia capitalista que necessita de uma economia forte e produtiva. Economia está assegurada pela negociação de receitas tributárias e gastos em programas que tornem possível a reeleição. Em segundo, nas sociedades capitalistas existe uma clara divisão entre os setores públicos e privados. A dominação do setor privado sobre o governo lhe dá posição privilegiada em relação a outras demandas. Com isso, “nos sistemas de mercado, as empresas só atingem um bom desempenho quando recebem incentivos, e os governos precisam seguir políticas que lhes deem o estímulo necessário” (LINDBLÖM, 1981, p. 78) Com isso, o comportamento do governo nada mais representa que o interesse do próprio sistema de mercado.

Traçadas estas considerações, a abordagem pluralista não só contribuiu para incorporar elementos dos sistemas democráticos modernos, como permitiu analisar as políticas públicas e entender o comportamento dos atores no jogo de interesses.

Por outro lado, as críticas encontradas reforçaram outras abordagens teóricas referentes à formação do estado contemporâneo. Tema apresentado no próximo tópico.

1.2.3 A abordagem marxista

As abordagens Marxistas referentes à construção de Estado Contemporâneo apresentam variações consideráveis entre os autores. Independentemente de como o marxismo é visto hoje, principalmente pelo total abandono e com análise prescritiva ultrapassada para substituição do sistema capitalista, não podemos ignorar as contribuições analíticas do próprio Marx para compreender a dinâmica e as relações de força existentes nas sociedades capitalistas. A teoria marxista será apresentada não necessariamente como um contraponto às outras duas abordagens. Sua principal função é servir de complemento dos pontos suscitados anteriormente.

A abordagem marxista enfatiza a necessidade de outro olhar sobre a propriedade privada, principalmente pelo seu aspecto “natural” como direito, além do controle que ela exerce nos meios de produção do Estado Capitalista. O próprio Marx no Manifesto do Partido Comunista

descreve “o poder executivo do Estado nada mais é do que um comitê para gerenciar os negócios comuns de toda a burguesia” (MARX, 2005 p. 42). Esta afirmação revela que numa sociedade capitalista as decisões do Estado servirão de interesse para a classe burguesa, conseqüentemente, as relações de produção capitalista asseguram a acumulação de capital através de mecanismos coercitivos de natureza explicitamente repressiva e ideológica controlados pelo Estado.

No entanto, não se deve entender como absolutas e dogmáticas estas relações, pois em textos posteriores, o próprio Marx faz um reconhecimento explícito de que esta relação não é tão simples assim. E que o Estado pode gozar de alguma independência da burguesia. Tanto nas discussões sobre o Bonapartismo na França como o Regime de Bismarck na Alemanha demonstravam a ascensão da burguesia ao poder econômico, mas por outro lado a aristocracia rural ainda detinha o poder político (HILL e HAM, 1993, p 57).

Estas interpretações foram realizadas por Miliband em seu livro “O Estado na Sociedade Capitalista”. O ponto central da discussão é reconhecer a influência da classe burguesa no processo político, isso porque em sociedades ocidentais industrializadas a análise da distribuição da riqueza e renda e as mudanças nesta distribuição ao longo do tempo, demonstram a concentração em uma pequena parcela da sociedade. Em outras palavras a classe econômica exerce predominantemente o poder político. Nas palavras do autor:

A mais importante de todas as questões suscitadas pela existência dessa classe dominante é a de saber se ela constitui também uma classe dirigente. Não se trata de saber se essa classe detém uma porção substancial de poder e influência política. Ninguém pode negar seriamente que ela o detém: pelo menos, não se poderia levar a sério que o fizesse. Trata-se de uma questão diferente, ou seja, a de saber se essa classe dominante dispõe também, em grau muito maior do que qualquer outra classe, de poder e influência; se ela o exerce como grau decisivo de poder político, se a sua propriedade e o seu controle de áreas vitalmente importantes da vida econômica lhe asseguram também o controle dos meios de decisão política, meio político particular

do capitalismo contemporâneo. (MILIBAND, 1972, p. 66)

De acordo com Rua e Romanini (2013) três argumentos justificam a afirmação de Miliband da função do Estado em auxiliar o processo de acumulação capitalista. O primeiro está associado à origem social comum e similar da burguesia e dos agentes estatais, aqueles que ocupam os cargos mais relevantes da estrutura do estado: juízes, ministros, deputados entre outros. O segundo justifica o primeiro, pois esta origem comum permite à burguesia exercer poder como grupo de pressão, pois as redes de contatos pessoais, a identidade e os valores compartilhados são os mesmos. Em terceiro, os funcionários públicos sabem perfeitamente da sua dependência com uma base econômica que lhes garantem sua sobrevivência como funcionários, portanto o Estado, como instituição, também está comprometido com a acumulação capitalista. De acordo com Miliband (1972) o Estado agindo desta forma torna-se “instrumento de dominação da sociedade capitalista” (p.36).

A principal consequência recai diretamente no exame das políticas públicas, pois o Estado capitalista, para criar condições de acúmulo, necessita promover a produção econômica. Em termos específicos o Estado fornece recursos de infraestrutura para o fomento das indústrias; garante, promove e reduz o custo da reprodução da força de trabalho através das políticas de seguridade social; efetua o controle e manutenção da ordem social por mecanismos de repressão social, através do sistema da justiça penal e torna-se o principal consumidor dos bens e produtos fornecidos pela classe econômica (MILIBAND, 1972).

Segundo Martuscelli (2009), Miliband recebeu inúmeras críticas de seus pares, principalmente de Polantzas, por ter incorporado em sua análise muitos elementos da teoria das elites, e deixando de considerar pressupostos importantes do marxismo, como, por exemplo, a diferença entre Elite e classe social e a sua relação objetiva na manutenção de uma sociedade de classes. A preocupação não está na formação da classe dominante do Estado. O fato incide nas restrições estruturais colocadas pelo Estado Burguês sobre a classe trabalhadora, evidenciando não somente o domínio da burguesia, mas o contraste da luta de classes.

Pereira (1980), ao analisar os estudos posteriores de Miliband, principalmente no livro “Marxismo e Política”, de 1977, visualiza que o autor refutou as críticas de Polantzas, acusando-o de determinista,

principalmente por privar os agentes políticos da classe dominante, seja ela estatal ou econômica, de qualquer liberdade de escolha. Condicionando-os a serem portadores das forças objetivas de suas classes, sem existir a possibilidade de mudança, sejam os interesses do Estado ou de sua própria classe ou condição. O importante desta constatação é a autonomia relativa que o Estado possui neste processo. Esta autonomia ajuda a entender porque em determinados períodos o Estado executa certas reformas de interesse predominantemente do proletariado. “O Estado capitalista possui uma certa autonomia porque sua missão é organizar a reforma, essencial para sobrevivência do sistema” (PEREIRA, 1980, p. 102)

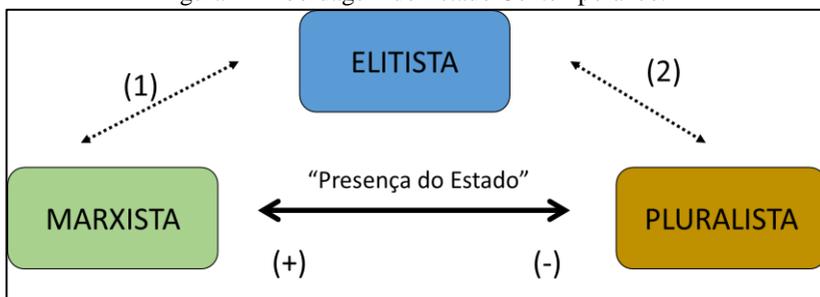
Dentro desta perspectiva percebe-se a atualidade deste debate para a análise das políticas públicas. Primeiro, por demonstrar várias visões sobre o mesmo fenômeno e, em segundo lugar, por esclarecer as mais diversas posições que os atores no jogo das relações políticas podem assumir.

No processo de tomada de decisão, quando necessariamente é fundamental a posição do Estado na concretização da política [o que a literatura sobre participação política chama de vontade Política (AVRITZER; NAVARRO, 2003), a reação contrária muitas vezes está ligada aos interesses econômicos que não foram objeto de deliberação, mas ao mesmo tempo, pela força e relevância são fundamentais para a execução de determinada política pública.

Podem-se citar os trabalhos de Marques (2003) no estudo das redes sociais na cidade de São Paulo, bem como de Romano (2009) na análise da política pública sobre a agricultura brasileira. Ambos demonstraram como em certo sentido o poder econômico foi determinante, tanto para interromper como para dar seguimento em determinadas políticas públicas, sem necessariamente tais atores estarem presentes na construção da política, mas tão somente pela influência que tinham sobre o governo.

Das três perspectivas apresentadas é possível estabelecer uma relação que auxiliará na análise futura. Nesta tentativa didática, pode-se dizer que a abordagem pluralista estaria na situação oposta à da abordagem marxista, justamente pela pluralidade dos atores envolvidos na disputa do poder, inclusive da própria influência do Estado nesta disputa.

Figura 1 - Abordagem do Estado Contemporâneo.



Fonte: do autor (2016).

Na figura acima, a linha desta oposição entre o pluralismo e marxismo demonstra a influência do Estado na capacidade de decidir e influenciar a produção das políticas públicas. O que necessariamente não quer dizer que na abordagem pluralista não haja influência. Ao contrário, na abordagem marxista a influência seria total. A figura demonstra a inter-relação entre as três abordagens, apontando tanto a influência do Estado como a própria presença do sistema capitalista. Como pode se perceber, embora Dahl não tenha evidenciado, os sistemas plurais tendem a se adaptarem em economias capitalistas e a proposta marxista por constituir uma crítica, tende a fixar maior a presença do Estado no processo de elaboração da política pública. Percebe-se também que o elitismo é a abordagem de transição entre estas duas: por um lado reconhece a influência de grupos além do Estado, portanto acepação pluralista, e por outro reafirma que estes grupos exercem preponderantemente sua influência sobre a decisão do Estado, aproximando-se da abordagem marxista.

Na análise da política pública de Assistência Social estas abordagens auxiliaram a estabelecer uma leitura panorâmica dos rumos da política no âmbito do Estado contemporâneo.

Uma vez definidas as possíveis interpretações do fenômeno do poder político, precisaremos esboçar os conceitos e as categorias que delimitam a análise das políticas públicas, além de apresentar os parâmetros metodológicos de cada estágio do ciclo das políticas públicas.

CAPÍTULO 2 - ABORDAGENS E CONCEPÇÕES DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA: UMA DEFINIÇÃO EM ABERTO

Este capítulo tem por objetivo realizar uma breve descrição do panorama internacional dos estudos referentes às políticas públicas, evidenciando principalmente sua trajetória no âmbito das ciências sociais. Tal descrição auxiliará na compreensão do estudo da análise política, propiciando um debate mais amplo das várias interpretações e abordagens do Estado Contemporâneo.

Primeiramente é importante compreender, mesmo que sumariamente, o que significam “Políticas Públicas”. Embora, amplo em seu sentido semântico, o estudo das políticas públicas hoje designa um campo multidisciplinar, com métodos e abordagens das mais variadas possíveis, atingindo as áreas da Administração Pública, Direito, Ciência Política, Sociologia entre outros ramos do conhecimento. Pelos objetivos delineados na introdução deste estudo, dar-se-á mais ênfase às contribuições no campo da ciência política, embora não se negligencie sua inter-relação e a complexidade de estabelecer parâmetros para delinear o conceito.

Faria (2013) alerta sobre a problemática e questionável exclusividade da política pública na ciência Política. Pois o tema já é amplamente debatido no âmbito das demais ciências. Sua interdisciplinaridade é um processo natural de sua própria origem. Segundo o autor, a subárea denominada de Análise de políticas Públicas ou “Policy Science”⁹ “desde a sua origem, buscou explicitamente se

⁹ De acordo com Heidemann (2014) a tradução do termo “policy” é desafiadora, pois em inglês os termos “policy” e “politics” são diferentes, mas quando traduzimos para o português, as duas conotações estão abrigadas pela mesma expressão polissêmica “Política”, no entanto é importante distinguir a expressão designando “policy” como processo de governo. Numa aplicação do termo utilizamos a expressão de Theodore Lowi que postula “policy” determina “politics” ele nos faz compreender que a “política pública determina o comportamento político”. Da mesma forma como a expressão policy-making, já amplamente discutida na literatura, possui o sentido de criar, gerar, constituir, desenvolver ou produzir política pública.

orientar pela aplicação rigorosa do conhecimento científico às questões que afetam a governança e o governo” (FARIAS, 2013, p.16). Os esforços acadêmicos, amplamente apontados pela sua historiografia, demonstram três fundamentos na abordagem da Análise de políticas públicas: (1) perspectiva analítica e intervencionista voltada para os problemas sociais e políticos; (2) abordagem multidisciplinar, visto que quase todos os problemas sociais e políticos possuem múltiplos componentes; (3) orientada explicitamente para valores democráticos.

Esta delimitação já foi também apresentada por Schmitter (1984) quando classificou o estudo da política através de quatro campos de investigação: o primeiro, designado como “Estado ou Governo” é classificado como estudo e ou arte da ciência do Estado; o segundo campo sob o título de “Poder, influência ou Autoridade” é a investigação sobre o fenômeno do poder; o terceiro campo denominado de “resolução não violenta dos conflitos” e a área da ciência política dedicada à análise do sistema internacional e por último, o campo de investigação pertinente ao trabalho do “policy-making” dedicado a investigar a formulação de decisões públicas sobre a ação coletiva. Esta última qualificação reporta ao campo de investigação da Análise de Políticas Públicas.

Klaus Frey (2000), ao analisar o debate conceitual do campo da análise das políticas públicas, apresenta três dimensões para se diferenciar das expressões utilizadas na língua inglesa. A primeira delas constitui a dimensão institucional, chamada de “polity” que se refere à ordem do sistema político, à estrutura institucional. A segunda dimensão, chamada de “politics”, apresenta o processo político, de caráter conflituoso e que diz respeito à distribuição das decisões políticas. Por fim, a terceira dimensão, chamada de “policy”, refere-se aos conteúdos concretos da política, aos programas e projetos oriundos das decisões políticas (FREY, 2000, p. 227)

O cuidado terminológico que Frey (2000) atribui ao termo não é em vão, pois a análise da política pública, oriunda da expressão “Policy analysis” refere-se aos estudos empíricos de programas e projetos de governos. O problema desta análise é sua limitação metodológica, pois a dinâmica e complexidade da análise das políticas públicas não se restringe à observação das políticas setoriais. A dinâmica intrínseca das políticas públicas envolve consideravelmente a dimensão institucional e a dimensão processual. A crítica do autor destina-se a chamar a atenção dos pesquisadores para os estudos de caso em “policy analysis” que não

levam em conta as demais dimensões da política (*politics* e *polity*). Uma das consequências metodológicas apresentadas pelo autor é utilizar a análise do Ciclo das Políticas Públicas.

Celina Souza (2006; 2007) ao apresentar a ontologia das políticas públicas atribui a análise de políticas públicas duas distintas perspectivas. A primeira, de origem europeia, é caracterizada pelo estudo das políticas públicas preocupadas em analisar o Estado e suas Instituições. A segunda, mais difundida e sistematizada, representa a perspectiva teórica dos EUA, país que constituiu o estudo como disciplina acadêmica, cujo foco concentra-se na observação do comportamento dos governos. Tal inclinação metodológica norte-americana regeu-se pela criação e consolidação dos estudos em políticas públicas em democracias estáveis, pois “aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2007, p. 67).

A partir deste pressuposto analítico, a disciplina nos EUA desenvolveu-se em três momentos históricos. O primeiro, seguindo a tradição dos “Father of constitucion”¹⁰, céticos da natureza humana, dedicaram-se a compreender as instituições políticas e as regras institucionais para limitar o poder e as paixões humanas. O segundo momento, seguindo a tradição de Tocqueville¹¹, se preocupou em entender o caráter associativo das organizações locais e as leis que poderiam promover “bons governos”. O terceiro caminho foi a consolidação, já como subcategoria, da ciência política que se preocupou em entender como e por que os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2006, p. 22). Este último movimento para

¹⁰ Expressão utilizada para designar, principalmente, o papel desempenhado por Alexander Hamilton, John Jay e Madison na elaboração da constituição norte-americana e dos intensos debates escritos sobre o Federalismo Norte-americano. Para maiores detalhes vide MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Os artigos Federalistas 1787-1788, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

¹¹ Alexis de Tocqueville (1805-1859) era francês, nascido em Paris, formou-se em Direito e logo depois desempenhou a função de magistrado. Apoiado pelo governo ganhou a bolsa de estudos para desenvolver uma pesquisa sobre o sistema penitenciário da América do Norte. Quando lá chegou, ficou perplexo pelas condições de vida e oportunidade do povo norte-americano. Este encantamento permitiu ao autor desenvolver uns dos mais ricos e profundos estudos sobre a democracia. TOCQUEVILLE, Alex. **A democracia na América** 2ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

os pesquisadores como Secchi (2010); Howlett et al (2013); Mattos e Baptista (2011) e Dias e Matos (2012) consolidou o debate da análise de políticas públicas, principalmente por representar não só a expansão do modelo de Estado Liberal, mas o contexto da busca da racionalização da burocracia estatal. Os autores desta época de destacavam pelo modelo criterioso de ciência, pautado na identificação de regras e padrões de comportamento ligados à concepção de pesquisas na biologia e física. Tal discussão metodológica visava identificar regras que pudessem prever comportamentos sociais, identificar problemas e antecipar políticas. Pela importância destas informações, iremos desenvolver no próximo tópico os principais percussores e o debate em torno da construção epistemológica da análise de políticas públicas.

2.2 O DESENVOLVIMENTO DOS ESTUDOS SOBRE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Com isso, dando sequência ao terceiro movimento, de caráter racionalista, as primeiras contribuições para este campo específico do saber estão associadas ao cientista político Harold Lasswell (1902-78) cuja obra “Política: quem ganha o que, quando e como” sustentava uma interpretação política baseada na forma pela qual as massas seguiam as lideranças, desenvolvendo fortes conexões com a psicologia e a questão da liderança política. Segundo Marques (2013) a análise de Lasswell se situava inteiramente no interior do behaviorismo¹², considerando que os elementos importantes a serem analisados se baseavam no comportamento dos indivíduos. Com isso, Lasswell defende a

¹² No sentido etimológico, a palavra Behaviorismo significa “comportamento”, segundo o Dicionário Oxford de Filosofia o Behaviorismo sugere a perspectiva metodológica associada a Watson e ao pesquisador Ivan Pavlov (1849 -1936) que recomendava que se evitasse a introspecção e a subjetividade em favor da medição científica do comportamento e de suas causas. Já o dicionário de Políticas Públicas organizado por Castro, Gontijo e Amabile (2012) refere-se ao Behaviorismo como uma perspectiva teórica, forte na ciência política norte-americana, cujo “processo de modelagem, no qual a aprendizagem se dá através da observação de outros comportamentos como forma de criar modelos padronizados a serem reproduzidos(...) Seus diversos usos e aplicações podem funcionar como uma ferramenta de controle e dominação, não só do homem, mas também de uma sociedade (2012,p. 50).

possibilidade de se constituir uma análise científica do governo que buscasse compreender os efeitos dos contextos sociais e políticos que cercam as políticas, assim a centralidade da análise estava na formulação de uma ciência do governo, cuja ambição envolvia a descrição racionalizada das decisões políticas do governo. Descrever, organizar e classificar tais decisões constituía-se no momento mais importante da produção de políticas públicas no decorrer da década de 1930 e a denominação desse processo foi chamada de “policy analysis” (MAQUES, 2013, p. 26)

Ainda dentro deste último terceiro movimento, a segunda contribuição para o estudo das Políticas Públicas está associada a Herbert Simon (1955)¹³ que introduziu o conceito de racionalidade limitada dos gestores públicos¹⁴, criticando o postulado clássico da teoria da escolha racional¹⁵. O homem econômico “por ser racional, possui um conhecimento dos aspectos relevantes de seu meio, (...)”, com isso ele pode através de um sistema estável e organizado de preferências, escolher o “ponto possivelmente mais elevado em sua escala de preferências” (SIMON, 2014, p. 143). Como nem os gestores públicos e nem o próprio “homem econômico” possui com tanta clareza os critérios de sua escolha, Simon desenvolveu um modelo específico de

¹³ Economista, norte americano, publicou em 1955 o artigo intitulado “A behavioral model of rational choice” traduzido para o português pelo prof. Francisco Heidemann (UDESC), na obra Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise, UNB, 2014.

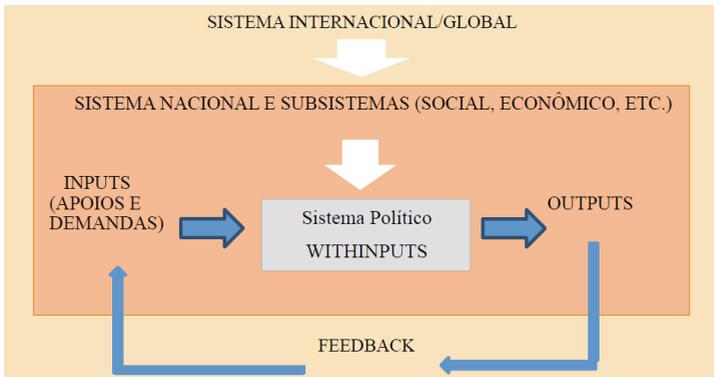
¹⁴ A definição do termo no Inglês é “Policy Makers” numa tradução mais livre é fazedor de política, na literatura especializada os autores utilizam o termo decisores públicos. Neste trabalho adotou-se a expressão “Gestores Públicos” por compreender todos os atores de participação direta ou indireta do processo de tomada de decisão.

¹⁵ Segundo José Maria de Silveira e Paulo Berti de Azevedo Barros no Dicionário de Políticas Públicas (2015) o termo escolha racional também designado de ação coletiva refere-se as “ações deliberadas e coordenadas que se originam no reconhecimento consciente de interesses comuns entre os indivíduos” p. 40. Segundo Jon Elster (1994) a teoria da escolha racional pressupõe que as pessoas escolherão o curso de ação que preferem ou acreditam em melhor. “A escolha racional busca encontrar os melhores meios para fins dados. É um modo de adaptar-se otimamente as circunstâncias” p. 41. Para mais detalhes da teoria da escolha racional enquanto método nas ciências sociais vide HAGUETTE (2010).

coleta de informações para permitir ao gestor público as informações e ferramentas mais adequadas para qualificar suas escolhas. Nota-se que tal pressuposto, conceito limitado de racionalidade de Simon, já demonstrava os próprios limites da tradição behaviorista eminentemente prescritiva e dentro dos limites de uma empiria positivista.

A terceira contribuição para o estudo das políticas públicas advém do professor canadense David Easton (1968) na obra intitulada “Uma teoria da análise política”. Nesta obra o autor introduz a noção de sistema ao processo de tomada de decisão nos Estados Contemporâneos. O autor parte da definição de que a vida política é como um sistema de comportamentos e, analisa quais são os fatores que determinam a estabilidade e a mudança nestes sistemas. A ideia de sistema, para o autor, pressupõe uma análise expansiva, inclusiva e flexível. A forma de interagir do sistema político ocorre através dos “inputs” (fluxos) de outros sistemas sociais, sejam os partidos políticos, a imprensa ou grupos de interesses. Estes fluxos são processados pelo sistema político, convertidos em demandas que resultam nas ações e decisões (outputs) deste mesmo sistema sobre o meio ambiente em que se está interagindo.

Figura 2 – Análise sistêmica da política pública.



Fonte: RUA; ROMANINI, 2013.

Como observa-se na figura acima, esta perspectiva cria um ciclo de demandas que retornam aos demais sistemas sociais, retroalimentando o próprio sistema político, num contínuo fluxo de interações. Nas palavras do próprio autor “consideramos urgente e

necessário interpretar os processos políticos como um fluxo de comportamento contínuo e interligado” (EASTON, 1970, p. 197).

Traçados em linhas gerais os percussores do estudo, é importante apresentar e delimitar o que a expressão política pública quer designar. Segundo Heidemann e Salm (2014), para trabalhar com a expressão é necessário distinguir a “política” do “público”. O primeiro termo refere-se à categoria nuclear na Ciência política, derivada da expressão “polis” remontando a toda uma tradição da teoria política, desde a concepção aristotélica do “homem como animal político” até noção de “bem público” advinda da separação exercida pelos contratualistas entre o Estado e o indivíduo.

Como isso, a expressão “público”, segundo distinção feita pelos autores, representará neste trabalho a abordagem multicêntrica, partindo da noção de que a construção das políticas públicas não parte somente do Estado, mas juntamente com ele operam as organizações não governamentais, os organismos multilaterais, as agências internacionais e os representantes da sociedade civil, formando uma rede de políticas públicas (policy networks) e definindo principalmente a noção, segundo Grau (1998), de público não estatal. Diferentemente da abordagem estadocêntrica, que aceita a influência dos demais atores, mas não confere a eles a titularidade da elaboração das políticas públicas.

Segundo Secchi (2010) a abordagem multicêntrica apresenta importantes motivos para sua adoção, entre eles pode-se destacar quatro: (a) permite um enfoque mais interpretativo e conseqüentemente menos positivista; (b) evita uma pré-análise das personalidades jurídicas das organizações atuantes no processo; (c) entende-se que a abordagem multicêntrica permite um espectro mais amplo do fenômeno, permitindo criar vários instrumentos de análise e (d) a necessidade de ampliar a discussão de esfera pública para além da dicotomia Estado e Sociedade. Perceber que tanto o Estado - como a sociedade civil—, não são categorias monolíticas de análise.

Na perspectiva utilizada neste estudo de políticas públicas é fundamental apresentar a diferença existente entre a dimensão da Avaliação de Política Pública e da dimensão da análise de política Pública.

Cavalcanti (2007) adverte que a avaliação das políticas públicas se preocupa com o alcance dos objetivos e dos resultados gerados num determinado plano, programa ou projeto de Política Pública. Por outro lado, a análise de política pública abrange outros aspectos além da

avaliação, o que não a exclui, mas dimensiona a avaliação como a última etapa do ciclo que abrange a formulação, execução, implementação e a própria avaliação de determinada política pública.

Tanaka (2001) estabelece a diferença entre análise e avaliação, definindo a avaliação como o processo técnico-administrativo destinado à tomada de decisão, envolvendo três momentos: a) medir; b) comparar; c) emitir juízos de valor.

Arretche (1998) alerta sobre a dificuldade de se estabelecer um consenso entre os pesquisadores sobre a diferença entre os dois termos, não só teórica, como metodologicamente. Esta ambiguidade se reflete na escassez de pesquisas que façam a análise de política pública. Pois esta se caracteriza pela análise da engenharia institucional dos programas, projetos e planos, apresentando sua constituição, execução e implementação, possibilitando reconstituir as mais diversas características como forma de apreendê-las em um todo coerente e compreensível.

Fronza e Nogueira (2015, p. 106) enfatizam que a tendência teórica dominante em relação à avaliação das políticas públicas era aquela com um caráter racionalista, neutro e técnico que determina o sucesso ou insucesso dos esforços enviados pelo governo para resolver os problemas políticos. E por outro lado, havia uma escassez de análises de políticas públicas que estivessem acompanhando o desenvolvimento dos países europeus ou das políticas de bem-estar (p. 106).

A perspectiva adotada neste trabalho será o enfoque de uma análise de política pública cuja atividade e método de pesquisa está preocupado em criar conhecimento sobre o processo da política pública (SECCHI, 2010).

Segundo Cavalcanti (2007) a análise de política pública contempla quatro operações que condicionam as relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade: 1) descrição do conteúdo da política; b) análise do impacto das forças econômicas e forças políticas; c) investigação sobre o efeito dos vários arranjos institucionais e processos políticos; d) avaliação das consequências das políticas públicas na sociedade em termos de efeitos esperados ou inesperados e seus respectivos impactos.

O principal instrumento de análise é a utilização do ciclo de Políticas Públicas, objetivo de análise do próximo tópico.

2.3 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA: FERRAMENTA DE ANÁLISE

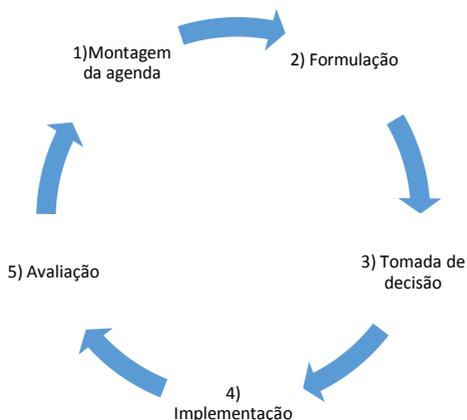
No decorrer da segunda metade do século 20, os estudiosos em políticas públicas se dedicaram a analisar as várias ações dos governos com o estudo do modelo dos ciclos políticos-administrativos para resolução dos problemas encontrados. Este tipo de modelo permite pensar soluções práticas, demonstrando sua construção pelo desenvolvimento de estágios ou passos da política abordada.

O percurso metodológico proposto será o modelo de análise do Ciclo das políticas públicas. Em um importante artigo, o cientista norte-americano Lasswell (1970) propôs a organização dos estudos sobre a Política Pública (Policy Science) apresentando três distintas perspectivas: a) estudo sobre a Política Pública é multidisciplinar, b) seu foco é voltado para a solução de problemas; c) constitui uma disciplina explicitamente normativa. Segundo Heidemann (2014) ao estudar a política pública na ideia dos ciclos político administrativos, a perspectiva torna-se multidisciplinar, pois associa abordagens no campo da teoria da organização (administração), no campo da teoria do Estado (Ciência Política), no regulamento das regras (Direito), além da interação entre os atores.

No entanto, de modo mais específico, o objetivo dos estudos de Política Pública é resolver problemas de ordem coletiva e pública, por isso constitui num estudo de natureza eminentemente empírico e a sua análise sempre corresponderá a possíveis soluções, que geralmente recaem no campo das ideias, isso significa dizer que os estudos sobre políticas públicas, “não devem disfarçar sua aparência de objetividade científica, mas deve reconhecer a impossibilidade de separar objetivos, meios, valores, técnicas no estudo sobre as ações governamentais” (HEIDEMANN, 2014, p. 37).

Neste sentido, a metodologia adotada neste trabalho baseia-se na análise de Michel Howllet e colaboradores (2013) cuja proposta apresenta-se centrada no ciclo político administrativo da política pública baseada em 5 estágios conforme a sequência apresentada: (1) montagem da agenda – (2) a formulação; (3) tomada de decisão (4) implementação (5) avaliação.

Figura 3 – Ciclo das Políticas Públicas.



Fonte: adaptado de Howllet et al. (2013).

Segundo Howllet et al. (2013), o esquema do ciclo oferece insights para a dinâmica da política por apresentar duas dimensões temporais e inter-relacionadas. A primeira está focada em distinguir cada estágio do ciclo, para que com clareza e objetividade se possa identificar os atores, as estruturas e as ideias dominantes referentes a cada ação ou decisão no ciclo. Para num segundo momento, a proposta é analisar a relação existente entre os atores, estruturas e ideias nas diferentes fases do ciclo e identificar os estilos, bem como os padrões estabelecidos no regime de política adotada.

O modelo de análise corresponde a uma abordagem clássica e racional da política, pois envolverá diferentes cenários e atores. Segundo Dias (2012, p.64) uma das principais vantagens da análise é possibilitar a existência de um círculo de retroalimentação ao longo de todo o processo, havendo a possibilidade de identificar em cada etapa os contextos e atores, reduzindo a complexidade da composição dos atores caso fosse considerado o processo como um todo.

A perspectiva deve ver a política pública não com um esquema rígido, mas como um marco referencial, imaginando a política pública como um fluxo contínuo de decisões e procedimentos, cujo objetivo é dar sentido (SUBIRAST, 2008, p. 43)

O ciclo não pode ser entendido de forma linear e simples, pois na realidade o modelo é formado por complexas redes de inúmeros atores que dão sustentação à política adotada. Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político, o ciclo acaba revelando um modelo heurístico bastante interessante para análise da vida de uma política pública. “As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo que podem ser investigados no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e as práticas administrativas que se encontram tipicamente em cada fase” (FREY, 2000, p. 226).

Como iremos aplicar cada fase ao processo de análise da política pública de assistência social, convém agora detalhar a composição de cada fase e apresentar os instrumentos que incidirão na política.

Para cada fase do modelo do ciclo apresentaremos as unidades de referência analítica da política pública. Como o objetivo proposto por esta dissertação é analisar a efetividade das Instituições participativas na gestão pública, nossa principal referência de análise será a atuação dos atores institucionais da política. Por tanto, o Conselho gestor e a conferência municipal serão os atores nesse processo, estabelecendo suas próprias conexões e rede de interesses. De acordo com Howlett et al. (2013) os atores envolvidos na política pública indicam nestes estudos o lugar para o qual se deve olhar em busca de respostas esclarecedoras sobre as razões pelas quais a política é feita de uma forma e não de outra. Os atores podem ser tanto agentes individuais como instituições que desenvolvem funções na política. O que os atores procuram e fazem depende necessariamente das estruturas políticas, econômicas e sociais que os envolvem.

Por outro lado, os atores estão inseridos em espaços que possuem regras distintas e tanto estabelecem seus objetivos como delimitam os espaços e potencializam situações. O conjunto destas regras chama-se desenho institucional ou conforme Subirats et al. (2008) regras institucionais.

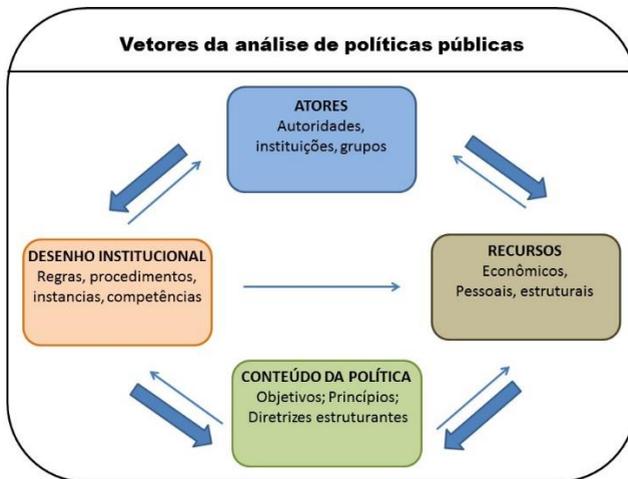
As relações entre os atores e o desenho institucional estão intimamente ligadas aos recursos disponíveis para a política. Subirats et al. (2008) identifica que tradicionalmente os analistas atribuem os recursos às regras jurídicas existentes, ao orçamento disponível e à capacidade de recursos humanos existentes para execução da política. No entanto, as dotações de recursos não são distribuídas igualmente entre os atores tanto públicos como privados e justamente a distribuição,

produção e combinação destes recursos incidem diretamente nos rumos que a política tomará. A concepção de recursos não se limita ao escopo jurídico, econômico ou político. É importante considerar a influência de outros recursos, como os ligados à produção de informações e sua respectiva divulgação, importante instrumento para a mobilização de pessoas e grupos em torno de uma determinada causa.

Por fim, seguindo a análise metodológica de Subirats et al. (2008) o conteúdo próprio da política é fundamental para dimensionar os objetivos dela. Além de analisar seus movimentos, a influência do conteúdo da política é fundamental para analisar a montagem da agenda, determinando com maior clareza qual o problema a ser enfrentado. Percebe-se que o desenvolvimento das pesquisas acadêmicas multidisciplinares e a análise de vários estudos de caso sobre políticas setoriais ficaram acessíveis para informação, o que conseqüentemente auxilia no refinamento necessário para a análise.

A sinergia existente nestes quatro vetores (atores; desenho institucional; recursos; conteúdo da política) está representada abaixo.

Figura 4 – Vetores da análise de políticas públicas.



Fonte: adaptado de SUBIRATS, 2008.

A identificação de quem são os atores do processo, com quais recursos atuam, submetidos em qual contexto institucional e trabalhando

com qual conteúdo específico, refletem, interagem e produzem quais efeitos? Esta questão tem se tornado objeto de estudos de muitos cientistas políticos, principalmente pelo potencial analítico que tal construção envolve (HOWLLET et al., 2008, p. 91)

No entanto, esta matriz lógica dos quatro fatores precisará ser submetida ao processo do ciclo das políticas públicas. Esta análise permitirá, para além dos limites existentes, identificar em cada etapa a função que as instituições participativas exercem no interior da política pública, além das relações que exercem em cada estágio, identificando, portanto, os limites e as potencialidades das instituições participativas para sua efetividade na política pública e no impacto que suas decisões provocam para os beneficiários da política.

A seguir descreveremos as etapas do ciclo para melhor visualizar as condicionantes propostas.

2.3.1 Montagem da agenda

A montagem da agenda parte da constatação de um determinado problema, a conotação pública deste problema e a sua entrada na pauta das preocupações do Governo. Delimitar esta escolha não é simples, pois o problema além de despertar o interesse necessita da insatisfação de muitas pessoas e, principalmente do olhar do Estado. A importância deste reconhecimento é fundamental para o desenvolvimento de todas às outras fases.

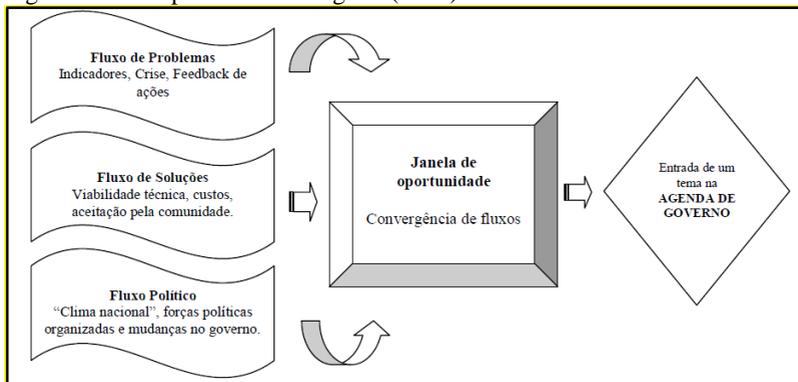
Para Secchi (2010, p. 35) a identificação do problema parte do pressuposto e da sinergia de três distintos elementos: a) a percepção do problema – para o autor este problema deve ser coletivo, isto é, atingir um número considerável de pessoas. Ao causar esta insatisfação o problema deve afetar a percepção dos atores envolvidos; b) Delimitação do problema – este problema (público) deverá apresentar sua relação com as possíveis causas, provisoriamente a mobilização de atores e possíveis soluções. A delimitação do problema público é politicamente crucial para mobilizar os atores estatais no caminho de sua resolução; c) avaliação da possibilidade de resolução – entre a sinergia do problema, dos recursos disponíveis e dos autores envolvidos será fundamental para o exame, ainda que temporário, sua solução. Isso permitirá a continuação nas fases do ciclo.

Para John Kingdon (2007) a montagem da agenda segue um fluxo um pouco mais analítico. De acordo com suas pesquisas sobre a discussão da pauta do congresso norte americano, tais assuntos

ganhavam a preocupação dos congressistas. O autor explorou as influências dos vários atores na composição da montagem da agenda e concluiu que o problema se torna relevante para o governo, quando ocorre a confluência de três fluxos, criando uma janela de oportunidade política, na qual o problema entra na pauta política.

Cada fluxo possui uma característica própria e representa uma etapa na montagem da agenda. Segundo o autor estas variáveis representam: a) fluxo dos problemas – “refere-se às percepções de problemas enquanto questões públicas que reclamam ação governamental”; b) Fluxo da política pública/ soluções – “consiste na análise realizada por especialistas da política pública que além de examinarem atentamente propõem soluções, podendo ser realizados tanto por atores governamentais (agências públicas, técnicos) como por atores não governamentais (ONGs, sindicatos, institutos de pesquisa, etc.)”; c) Fluxo político que “compõe-se de fatores como oscilações no sentimento nacional, os turnos ou mandatos executivos e legislativos, campanhas de pressão por grupos de interesses, pesquisas de opinião sobre a satisfação do governo, etc.” (KINGDON, 2007, p. 222).

Figura 5 – Múltiplos Fluxos Kingdon (1984).



Fonte: MATOS; BAPTISTA (2011).

Conforme descreve Howlett et al. (2013, p. 115) para Kingdon “ estes três fluxos operam em trajetórias diferentes e seguem cursos mais ou menos independentes uns dos outros até pontos específicos no tempo, ou por ocasião de uma catástrofe se cruzam e formam a janela política interconectando os problemas, as soluções e as oportunidades”.

Segundo Capella (2007, p. 89), para compreender como algumas questões passam a ser efetivamente consideradas pelos formuladores de políticas públicas, Kingdon (2003) caracterizou o governo americano como uma anarquia organizada, na qual os três fluxos seguem seu curso de forma relativamente independente, permeando toda a organização. A autora destaca que em momentos críticos de mudança os fluxos convergem e são precisamente nestas ocasiões que são produzidas mudanças na agenda.

É possível perceber que na política de assistência social, a aprovação do LOAS foi uma janela que se abriu em virtude das fortes demandas dos atores nacionais e internacionais que no início da década de 1990 denunciavam as condições de pobreza e fome que parte da população estava submetida, além da fragilidade do Governo Collor em torno da governabilidade que permitiu a atuação forte dos segmentos da sociedade civil, através das mobilizações na definição da agenda tanto do executivo quanto do próprio congresso nacional. (TAPAJOS, 2015).

2.3.2 Formulação da política pública

Como segunda fase do ciclo, a formulação da política pública se caracteriza pelas discussões necessárias no âmbito do governo para lidar como o problema que já entrou na pauta. “Neste momento o governo analisa o problema/política e apresenta a proposta para solucionar tal questão, definindo seus objetivos e marcos jurídicos, administrativos, financeiros para futura execução. (RODRIGUES, 2010, p.50)

Segundo Howllet et al (2013, p. 124-126) três fases ocorrem neste estágio do Ciclo, isto ainda enquanto tipo ideal, a saber:

a) fase da apreciação – caracteriza-se pela análise situacional através de relatórios, dados estatísticos, depoimento de especialistas e informações das partes interessadas. Este levantamento consiste em análise e disseminação das informações em torno do problema.

b) fase do diálogo – procura-se facilitar a comunicação entre os vários atores interessados na resolução do problema, sob diversas perspectivas. Nesta fase são realizadas reuniões ampliadas, consultas ou audiências públicas. O acesso à informação e às várias opções políticas interfere sensivelmente nos efeitos da participação, tanto nos gestores públicos como nos atores não governamentais. É no processo destas deliberações que as evidências em relação às várias propostas aparecem e começam a ser esboçadas em forma de planos, programas, projetos ou ações que se fará avançar para sua ratificação no estágio seguinte.

c) fase da consolidação – elaboradas as recomendações sobre as opções políticas dos debates existentes e das divergências firmadas é a hora de apresentar, ainda que sumariamente, as propostas para serem submetidas aos atores políticos envolvidos. E, ainda oportunizar um “feedback” mais ou menos formal sobre as opções aceitas/acolhidas. Neste momento corre também a ampliação ou não dos mecanismos de participação para legitimar as propostas e propiciar sua ratificação futura da política.

Segundo Howllet et al. (2013, p. 123), a definição e a ponderação dos méritos e riscos das várias opções constituem a substância desse segundo estágio do processo político. Certo grau de “análise política” é tipicamente um componente crítico da atividade de formulação (grifo do autor).

Saraiva (2006, p.33) acrescenta que após estas três fases, o estágio de formulação se consolida com a apresentação dos instrumentos da política pública, esta declaração explícita aparece em forma de marco jurídico, administrativo e financeiro. Estas ferramentas são os meios e os expedientes reais a que os governos recorrem para implementar a política pública. No debate entre os estudiosos do ciclo da política pública existe uma série de ferramentas próprias da administração pública que propõem consolidar a política através do estabelecimento das normas, atos, resoluções, instruções normativas, decretos, leis e planos. O cumprimento e a modelagem da dinâmica institucional da política é o que será definido no estágio da implementação.

Num aspecto amplo da Política Nacional de Assistência Social reconhecemos a fase de formulação do processo com o início da elaboração do diagnóstico municipal com o fechamento da proposta do Plano da Política Pública. Entre as fases destacadas por Howllet, o papel do Conselho de assistência social é o espaço por excelência não só do diálogo, como da fase da consolidação, cuja competência é explícita do Conselho – Aprovação do Plano de Assistência Social.

2.3.3 Fase da tomada de decisão

Este é o estágio dito mais crítico, do ponto de vista da política pública, sendo a fase decisiva para o sucesso ou fracasso de determinada ação do governo. Nas palavras de Gray Brewer e Peter Deleon (apud Howllet et al., 2013, p. 157):

A escolha entre as alternativas de políticas que foram geradas e seus prováveis efeitos sobre o problema em questão (...) é o estágio mais evidentemente político, na medida em que as muitas soluções potenciais para um dado problema devem, de algum modo, ser reduzidas a apenas uma ou umas poucas eleitas e preparadas para uso. Naturalmente, as escolhas possíveis, em sua maior parte, não serão todas realizadas e a decisão de não tomar determinados cursos de ação é parte da seleção assim como é a definição final do melhor curso.

O estágio da tomada de decisão não é algo que ocorre de forma isolada e não é sinônimo exclusivo do sucesso ou fracasso da proposta. Esta fase é construída ao longo de todo o curso do ciclo. Nos estudos sobre as instituições participativas, uma das variáveis que corresponderiam a esta fase, chama-se de vontade política, isto é, a presença e o apoio do gestor em todas as fases do ciclo são fundamentais para o sucesso das experiências. No entanto, os analistas da política pública apontam três possibilidades neste estágio da política pública:

O primeiro relaciona-se com a ideia da escola positiva, isto é, a decisão governamental que, diante do problema apresentado manifesta o desejo de alterar o “status quo” da situação apresentada. A manifestação deste desejo se afirma tradicionalmente pelo aceite da proposta da política pública.

A segunda possibilidade é a negativa da proposta. Para os estudiosos desta negativa, tal situação nem sempre está explícita, mas existe o desejo de permanecer ou conservar a situação “status quo” da política sem enfrentar o problema, o que muitas vezes significa a interrupção do ciclo.

A terceira possibilidade chama-se da não decisão, que segundo Howllet et al (2013) significa não levar em consideração as opções destinadas a alterar o “status quo”, o que não significa diretamente uma negativa. É uma situação de “cegueira” que os tomadores de decisão passam e não conseguem agir em relação ao problema posto. As alternativas apresentadas pelos estudiosos ultrapassam os limites objetivos da política e alcançam os efeitos ideológicos e religiosos dos gestores.

No estudo das Políticas públicas estas possibilidades são estudadas em três matrizes teóricas, que representam também fases distintas no amadurecimento da disciplina de Políticas Públicas. São elas: O racionalismo, o incrementalismo e a “mixed scanning” (sondagem mista).

2.3.3.1 Modelo racionalista

Segundo Dye (2014, p. 121) este é o modelo clássico das teorias econômicas. A escolha racional é a que produz ganhos sociais máximos, em outras palavras “os governos devem optar por políticas cujos ganhos sociais superem os custos pelo maior valor e devem evitar políticas cujos custos não sejam excedidos pelos ganhos”. A decisão é uma atividade puramente racional, entre custos e benefícios, assim os atores políticos encontraram a melhor opção possível dentro das alternativas apresentadas. Embora a estratégia de maximização dos benefícios pareça ser uma opção puramente monetária. Dye (2014) alerta que o cálculo racional envolve todos os valores sociais, econômicos e culturais sacrificados e alcançados pela política pública. Por tanto os formuladores devem conhecer todas as preferências valorativas da sociedade e seus respectivos pesos; além de todas as propostas e alternativas. Calcular o quociente da relação custo/benefício e selecionar a proposta mais eficiente.

Embora trata-se de um modelo lógico e conveniente, algumas dificuldades são apresentadas em virtude da dinâmica do processo político que muitas vezes demonstra que o problema não é claro, os objetivos nem sempre são coerentes e que as soluções dificilmente acabam com o problema. E, além de tudo, como já apontamos no início deste trabalho, é impossível ter todas as informações de uma determinada realidade política.

Neste sentido, o modelo a seguir, apresenta-se como alternativa ao modelo racionalista.

2.3.3.2 Modelo incremental

Segundo Cavalcanti (2007, p. 197) o modelo baseia-se na premissa de que não existe uma explicação racional, seja global ou limitada, no processo de tomada de decisão. A decisão mais adequada é aquela que assegura o melhor acordo entre os interesses envolvidos. A decisão é mais política do que técnica.

Charles Lindblom (2014) é considerado o autor do modelo e estabelece uma crítica aos racionalistas, justamente na dificuldade de analisar a política pública como uma relação multidimensional. Não sendo possível inseri-la no contexto propriamente político das relações entre os partidos políticos, a burocracia estatal e os grupos de interesse. Tal dificuldade impossibilitaria traçar as estratégias de modo estritamente racional. A política não é construída em fases ou etapas, e sim é um processo contínuo e permanente de negociações.

Segundo Secchi (2010), é possível apresentar três características: 1) os problemas e as soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão; 2) as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado e os limites impostos por instituições formais e informais são barreiras à tomada de decisão livre por parte do gestor; 3) as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública e, é por isso que muitas vezes a solução escolhida não é a melhor opção, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajustes mútuos de interesses.

O modelo incremental permite uma lenta e gradativa mudança do “status quo”. Os ajustes e as medidas experimentais de curto alcance permitem o atendimento das demandas e envolvem pequenas tentativas de acertos e erros, sendo constantemente pactuados. A Abordagem pode ser uma importante estratégia para adoção de políticas com alto potencial de conflito ou de políticas que implicam limitação de recursos ou de conhecimento (RUA, 2009, p. 87).

Apesar das críticas por ser um modelo conservador e contínuo, a principal contribuição para a análise das políticas públicas é a importância do contexto na tomada de decisão.

2.3.3.3 *Modelo do mixed scannig*

Segundo Howlett (2013) como resposta tanto aos racionalistas como aos incrementalistas, o modelo de Amitai Etzioni (1967), chamado de “Sondagem mista” ou “Exploração combinada” utilizaria, para o processo de decisão, duas distintas fases. A primeira seria uma pré-decisão que iria utilizar o incrementalismo para avaliar rapidamente as melhores alternativas. Depois, numa segunda fase, o gestor público irá observar qual das alternativas melhor se enquadra ao proposto na situação concreta. Etzioni (2014) esclarece que este não é um modelo

próprio, pois é a mistura dos dois modelos anteriores. O importante é diferenciar o grau da decisão. Existem as decisões estruturantes e as decisões ordinárias. Para as primeiras, somente o incrementalismo não seria a melhor opção, visto o impacto da decisão na política, mas mesmo assim é importante avaliar o contexto, mas a decisão necessariamente precisaria de um maior rigor racionalista para a tomada da decisão. Para as decisões ordinárias, o modelo incremental seria mais rápido e eficaz, visto que seu impacto possui pouco alcance e atende as necessidades mais prementes dos atores.

Segundo Rua (2009), para Etzioni toda decisão política é complexa e difícil de ser obtida, no entanto se formos perceber uma “boa decisão” é aquela que foi a melhor possível naquele momento, tanto para os atores presentes na negociação como foi a melhor opção diante de todos os recursos disponíveis.

2.3.4 Implementação da política pública

Neste estágio da política é que, de fato, os resultados começam a ser produzidos. Esta fase pressupõe que uma vez delimitada a política pública, com a decisão tomada, com os recursos disponíveis e com o desenho institucional elaborado, de modo lógico, os insumos transformam-se em ações. Segundo Subirats (2008), é na implementação que os programas e projetos de políticas públicas se adaptam a situações concretas da ação estatal.

Por muito tempo a implementação não tinha tantos estudos teóricos relatando sua importância. Percebe-se que neste estágio são revistos todos os passos realizados anteriormente e definitivamente serão gerados processos substanciais de mudança. No Brasil, nos últimos dos anos, autores como Farias (2011) demonstram que o chamado elo perdido da análise das políticas públicas estava nas pesquisas de implementação, pois a dimensão da concretude da política pública recaía sobre os serviços vinculados ao Estado. Isto abriu margem para avaliar o sucesso ou fracasso de determinada política pela ação dos chamados “burocratas ao nível da rua”¹⁶. A relevância dos estudos sobre a implementação permitiu verificar o quanto o servidor público, que lida diariamente com o usuário, prestando o serviço de

¹⁶ Expressão adaptada da tradução da linha de pesquisa do autor Lipsky (1980) “Street-level bureaucracy” que designa um termo próprio das pesquisas sobre processos de implementação.

forma direta, possui especial importância para o desenvolvimento da política pública. Autores como Lipshy (1980); Lotta (2010) discutem inclusive a autonomia relativa do Estado pela ação/ atividade desenvolvida por estes profissionais.

No entanto, a execução de qualquer política pública é um processo complexo que revela a estruturação e o modo de funcionamento de um sistema político institucional, a verdadeira repartição do poder político entre os diversos interessados na decisão ou envolvidos nela (HEIDEMANN, 2014, p. 37)

Segundo Dias (2012), na literatura se pode identificar duas perspectivas de análise que podem ser vistas como opostas ou complementares. De um lado o modelo *top-down* e de outro o modelo *bottom-up*.

O primeiro correspondente ao clássico modelo das teorias da administração que pressupõem o trabalho administrativo sendo desenvolvido de cima (top) para baixo (down), do centro para a periferia, com a primazia da hierarquia, buscando diferenciar o mundo da política do universo administrativo. As execuções das atividades políticas podem ser diagnosticadas pelos ruídos de comunicação entre o gestor e os servidores.

O segundo modelo toma a direção contrária, ou seja, é no nível técnico da prestação do serviço ou atividades que é necessário dar maior atenção, pois os problemas enfrentados pelos servidores na execução da rotina de trabalho é que permite identificar as deficiências e dificuldades na implementação da política pública. A abordagem *bottom-up* considera que se deve partir dos comportamentos concretos no nível no qual existe o problema para construir a política pública gradativamente, com regras, procedimentos e estruturas organizacionais, que ocorre por meio de um processo ascendente (DIAS, 2012, p. 81)

Segundo Heidemann (2014), o desafio da implementação de uma política é conceber um esforço para se obter cooperação entre as pessoas incumbidas de promovê-la, e não somente um desafio gerencial para proporcionar as melhores condições de comunicação entre elas. “A cooperação pressupõe uma abordagem decisória de natureza participativa e dialógica, e não apenas uma abordagem gerencial de eficácia comunicativa” (p. 43).

2.3.5 Avaliação da política pública

A avaliação na área das políticas públicas vem se especializando e tornando-se um subcampo com disciplinas e recortes metodológicos próprios. Sabe-se, como já referimos no capítulo acima, que a avaliação não se limita a um único estágio do ciclo, iremos perceber e analisar que em todas as fases ou estágios de qualquer política é possível estabelecer processos avaliativos. Neste sentido é que autores como Saraiva (2006); Rodrigues (2010) e Jannuzzi (2012) diferenciam a etapa da avaliação do chamado Monitoramento, justamente por tratarem-se de processos avaliativos com objetivos distintos. Segundo Jannuzzi (201, p.254), a diferença entre avaliação e monitoramento “é a capacidade da primeira de refletir uma relação de causa e efeito e a possibilidade de inferir um julgamento de valor a uma intervenção ou programa”. Já o monitoramento verifica a realização regular e sistemática das atividades, seus produtos e resultados, comparando cada etapa com parâmetros pré-estabelecidos. O monitoramento é um processo contínuo de observação com maior volume de dados. Já a avaliação é executada esporadicamente e realiza uma leitura mais sistemática da política.

Quadro 1 – Etapas do ciclo de políticas públicas.

ETAPAS DO CICLO	DEFINIÇÃO DA AGENDA	FORMULAÇÃO	TOMADA DE DECISÃO	IMPLEMENTAÇÃO	AVALIAÇÃO
TIPOS DE AVALIAÇÃO	Avaliação de insumo	Avaliação de desenho	Avaliação de processo		Avaliação de impacto - resultado

Fonte: JANNUIZZI, 2013. (Elaboração do autor).

No caso da avaliação enquanto etapa do ciclo, seu objetivo “é analisar os efeitos do programa para determinar a sua capacidade de gerar as mudanças planejadas” (JANNUIZZI, 2013, p.08), permitindo inclusive a utilização das informações produzidas pelo próprio monitoramento. Percebe-se que as diferenças são mais complementares e que o alcance em determinada meta necessita da articulação conjunta do banco de dados produzidos pelo monitoramento e da sistematização da avaliação.

Segundo Subirats (2008, p. 207), a avaliação pretende examinar empiricamente a validade do modelo de determinada política e sua relação causal entre o problema e a solução proposta. Consequentemente, busca saber se a teoria da ação em que se baseia a política tem fundamento com a aplicação da política realizada.

Segundo Heidemann (2014), existem várias formas de conduzir um processo de avaliação, podendo ser caracterizadas especificamente de três formas.

A avaliação administrativa – que é realizada no âmbito do governo e, às vezes por órgãos especialistas cuja única função é avaliar as políticas. Com mais frequência, a avaliação poderá ser conduzida por uma unidade superior que fará uma avaliação mais específica no âmbito de certos temas: orçamentário, jurídico, financeiro, político e outros mais.

A avaliação judicial/ jurídica – seu objetivo não é avaliar o orçamento, a eficiência dos gastos, mas temas legais e que se referem à maneira como são implementados os programas do governo. Esta avaliação resulta em mapear os possíveis conflitos entre as ações do governo e os princípios constitucionais – à obediência, à legalidade e aos padrões normativos estabelecidos na conduta administrativa dos servidores e usuários.

A avaliação política - é empreendida por quaisquer pessoas que tenham algum interesse na vida política. Diferentemente das outras duas avaliações, geralmente não são sistemáticas nem tecnicamente sofisticadas. O objetivo desta avaliação raramente é melhorar a política de governo, mas antes apoia-la ou contestá-la. O elogio ou a crítica podem levar a novas interações do ciclo, na medida em que os governos tentam responder às críticas, da mesma forma como acontecem com as grandes avaliações realizadas por instituições internacionais que mensuram a qualidade da política de forma mais técnica e fundamentada.

Como o modelo do ciclo é instrumentalizado dentro de uma concepção de sistema, os instrumentos de avaliação utilizados nestas etapas reproduzem esta mesma lógica, mesmo tratando-se de programas sociais, as avaliações resultam na tríade lógica-racional da relação custo-benefício. Um programa, projeto ou política quanto atente aos critérios de eficácia, eficiência e efetividade consegue obter êxito nas avaliações (SUBIRATS, 2008).

O processo avaliativo próprio neste estágio do ciclo é a avaliação do resultado/impacto que se caracteriza pela apreciação realizada pelos resultados alcançados e pelos impactos produzidos pela política. A mensuração é realizada a partir da constatação de que os objetivos foram ou não atendidos, bem como a produção dos efeitos colaterais pelas ações desenvolvidas.

Cohen e Franco (1993, p.118) analisam que toda pesquisa de impacto necessária à determinação dos resultados dependerá da adoção de dois tipos de modelos de pesquisas (antes e depois) para justamente controlar os efeitos não atribuídos à política. O propósito é estabelecer os efeitos líquidos ou os impactos da política.

Como a realidade social é um sistema aberto, de acordo com Silva e Silva (2001, p 85), não é possível o controle de todas as variáveis, não podendo afirmar categoricamente que um determinado efeito (impacto) decorreu exatamente da implementação de um determinado programa. Com isso, “o entendimento é que qualquer avaliação de impacto apenas identifica a mudança e sua dimensão ocorrida numa situação conhecida previamente, mas não pode afirmar categoricamente que o impacto resultou daquela variável”.

Para aplicar o método é necessário utilizar dois critérios conjuntamente: o primeiro é o temporal, isto é, delimitar o início e o fim para observar a mudança na estrutura ou produção de dados; depois vem o critério dos grupos de controle, permitindo observar especificamente o comportamento durante o lapso de tempo da observação (SILVA e SILVA, 2001, p. 87).

Figueiredo e Figueiredo (1986) afirmam que as pesquisas de impacto podem ou não contemplarem três dimensões da mudança. Isto dependerá dos objetivos da política e do recorte metodológico do avaliador. Sobre estas três dimensões os autores destacam:

Efetividade – é o critério de aferição da mudança/ impacto entre o antes e o depois da execução da política. Do seu sucesso ou fracasso em termo de uma efetiva mudança, a efetividade pode ser classificada em: a) objetiva – mudança quantitativa; b) subjetiva – tem sido usado para mensurar mudança no sistema de crenças e valores, notadamente, em função da adequação ou não dos resultados objetivos da política; c) substantiva – critério de aferição para mudanças qualitativas nas condições sociais de vida da população, alvo da política.

Eficiência – custo mínimo possível para o máximo de benefícios, é um critério largamente utilizado em estudos socioeconômicos, num

outro sentido, é entendido como a relação entre o esforço empregado nos estágios anteriores e com os resultados alcançados.

Eficácia – entende-se como a relação ou adequação entre os meios empregados para os fins produzidos, tendo em vista as condições organizacionais e sociais, nas quais o programa está sendo realizado.

Numa tentativa de síntese analítica apresenta-se abaixo um quadro para orientar a análise da política pública de Assistência Social de Florianópolis. Apresentando algumas perguntas norteadoras que serão respondidas na medida em que será apresentado o cenário geral da política de assistência social de Florianópolis. O quadro foi construído a partir das referências apresentadas em cada estágio do ciclo.

Quadro 2 – Fases da implantação de políticas públicas, segundo terminologia, conteúdo e questões.

SEQUENCIA	TERMINOLOGIA	CONTEÚDO	QUESTÕES
1ª Fase	Montagem da agenda	<ul style="list-style-type: none"> → Surgimento do Problema; → Percepção do problema; → Definição do problema e identificação de suas possíveis causas; → Representação do problema; → Demanda de ação pública 	<ul style="list-style-type: none"> 1) Como é proposto o problema? 2) Que problemas foram reconhecidos como relevantes? 3) Como a agenda foi construída?
2ª Fase	Formulação	<ul style="list-style-type: none"> → Seleção dos problemas emergentes; → Esquema de formulação do modelo causal; → Repostas dos poderes públicos ao 	<ul style="list-style-type: none"> 1) Quais são os fatores que tem levado o Governo a atuar neste problema? 2) Como determinada posição foi escolhida entre outras

		problema objeto da política pública	alternativas?
3ª Fase	Tomada de decisão	<p>→ Definição do Modelo causal;</p> <p>→ Definição das soluções adaptadas ao problema;</p> <p>→ Processo de contraste entre as soluções ideais e os meios disponíveis;</p>	<p>1) Quais são as soluções propostas e aceitas por parte do governo?</p> <p>2) Quais serão os processos adotados para formulação das soluções?</p> <p>3) Quem participou do processo de formulação e decisão das políticas?</p>
4ª Fase	Implementação da política	<p>→ Aplicação das soluções selecionadas;</p> <p>→ Ações dos burocratas para implementar;</p>	<p>1) A política apresenta objetivos e metas claras?</p> <p>2) Os recursos necessários para sua implementação foram considerados avaliados?</p> <p>3) As atividades e competência entre os atores envolvidos está clara?</p>

5ª Fase	Avaliação da Política	→ Determinação dos possíveis efeitos da política; → Avaliação da eficácia, eficiência e persistência do que foi realizado ao problema lançado.	1) Quais são os efeitos diretos e indiretos da política pública? 2) Quais foram as mudanças que a política trouxe?
---------	-----------------------	---	---

Fonte: adaptado de Subiratis (2008) e Matos e Baptista (2011).

2.4 AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

O avanço nos estudos referentes ao debate analítico de políticas públicas com as experiências participativas necessita inicialmente do refinamento do marco conceitual das instituições participativas, uma vez que mesmo tratando-se de esferas públicas de deliberação democrática, cuja participação implica no envolvimento de representantes do Estado, da sociedade civil e das associações, o critério distintivo ainda não foi aprimorado. Estudos já indicam as diferenças estruturais e processuais na dinâmica destes espaços (LÜCHMANN, 2013). Não há como negar que conselhos gestores, orçamentos participativos, conferências e planos diretores, possuem marcas distintivas na sua dinâmica, o que requer um refinamento metodológico de análise.

Avritzer (2008, p. 45) já apontava existir uma lacuna no campo da teoria democrática ao abordar o fenômeno da participação e sua relação com o Estado e a sociedade civil. A literatura no século passado operou com o conceito de Instituição Política sendo aquela definida “de forma convencional como um conjunto de normas e de regras que estruturam a ação social e política” do Estado. Esta definição apresenta duas importantes críticas. A primeira relaciona-se com o foco de análise das instituições políticas formais, isto é, aquelas instituições fortemente legalizadas e convencionalmente instituídas no conjunto das regras do sistema democrático representativo como, por exemplo, os sindicatos,

os partidos políticos e o próprio parlamento, possuindo por tradição e até mesmo pelo processo de burocratização, canais diretamente ligados à concepção estatal.

A segunda crítica está na abrangência do conceito instituição participativa e na dificuldade de avaliar as novas experiências que não possuem regras fixas e não estão institucionalizadas. A dificuldade desta percepção está no fato de generalizar as práticas e arranjos sociais, além de polarizar o debate em dois distintos segmentos: por um lado, segundo o autor, a análise recai sobre as instituições e por outro, sobre a participação (AVRITZER, 2008).

Do conceito de esfera pública habermasiano, criticado pelo seu alto grau de abstração e com forte teor normativo, o conceito de públicos participativos parte da constatação da existência destes arranjos institucionais nas experiências locais, permitindo, em outras palavras, operacionalizar a dimensão teórica-normativa da esfera pública.

Estas experiências denominadas de Instituições Participativas (IP) são formas diferenciadas da incorporação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas e constituem uma nova forma do cidadão participar do processo de tomada de decisão política (AVRITZER, 2007).

Lüchmann e Borba (2008) evidenciam que os modelos disponíveis para analisar a participação política não foram constituídos para esta nova realidade das instituições participativas, pois são inovações importantes nas relações entre o Estado e a sociedade civil que apresentam um desenho institucional diferente das demais condicionantes da participação política.

Comparar e analisar estas novas instituições participativas é fundamental para verificar a dinâmica destas experiências na gestão pública e a possibilidade de aprofundamento da democracia. A mensuração qualitativa e quantitativa da análise refere-se aos próprios limites e às possibilidades da democracia deliberativa.

A opção pelo delineamento teórico da pesquisa se justifica, pois nos últimos dez anos os estudos sobre a participação no Brasil, principalmente tendo em vista o modelo referencial da democracia deliberativa, demonstraram o potencial democratizante destas experiências, mas pouco sobre a efetividade de tais processos, isto é, a operacionalidade e a construção de arranjos institucionais da democracia deliberativa (AVRITZER, 2010).

Para tanto, é necessário observar três critérios apontados pela literatura como fundamentais para análise. Segundo Fung (2004, p.173), o primeiro deles parte da percepção de que estas experiências “embora pequenas, estão entre os atuais esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e a deliberação na política contemporânea”. Esta ênfase nas instituições participativas já foi destacada por Avritzer (2007); Lüchmann e Borba (2008) e Avelar (2007), conforme visto anteriormente. O segundo ponto, parte da fragmentação da vida cultural, política e da emergência de reformas efetivas de larga escala na esfera pública. Estas reformas, segundo o autor, “podem consistir em grande medida na proliferação de melhores minipúblicos¹⁷, ao invés de um melhoramento único do grande público”. Tal destaque realça a importância da dinâmica das experiências participativas como forma empírica de mensurar os esforços normativos da democracia deliberativa, além de operacionalizar a noção de esfera pública. Por último, mesmo para quem defende o aperfeiçoamento das grandes estruturas sociais, estes precisarão dos detalhes do desenho institucional para a efetiva deliberação pública, sendo somente possível através da análise das experiências concretas desenvolvidas no âmbito local.

Do ponto de vista do cenário, sabe-se que a Política Nacional de Assistência Social apresenta entre seus instrumentos, alguns mecanismos (espaços, arenas) para o debate e diálogo da política pública. Estes espaços são constituídos de relações horizontais e verticais. As horizontais constituem a realidade institucional da política pública para cada ente federativo e demonstram quais são os papéis desenvolvidos. As relações verticais representam as estratégias de cooperação dos entes federativos, principalmente a apresentação dos níveis de gestão. Em um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012) foi demonstrado que as políticas sociais de maior impacto na qualidade de vida da população nos últimos dez anos foram aquelas cujo arranjo federativo apresentou o maior número de ações cooperadas (LINHARES, 2012, p. 29).

Embora trata-se, em termos, do desenho desta arquitetura da participação, o objeto empírico da pesquisa dirigiu-se a avaliar a atuação

¹⁷ O termo minipúblico trabalhado pelo autor é uma adaptação do termo minipublis da obra de Robert Dahl “A democracia e seus críticos”. Para Fung o desenvolvimento deste conceito em Dahl é o que melhor se aproxima para a definição que o autor aqui quer apresentar.

do conselho e da conferência municipal de Assistência Social de Florianópolis para mensurar o papel delas no ciclo. Além do mais, é fundamental mensurar através de indicadores a efetividade destas instituições na análise de impacto da Política Municipal de Assistência Social, identificando até que ponto seu modo de operar nos vários momentos deliberativos impacta nos objetivos da política pública.

Gurza Lavalle (2014) destaca que, em relação aos conselhos gestores, os municípios brasileiros apontam haver maior presença daqueles associados aos sistemas de políticas, como os de saúde, criança e adolescente e de assistência social. Com isso, o conhecimento produzido pela literatura nas últimas décadas se dedica à agenda centrada na sua efetividade com estudos, principalmente, do tipo estudos de caso. No entanto, o autor destaca que existe uma lacuna que precisa ser investigada, pois pouco se conhece os efeitos produzidos pelos conselhos.

Almeida, Carlos e Silva (2015, p. 02) classificam os estudos sobre a efetividade das instituições participativas em duas direções, a saber: a) a efetividade deliberativa: são os estudos que, através da construção de indicadores, tentam aferir a qualidade da deliberação, como por exemplo sua capacidade de promover ideais de igualdade, inclusão, publicidade e pluralidade. Esta vertente enfatiza o desenho institucional da proposta e avalia as regras internas do jogo no momento da deliberação.

A segunda direção caminha para analisar a capacidade e o impacto produzido pelas IPs no funcionamento dos governos locais e nos resultados das políticas públicas. A pergunta de partida destes estudos é se estas experiências, ditas democráticas, efetivamente geram respostas capazes de atender os objetivos propostos pelas políticas públicas (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2014, p. 3).

Sobre o impacto das IPs na produção de políticas públicas, Gurza Lavalle alerta os pesquisadores sobre a dificuldade de mensurar estes efeitos, principalmente pela impossível ou improvável demonstração das cadeias causais de seus efeitos, tanto remotos como imediatos. O exemplo demonstrado pelo autor aborda políticas de redução da pobreza. Associar as práticas produzidas pelas IPs com a redução da pobreza não seria possível, pois existem tantos fatores intervenientes que torna quase improvável isolar o fenômeno para atribuir-lhe uma relação de causa e efeito (GURZA LAVALLE, 2011, p.40)

Luciana Tatagiba e Carla Almeida (2012, p. 70) destacam que os estudos sobre conselhos gestores mostram a exaustão que essa densa e variada arquitetura participativa possui, ao mesmo tempo em que este desenho tem esbarrado em limites que muitas vezes esvaziam ou restringem seus potenciais democratizantes.

Figura 6 – Arquitetura institucional da participação no Brasil.



Fonte: do autor (2016).

Com relação às instituições participativas destacadas nesta dissertação, a literatura vem apontando que depois de algumas décadas, tais experiências deixaram de ser apostas para se tornarem espaços públicos institucionalizados de política pública com características plurais e híbridas (Avritzer, 2007). Os números do Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE, 2011) colaboram para essa afirmativa, demonstrando a existência de um número muito superior de conselheiros do que de representantes do legislativo no Brasil. Diante de tal realidade, nos últimos anos várias iniciativas estão sendo estabelecidas para aprimorar os dados referentes a estas instituições, inclusive algumas propostas legislativas referentes à regulamentação destes espaços.

Na academia, tais experiências já foram objetivo de investigação. Para contextualizar, cabe destacar os trabalhos de Gurza Lavelle e Isunza Vera (2012) que, através do estudo comparado da realidade

brasileira e mexicana, avaliaram as experiências participativas visando ampliar o controle social sobre a política e os políticos.

Especificamente na realidade brasileira, os estudos de Ana Claudia Chaves Teixeira (2012) também apresentam um esboço da arquitetura da participação no Brasil, visualizando que, mesmo não existindo necessariamente um único modelo e caminho, a realidade dos conselhos gestores e das conferências apresenta uma forma híbrida de articulação no sistema federativo da política pública e, tal desenho, configura-se como o principal instrumento do controle social existente no país (TEXEIRA; LIMA, 2012).

2.4.1 Conselhos gestores de políticas públicas

No que se refere às pesquisas sobre conselhos gestores, é importante compreender que elas envolvem variadas abordagens devido à expansão nos últimos vinte anos dessas experiências, consolidando este tipo de arranjo institucional. Um dos principais motivos de tamanha expansão foi o respaldo constitucional que possibilitou às políticas públicas seguirem a organização do modelo adotado constitucionalmente, deste modo, as principais políticas setoriais se consolidaram neste tipo de arquitetura e observando os princípios de participação e universalização no acesso. Cayres (2012) destaca dois pontos nas pesquisas com conselho gestores. O primeiro se refere à riqueza de dados empíricos disponibilizados nas mais diversas áreas das políticas setoriais, e o segundo está no esforço teórico para explicar o arcabouço institucional da participação no Brasil. Embora os estudos ainda se encontrem de forma muito fragmentada no modelo de estudos de caso, ainda é possível identificar um sistema participativo em que o grau de normatização, formalização e rotinização alcança o ponto de identificá-los como instituições (CAYRES, 2012).

A maior dificuldade nos estudos referentes à efetividade das IPs na produção de políticas públicas é o caráter metodológico e a dificuldade de isolar as variáveis de outros processos externos à dinâmica destes espaços.

No entanto, em recentes artigos, Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014) vêm adotando uma estratégia diferente em relação à agenda da efetividade, por não estabelecerem uma relação direta de causalidade entre as instituições participativas e sua respectiva política pública. Conforme os próprios autores, o cuidado metodológico adotado será mais conservador, pois pretende-se mensurar e avaliar a produção

decisória dos conselhos. Isto é, a “capacidade dos conselhos para incidir em políticas públicas, pela análise empírica do que eles deliberam em seus respectivos espaços” (GURZA LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2014, p. 4)

Especificamente nos estudos sobre a efetividade, a análise diz respeito à indução da política pelo Governo Federal. Devido ao caráter expansivo de territorialização, a concepção estruturada na lógica de sistema (Sistema Único de Saúde – SUS e SUAS) e a necessidade de seu pleno funcionamento no âmbito local para o recebimento de recursos, fez com que os conselhos gestores de saúde e assistência social pudessem atingir quase a totalidade dos municípios brasileiros nos últimos vinte anos. Segundo dados do Censo-SUAS (2014), isto representa a cobertura de 96% de todos os municípios brasileiros, o que em números absolutos representa 5.366 Conselhos Municipais de Assistência Social com um contingente de 76.072 conselheiros espalhados pelo país. Estes dados contribuem para justificar a necessidade de identificar com mais rigor seu impacto no funcionamento do governo e na melhoria das políticas públicas.

O acúmulo de pesquisas sobre seu funcionamento interno e sobre seu potencial inclusivo e participativo permitiu identificar três aspectos internos de seu funcionamento que não só demonstram os limites, como apontam para novos caminhos de sua efetividade.

O primeiro deles seria a característica de políticas setoriais inseridas num contexto próprio com atores específicos. Estes elementos não só permitem um tipo próprio de militância, como a presença de gestores e trabalhadores que partilham do mesmo discurso e, permite a construção de pautas quase que históricas sendo partilhadas pela mesma comunidade. Esta situação permite aos conselhos setoriais registrarem um padrão decisório consistente com maior incidência na própria política (GURZA LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2014, p. 11)

O segundo aspecto está relacionado com a autorregulação. Tatagiba (2012) já demonstrava que, pelo alto grau de burocratização e rotinização de suas atividades, os conselhos gestores desperdiçavam expressiva dedicação de tempo para regulamentar sua dinâmica interna. Notadamente, os procedimentos ligados à eleição de conselheiros, discussão e aprovação do regimento interno, regras de funcionamento das comissões ou grupos de trabalho muitas vezes eram priorizados pelos conselheiros em detrimento aos objetivos institucionais do próprio conselho. O reflexo desta auto-organização atinge diretamente a

importância destas instituições perante a própria política e o jogo de interesses que a disputa pelos cargos ou funções no conselho exerce no âmbito local. Por outro lado, Texeira e Tatagiba (2009) afirmam o caráter cartorial do conselho de assistência social e da criança e adolescente pela função administrativa que exercem quanto à inscrição ou não das entidades para acesso ao fundo. Ainda inseridas neste contexto, existem as atribuições da gestão administrativa como o registro das entidades, visitas e avaliação de projeto das entidades cofinanciadas pelo fundo municipal. Tais funções não só consomem o tempo escasso dos conselheiros, como deixam para um segundo plano o protagonismo político de sua atuação.

O terceiro ponto diz respeito às atribuições políticas da atuação dos conselhos. Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014, p. 12) demonstram que tais funções, atribuídas por lei, são as deliberações mais importantes para a efetividade da política por reconhecer seu caráter participativo e de efetivo controle social, possuindo caráter decisivo na implementação de atividades e serviços no âmbito local da política.

Por isso, e de acordo com este estudo, a presente dissertação atenderá aos critérios estabelecidos pelos autores para avaliar, nos últimos cinco anos (2011-2015), a qualidade das deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis e verificar quais propósitos elas atendem. Com estes dados será possível inferir sobre sua efetividade na política pública.

A tipologia apresentada por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014, p. 25) contribuirá para classificar os atos emitidos pelos conselhos, portanto o repertório de suas decisões são assim apresentados:

Tipo 1: definição geral da política – são as deliberações que envolvem a aprovação de programas e projetos da própria política; definição de metas e critérios para execução, regulamentação, implementação e repasse de recursos para entidades, programas e serviços no âmbito da política municipal - aquilo que a literatura apontou como deliberações próprias da política pública.

Tipo 2: fiscalização da política - são as deliberações que contemplam as ações de vigilância, sanção e veto a órgãos da administração pública, mediante ações deliberativas que aprovam ou rejeitam prestações de conta; tais decisões objetivam a transparência e a avaliação dos gastos públicos.

Tipo 3: gestão administrativa - são os atos de experiente próprios das organizações burocráticas, em que podem ser atribuídos as funções cartoriais de registro e certificado de entidades, publicação, homologação de seus atos, informações gerais bem como, atividades e cursos de capacitação para melhorar sua gestão.

Tipo 4: autorregulação e autogestão – são as atribuições que dizem respeito ao funcionamento interno do conselho, da conduta de seus conselheiros, da organização de suas atividades, comissões e do cronograma das reuniões, além da eleição das funções internas (secretaria executiva) e das comissões.

Tipo 5: relação com outras Instituições Participativas: envolve basicamente as deliberações referentes a outras instâncias participativas dentro da própria política, como por exemplo, representação do conselho municipal em reunião conjunta ou aberta com instâncias superiores (Conselho Estadual de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social), assim como as deliberações sobre a organização, regulamentação e aprovação das conferências municipais e as atividades de intersetoriais.

Tipo 6: relações com outros atores da política: embora esta última classificação não esteja necessariamente na tipologia apresentada por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014), identificamos a necessidade da classificação por atender ao propósito de auxiliar na identificação da atuação do Conselho Municipal de Assistência Social com outros atores na política local.

2.4.2 Conferências de políticas públicas

As conferências são espaços participativos convocados pelo poder executivo com certa periodicidade para a interlocução entre representantes do Estado e da sociedade civil visando a formulação de propostas para determinada política pública. Segundo Avritzer (2013), nos últimos dez anos ocorreram 128 Conferências Nacionais mobilizando um contingente de aproximadamente 7 milhões de pessoas.

A expansão deste tipo de experiência vem sendo adotada pelo atual governo (2014-2018) nos mais variados temas de políticas públicas. Pode-se citar experiências no debate da segurança pública com a realização da 1ª Conferência Nacional (2009) e a construção da Política Migratória no Brasil na 1ª Conferência de Migração e Refúgio (2014), como resposta aos altos índices de violência no país e ao

crescente número de imigrantes haitianos que, nos últimos dois anos, ingressaram no país.

Com relação às suas características, as conferências são processos típicos de políticas federalizadas que partem da indução do poder executivo, geralmente pelos ministérios ou secretarias ligadas diretamente à política setorial em questão. Possuem uma estrutura piramidal de participação em que as etapas municipais e estaduais recolhem propostas para seus níveis e para o nível federal, as quais serão encaminhadas à etapa nacional por delegados eleitos no nível municipal ou estadual (ROMAO, 2015, p.03)

O quadro sobre a arquitetura da participação (ver página 70) demonstra a lógica federativa da construção das políticas pelas conferências, além da relação que estabelecem com o conselho gestor do respectivo ente da federação.

Clóvis Souza e Pires (2013, p. 291) realizaram um estudo da interface entre as conferências federais e a percepção dos gestores federais, atribuindo possíveis papéis que estas instituições participativas desempenham na efetividade da política pública. Desta relação, os autores classificaram possíveis atuações das conferências, vejamos: a) acolhimento de demandas sociais, b) avaliação de ações governamentais, c) difusão de informações, d) discussão ampliada, e) formulação de diretrizes para políticas, f) interlocução com o público-alvo, g) fortalecimento da articulação federativa e, h) representação institucional.

Além deste múltiplo olhar sobre as conferências, pode-se verificar que, quando comparada com a abordagem do ciclo das políticas públicas, as conferências nacionais tiveram como três distintas finalidades: agendamento, avaliação e participação. As conferências possuem ainda potencial de articular a relação entre o Estado e a sociedade civil de maneira interinstitucional, ou seja, pela maneira aberta e propositiva que é realizada, envolve a participação de mais de um ministério e órgãos do Governo Federal. Seu outro potencial é de articulação interna, e que envolve poder de articulação no interior da própria política, pela relação estabelecida entre os entes federativos no processo de construção das pautas, metas e eleição de representantes (SOUZA e PIRES, 2013, p. 295).

O grande desafio é saber de que forma estas instituições participativas colaboram para o aprimoramento da gestão e da política pública, além de saber que posição estes espaços assumem na análise da

política pública. Será que é possível aplicar a análise do ciclo das políticas públicas às instituições participativas? De que forma isso ocorre? Estas perguntas serão desenvolvidas nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O objetivo deste capítulo é apresentar a Política de Assistência Social adotada pelo Brasil a partir do modelo constitucional de 1988. Para estabelecer um diálogo com a história e avaliar sistematicamente sua trajetória, iremos, na primeira parte do capítulo, desenvolver a definição de Assistência Social, para logo em seguida apresentar sua construção histórica enquanto política pública e, por fim, descrever os principais avanços ocorridos na Política Nacional de Assistência Social, configurada enquanto Sistema Único.

3.1 O ESTADO E A ASSISTÊNCIA SOCIAL

Uma das principais características de toda política de Assistência Social é delimitar seu foco de atuação. De início é importante caracterizar que uma das principais áreas de atuação do Serviço Social é a Assistência Social que hoje, constitui-se enquanto uma política de Estado. O importante desta afirmação é não criar a ingênua confusão entre Serviço Social e Assistência Social. O profissional do Serviço Social possui, cada vez mais, um importante papel dentro da política, mas sua atuação não se restringe ao âmbito da política de Assistência Social.

Exposta preliminarmente esta diferença, torna-se fundamental definir conceitualmente o termo Assistência Social. Para isso é importante distinguir este termo de outro, muito comum e por muito tempo empregado nesta área de atuação: o assistencialismo.

A prática da assistência é entendida como uma atividade exercida em prol dos mais desfavorecidos, seja em nome da caridade¹⁸, da fé cristã ou da intervenção do Estado. Pode-se citar a prática da caridade desde o período antigo, exercido pelos gregos e romanos.

Segundo Alayón (1985), o assistencialismo é uma das atividades sociais que historicamente estão ligadas às classes dominantes. A sua reprodução e manutenção não pretendem enfrentar o desafio de superar as desigualdades materiais. São atividades paliativas, muitas vezes isoladas, com o objetivo de reduzir minimamente a situação de pobreza,

¹⁸ Expressão do Latim *Caritas* – amor. No sentido teológico: a caridade conduz ao amor de Deus e ao nosso semelhante.

mas que ao longo do tempo contribuem para a manutenção do sistema e das relações de desigualdade. A essência da atividade assistencialista é ofertar algum alívio para relativizar e retardar o conflito social, garantindo assim a preservação de privilégios em um seletivo grupo.

A necessidade de discussão entre estes dois termos torna-se a própria gênese do profissional do Serviço Social. As contribuições a este debate não só auxiliaram para determinar os objetivos profissionais, como também contribuíram decididamente para a mudança do paradigma sócio-assistencial no contexto da Constituição de 1988.

Neste aspecto, autores como Alayón (1985) e Abranches (1985); Cardoso (1995) Yazbek (1993) afirmam a emergência da mudança do paradigma e criticam a lógica da prática assistencialista pelo seu equívoco de atacar os efeitos sem reconhecer, profundamente, as causas que provocaram e que permanecem provocando a pobreza, a doença, o analfabetismo e a delinquência - partindo do pressuposto que a ajuda material é suficiente para evitar tais problemas. Outra característica do termo é a ideia de mistificação sobre a possibilidade de superação global dos problemas sociais pelo auxílio direto e seletivo aos indivíduos “carentes”. Por isso, os programas estatais não possuíam qualquer esforço universalista e integrador das medidas adotadas. Inclusive, tal sistema possuía como beneficiários os trabalhadores que contribuíam para a seguridade social ou que, temporariamente, viessem sofrer algum problema social.

Para compreender o desenvolvimento desta dinâmica é necessário observar a relação existente entre o Estado e a Assistência Social. Suas primeiras referências remetem à gênese do Estado, enquanto produto da modernidade¹⁹. O longo processo de construção histórica passou pelo delineamento das chamadas “Gerações de Direitos”. O primeiro marco

¹⁹ Segundo Boaventura de Sousa Santos (2005) o Estado é fruto da Modernidade, do modo ocidental de pensar (...) do uso da razão instrumental. “(...) O Estado é uma realidade construída, uma criação artificial e moderna quando comparada com a sociedade civil. (...) A modernidade do Estado Constitucional é caracterizada pela organização formal, unidade interna e soberania absoluta num sistema de Estados e, principalmente, pelo sistema jurídico unificada e centralizado, convertido em linguagem universal por meio da qual o Estado comunica com a sociedade civil” (pag. 117) .

foram as Revoluções Liberais²⁰ pela organização política em torno de cartas constitucionais que garantiram aos cidadãos o direito à vida, à liberdade e à propriedade contra o Absolutismo Monárquico. A este momento histórico, Norberto Bobbio (1992) recorre à sua classificação didática e chama de “a primeira geração de direitos”. Eram direitos ligados intimamente ao escopo da liberdade, garantindo a autonomia do sujeito e às mínimas prerrogativas estabelecidas contra a violência do Estado. O direito de participar do processo político, estabelecido pelo sufrágio universal, ainda que muito restrito, já estava presente.

A partir deste contexto, especialmente com a Revolução Francesa de 1789, pode-se perceber que os ideais de inspiração iluminista já aparecem na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, demonstrando a preocupação da República com os necessitados²¹, sendo considerada como uma das primeiras aspirações do Estado para o desenvolvimento de políticas sociais. Segundo Farias (1998), o processo de laicização foi gradativo e, em certa medida, acompanhou a incorporação dos direitos sociais na estrutura constitucional dos países europeus. Neste sentido, a introdução de iniciativas por parte dos Estados repercutiu em ações de cunho sanitaria até às experiências filantrópicas impulsionadas pelo Estado²².

Os Direitos Sociais, como segunda geração de direitos, para Bobbio (1992), giram em torno do princípio da igualdade, que para autores como²³ Demo (2000); Bonavides (2010) e Passold (2003) é necessário exigir do estado uma ação propositiva, isto é, que deixa de

²⁰ Citam-se aqui as Revoluções Liberais que marcam na modernidade a passagem das antigas instituições feudais para o nascimento dos Estados Modernos contemporâneo. Revolução Gloriosa (1688); Independência dos EUA (1776) e Revolução Francesa de (1789).

²¹ Art. “21. Os auxílios públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, que seja procurando-lhes trabalho, quer seja assegurando os meios de existência àqueles que são impossibilitados de trabalhar” – Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão 1793 IN: COMPARATO, Fabio Konder. Afirmção Histórica dos Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2006.

²² Para maiores esclarecimentos referente à consolidação das medidas assistenciais por parte dos Estados após as Revoluções Liberais, principalmente na França e Inglaterra ver: TOCQUEVILLE, Alex: Memorial del pauperismo.

²³ Principalmente os constitucionalistas brasileiros como Alexandre Moraes; André Ramos Tavares; Paulo Bonavides.

ser um direito declarado e abstencionista e passa a ser um direito propositivo.

É possível caracterizar dois fatores importantes para o desenvolvimento desta concepção de direito. O primeiro está ligado ao contexto da Revolução Industrial, e o segundo remete às crises cíclicas do capitalismo moderno. Mas, o importante é registrar que a perspectiva da assistência nasce no contexto do Estado *Welfare State*, principalmente pelo marco da segunda geração que consolida a Assistência Social como direito e afasta, de vez, sua natureza caritativa. A partir deste momento surgem várias concepções e modelos de gestão demonstrando como o Estado deveria agir neste contexto.

Pereira (2006), de forma detalhada, demonstra o desenvolvimento destas concepções apresentando o debate em torno dos mínimos sociais e das teorias que explicam a natureza deste fenômeno. Nosso objetivo não é detalhar, mas demonstrar que a escolha de um modelo próprio de gestão pública, pressupõe diferentes objetivos e metas no enfrentamento da pobreza. É neste sentido que demonstraremos três distintos modelos de gestão da Política de Assistência Social implementados ao longo do contexto histórico brasileiro, bem como, algumas conquistas ao longo desta trajetória.

3.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

No contexto da história brasileira, a Assistência Social é dividida em três distintas fases. A primeira se caracteriza pela ideia de filantropia, termo que remete ao sentimento de atenção humanitária, de promoção e preocupação com o próximo. Remonta aos tempos do Brasil Colônia com as inspirações de cunho cristão católico, chegando às primeiras casas de Misericórdia. O exercício das atividades de caridade era executado pela irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Todos os Santos, instituições hospitalares mantidas por congregações religiosas de Lisboa. Segundo Ivamoto (1998), a primeira instituição de caridade no Brasil foi implantada em Olinda em 1539 e representava o modelo institucional de caráter beneficente implementado no Brasil por todo o período colonial e imperial. Não é objetivo deste trabalho apresentar de forma detalhada a prática da caridade na história do Brasil. O importante é fazer o registro para demonstrar que a primeira fase da Assistência

Social era separada de uma concepção de política do Estado, inicialmente pela sua própria inexistência enquanto direito e posteriormente, pelo fato de que o processo de industrialização no Brasil só se desenvolve no início do século XX e as consequências decorrentes destas relações só aparecerão na segunda fase.

Segundo Behring e Boschetti (2007, p. 13), a conexão entre a Assistência Social e as políticas do Estado no Brasil só surgiram com o incremento da intervenção do Estado via processo de modernização conservadora, a partir dos anos 1930. Esta expansão tentava dar resposta à crise capitalista de 1929, na medida em que a discussão sobre a legislação trabalhista entrava em pauta, bem como a profissionalização do Serviço Social.

Outro ponto desenvolvido nesta fase é a consolidação dos direitos de segunda geração na Constituição de 1934, que além do reconhecimento, ampliou o papel do profissional pela criação do Conselho Nacional do Serviço Social.

O desenvolvimento da prática e a primeira iniciativa pública da Política de Assistência Social ocorreu pela Fundação Pública Federal - Legião Brasileira de Assistência (LBA). Esta estrutura de abrangência nacional reaproximou o Estado, as entidades filantrópicas assistenciais e os setores ligados à indústria e ao comércio. Desta relação se constituiu o que chamamos de Sistema S - SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e o SESI (Serviço Social da Indústria).

Embora exista um tímido desenvolvimento da Assistência Social enquanto política, na prática a responsabilidade do Estado se limitava aos usuários do sistema contributivo de Previdência Social e pouco avanço pôde ser visto. Behring e Boschetti (2007) afirmam que no período, compreendido entre a Era Vargas e a Constituição de 1988, houve um longo tempo de estagnação na área social, combinado com a adequação, nas décadas de 1970 e 1980, do Brasil ao capitalismo internacional através de políticas econômicas introduzidas pelos países tidos como centrais.

A Assistência Social no período militar encontrou no complexo modelo “assistencial-industrial-tecnocrático-militar” o desenvolvimento da uma política pública restritiva ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, abrindo espaços para que setores da saúde e da educação privadas configurassem um sistema dual de política social: para quem pode e para quem não pode pagar (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 137).

Raichelis (1998) afirma que neste período há total ausência de uma dimensão pública nas ações do Estado. Na tentativa de captar as peculiaridades deste período, o que se pode observar é que a privatização não é um fenômeno recente na Assistência Social. O Estado brasileiro se caracterizou pela total ausência de participação, atuando mais como representante das classes economicamente ativas e dos interesses da burguesia internacional.

A relação entre o Estado e a sociedade no Brasil pressupõe pensar categorias que estabeleçam a simbiose entre o público e o privado gerenciado pelo Estado no desenvolvimento econômico. A expansão da esfera pública, como categoria de análise, é inexistente neste período justamente pela dificuldade do Estado em estabelecer canais para incentivar a participação (RAICHELIS, 1998).

Este cenário começa a se alterar no início da década de 1990, não só pelo reconhecimento da Assistência Social como política pública, mas pela recepção que teve na Constituição de 1988. Como característica da segunda fase, a consolidação da política na Constituição representou fortemente a conquista dos movimentos sociais da década de 1980, que além das explícitas manifestações pela abertura política do país, traziam a emergência por novos direitos. Gohn (2002) destaca que os chamados novos movimentos sociais, na sua gênese, constituem lutas pelo reconhecimento de bens públicos. Podemos incluir nesta pauta também a saúde, a educação, os direitos da criança e do adolescente, entre outros.

Tais mudanças no cenário brasileiro só podem ser entendidas no contexto das transformações do Estado capitalista brasileiro e a sua produção. Desta aparente contradição, de um estado interventor mas funcional ao capital, reside à ideia da política social. Para Neto (1992), a política social se caracteriza como uma ação contínua e permanente de atuação do Estado na área social. Os limites e possibilidades desta intervenção mostram nitidamente a relação existente entre a política econômica e a política social. Da tensão existente nesta lógica, surge a “questão social”. Sabe-se que para atender de forma mais ampla os interesses da classe trabalhadora, exige-se uma política também com os mesmos objetivos. Neste sentido, uma política econômica que reforce as desigualdades, determina também a impossibilidade de construção da política social (SOUZA FILHO et al., 2012, p. 14).

Embora não seja objeto deste trabalho estabelecer a relação entre a política econômica e a política social, é fundamental apontar alguns

momentos, principalmente dentro do contexto da Assistência Social como direito, pois as décadas seguintes à Constituição de 1988 foram importantes para determinar os desafios, avanços e retrocessos da Política de Assistência Social.

A mudança do paradigma assistencialista para a lógica da política pública estabeleceu na Constituição uma nova ordem social e com ela, a tríade da seguridade social. A saúde, a previdência e a assistência social formam juntas, a política não contributiva que asseguraria a cobertura universal dos atendimentos à equivalência do benefício às populações urbanas e rurais, à irredutibilidade dos valores repassados, à equidade na forma de participação, diversidade da base de financiamento e ao caráter democrático e participativo da administração pública na condução da seguridade social (BRASIL, 1988).

Diante destes objetivos coube à Assistência Social possibilitar o acesso da população às demais políticas, garantindo assim o exercício da cidadania. No entanto, os artigos constitucionais necessitariam em pouco tempo de um ordenamento institucional que possibilitasse sua normatização, com estrutura própria, recursos humanos necessários para atender toda a demanda e que pudesse, a exemplo o Sistema Único de Saúde (SUS), atender a todos num país cuja dimensão é continental, além de possuir entes subnacionais autônomos.

Os desafios impostos não foram fáceis. Da promulgação da Constituição à aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993), passou-se um período de 5 anos. Além da expectativa criada e do atraso na sua aprovação, a lei trouxe consideráveis mudanças que exigiram do Estado uma reforma institucional para sua implementação. Esperava-se justamente esta reforma, no entanto, o modelo adotado ao longo da década de 1990 advinha da lógica gerencialista das escolas de Administração Pública norte-americanas que se baseavam no conceito de descentralização da Administração Pública e na eficiência nos gastos sociais. Com isso, as políticas públicas, para se tornarem mais eficientes, precisariam descentralizar sua gestão para organizações sociais, flexibilizando a gestão e a qualidade dos serviços prestados. Este movimento faria com que os serviços públicos tivessem, por meio da competição de recursos, maior eficiência - o cidadão se resumiria na relação consumidor/cliente. Na perspectiva da descentralização, o indivíduo teria mais transparência e equidade na prestação dos serviços públicos. Autores como Bresser-Pereira e Nuria Cunill Grau (1999) se destacaram por estabelecer uma

agenda de pesquisa sobre a Reforma do Estado, além de trabalharem com os conceitos de Público Não Estatal e Organizações do Terceiro Setor.

Raichelis (1998) argumenta que a maior dificuldade na década de 1990 foi a implementação da estrutura de participação social, com destaque para o Conselho Nacional de Assistência Social, pois embora a estrutura institucional estivesse criada, a política no Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1994-2002) ignorou as diretrizes explicitadas na LOAS e a competência dos conselhos para deliberarem sobre os rumos da política.

Neste período estavam em pauta dois grandes programas que, juntos, formaram a política social da época. A primeira, conhecida pelo lema da solidariedade, executada pelo “Programa Comunidade Solidária” e que desenvolveu uma política neoliberal de Assistência Social com ações focadas e fragmentadas. O segundo programa iniciou no segundo mandato de FHC (1999-2002) com a ideia de estabelecer uma agenda de reformas na administração pública brasileira e a promessa de torná-la mais eficiente. Esta agenda era comandada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado cujo impacto na Assistência Social consistia na privatização de serviços e no retorno da filantropia exercida por organizações privadas sem fins lucrativos. O incentivo desta prática incidirá numa profissionalização dos serviços prestados pelas entidades, além da possibilidade de financiamento de serviços e atividades. Neste período, inclusive, mecanismos jurídicos foram criados para desenvolver tal prática.

Segundo Souza filho (2012, pag. 17):

As estratégias de focalização – via programas de combate à pobreza e descentralização/apelo à solidariedade voluntário contribuíram para a manutenção de mecanismos clientelistas na área social. Este aspecto parece bem razoável em se tratando de um governo fundado num pacto conservador, que precisa articular politicamente apoio para a direção estratégica maior: transnacionalização radical da economia.

Segundo Martinelli (2014), a lógica gerencialista das políticas sociais reforçava a atenção individual aos sujeitos, transferindo as

responsabilidades e os compromissos de criar condições de superação da situação de miséria. As contradições e a fragmentação das políticas centradas no indivíduo retiram a perspectiva coletiva e redistributiva do Estado e redistribui para entidades do Terceiro Setor, substituindo os serviços por bolsas.

A terceira fase da Política de Assistência Social tem como marco a IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2003, cuja contribuição foi a ampla revisão da política e a construção de novas propostas que se consolidariam no ano seguinte com a aprovação da Resolução n. 78 do Conselho Nacional de Assistência Social que estabeleceria a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), ratificando não só as deliberações da conferência, como incorporando as demandas sociais referentes à efetivação da Assistência Social como direito básico de cidadania, a primazia da responsabilidade do Estado na execução dos serviços contendo ações integradas, descentralizadas e participativas.

A partir deste Plano Nacional, a Política de Assistência Social assumiu seu caráter de sistema universal, principalmente pela regulamentação realizada através da Norma Operacional Básica NOB/SUAS (Resolução n. 130 de 15 de julho de 2005 do Conselho Nacional de Assistência Social) publicada no ano seguinte. Este importante instrumento, além de definir as competências de cada ente da federação, criou os níveis de gestão do SUAS, instrumentalizou os municípios com ferramentas de gestão e orçamentárias com mecanismos de co-financiamento e transferência de recurso de fundo a fundo.

Esta estrutura consolidou os direitos socioassistenciais e a própria concepção da gestão. Para Martinelli (2014), foi necessário retomar os princípios básicos com foco na integralidade da pessoa humana, quebrando a lógica atual do modo de produção capitalista, recobrando a concepção socioassistencial enquanto mais uma e não a única política de seguridade social que se configura na proteção social.

Numa tentativa de síntese, apresenta-se abaixo um quadro comparativo das três grandes concepções da gestão da política pública de Assistência Social.

Quadro 3 – Comparativo das três concepções da gestão da política de Assistência Social.

CRITÉRIOS	ASSISTENCIALISTA	GERENCIAL	SOCIOASSISTENCIAL
Serviços	Filantropia	Terceirizado	Público
Atividades	Caridade	Solidariedade	Cidadania
Responsabilidade	Voluntarista	Parceria Público Privada	Primazia do Estado
Garantia do Serviço	Grupos Focais	Segmentos Sociais	Universal
Destinatários da Política	Subalterno	Necessitado	Em situação de vulnerabilidade
Duração	Imediata	Avaliação de Eficiência	Contínua e Permanente
Controle	Inexistente	Contratos de Gestão	Rede Socioassistencial

Fonte: adaptado de Martinelli (2014).

3.3 PRINCIPAIS AVANÇOS DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

De acordo como a Política Nacional de Assistência Social, o modelo de gestão proposto é uma concepção de sistema cujo objetivo pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB/SUAS, a partir das indicações e deliberações das conferências, dos conselhos e das comissões de gestão compartilhadas – entendidas como espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e operacionalização da política (BRASIL, 2009).

Por gestão se entende “competência exclusiva do poder público que implica o exercício de funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria” (IBGE, 2010). No âmbito das competências, a Política Nacional estabeleceu aos municípios o principal papel, atribuindo-lhes a tarefa de territorialização dos serviços e ações, visando encontrar, diagnosticar, atender e monitorar unidades sociofamiliares em situação de vulnerabilidade.

Para tanto, equipar e instrumentalizar os municípios foi a tarefa proposta pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome conjuntamente com o Conselho Nacional de Assistência Social, que passou a ser o órgão deliberativo e normativo de maior expressão no interior da política. O CNAS não só regulamentou detalhes da política, como atuou incisivamente nas propostas legislativas, reordenando o papel dos Conselhos Municipais; tipificando os serviços socioassistenciais; classificando a proteção por níveis de complexidade e estabelecendo uma nova orientação para as parcerias realizadas com as organizações da sociedade civil, através de novos critérios para a concessão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS)²⁴.

²⁴ Esta certificação garantia às organizações da sociedade civil o acesso aos fundos públicos federais e editais destinados às políticas sociais. Com a aprovação da lei 12.101 de 27 de novembro de 2009 ocorreu a descentralização da concessão dos certificados. Cada Conselho de Assistência Social (Nacional, Estadual e Municipal) passou a ter autonomia para no seu âmbito cadastrar e

Estas metas foram consolidadas com a realização dos primeiros Censo-SUAS, cujo objetivo era justamente realizar um diagnóstico situacional da Assistência Social nos municípios brasileiros. A partir deste levantamento, pode-se criar as condições para implementar a estrutura institucional preconizada na LOAS. Em 2010, o Censo-SUAS já indicava que 94% dos municípios brasileiros possuía Conselhos de Assistência Social, isto representava mais 5.000 municípios que, minimamente, montaram sua estrutura segundo as recomendações da política.

O principal destaque desta experiência foi a exigência para incluir a participação da população na organização da gestão da política. Assim, a atuação dos Conselhos de Assistência Social com seus respectivos fundos, em diálogo constante com a Secretaria Municipal na elaboração do Plano de Assistência Social, teve importância fundamental, pois, além de ser um espaço de participação, permitiu maior transparência e planejamento na execução da política – o que permitiu, em pouco tempo, este impressionante grau de institucionalização da política (SOUZA, 2009, p.89).

Além destes mecanismos, segundo a PNAS, periodicamente os municípios deveriam realizar suas Conferências de Assistência Social para que fosse possível tornar cíclico o processo de avaliação e estabelecer diretrizes para aprimoramento do sistema.

Nota-se ainda, dentro da concepção de gestão socioassistencial, o aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação da política pública. Nos últimos anos o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome realizou uma série de pesquisas sobre a avaliação do programa Bolsa Família. Com os resultados, legitimaram técnica e politicamente o programa para a necessidade de estruturar, no próprio Ministério, um sistema de monitoramento e avaliação que pudesse trabalhar com o volume de recursos, além da complexidade operativa de relações federativas e intersetoriais da ação governamental. Neste sentido, a partir de 2011, foram consolidadas novas estratégias da política e principalmente, incorporados os dados referentes às pesquisas

certificar as organizações que terão direito a pleitear recursos dos respectivos fundos. Outra importante característica da lei foi definir e descentralizar a gestão do certificado em três distintos segmentos: Saúde, Educação e Assistência Social.

longitudinais com as famílias beneficiadas²⁵ com as organizações da sociedade civil²⁶ e com a continuidade do levantamento realizado pelo Censo-SUAS de 2004. Com isso, a sistematização, a produção e a disseminação passaram a ser o papel institucional da SAGI (BRASIL, 2014).

É importante informar que o aprimoramento e todas as incorporações dos sistemas de avaliação e monitoramento foram sendo implementadas a partir de 2012, quando o CNAS aprovou na nova NOB/SUAS, atribuindo aos entes federativos, o controle e acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais de acordo com os objetivos e metas propostas pela Política Nacional.

²⁵ O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA realizaram de 2003 a 2010 pesquisas de Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF). Estes estudos podem ser consultados na própria página do IPEA (2010).

²⁶ Parceria entre IBGE e IPEA desenvolveu entre 2006/2012 um levantamento de todas as entidades de Assistência Social do país. Esta pesquisa ficou conhecida como FASFIL (Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos). Para maiores detalhes, ver IBGE, 2012.

CAPITULO 4 – ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS

4.1 QUESTÕES METODOLÓGICAS

Após apresentar as ferramentas analíticas da pesquisa, este capítulo está organizado em dois momentos. No primeiro momento descreveremos a Política Municipal de Assistência Social de Florianópolis, concentrando o foco na análise de duas Instituições Participativas, a saber: Conselho Municipal de Assistência Social, no período de 2011 a 2015, e as duas Conferências Municipais de Assistência Social realizadas em julho/2013 e julho/2015, acompanhando o recorte temporal da pesquisa. No segundo momento, realizaremos a análise deste período para buscar evidências que possam demonstrar os efeitos das deliberações, do conselho e das conferências, na dinâmica da política local de Assistência Social. Este recorte tem o intuito de verificar se os produtos gerados por estas duas IPs contribuem para a efetividade da política pública de Assistência Social de Florianópolis, além de demonstrar quais são os possíveis papéis que elas desenvolvem no ciclo da política pública.

A figura a seguir demonstra o recorte temporal desta pesquisa, apontando os objetos da mesma.

Figura 7 – Linha do tempo demonstrando o recorte do estudo.



Fonte: do autor, 2016.

O presente estudo caracteriza-se como documental, descritivo, exploratório e com abordagem qualitativa e quantitativa.

Para Sá-Silva (2009), a pesquisa documental é um procedimento que utiliza métodos e técnicas para a apreensão, a compreensão e a análise de documentos dos mais variados tipos, recorrendo a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, que provêm de fontes primárias – necessitando cuidado na análise, pois não possuem ainda qualquer tratamento científico.

De acordo com Polit, Beck e Hungle (2004), a finalidade descritiva de um trabalho é permitir a elucidação de um fenômeno através da observação, descrição e classificação dos fatos. Na descrição quantitativa, a procura é pela predominância, incidência, tamanho e pelos atributos mensuráveis de um fenômeno. Já na qualitativa são perseguidas e descritas as dimensões, as extensões, as variações, a importância e o significado dos fenômenos.

O caráter exploratório deste estudo buscou investigar a natureza complexa dos indicativos que balizam o delineamento da pesquisa e que são existentes nos documentos, para então, estabelecer as relações e inter-relações entre os diversos aspectos presentes/ausentes nos documentos pesquisados.

A pesquisa foi realizada de forma qualitativa e quantitativa. As técnicas da abordagem qualitativa foram desenvolvidas através da pesquisa-participante no acompanhamento periódico das plenárias do CMAS e na participação das duas conferências (2013 e 2015), tendo registrado as percepções em diário de campo. A abordagem quantitativa foi realizada através da pesquisa documental com a análise de todas as atas do CMAS, no período de janeiro de 2011 a julho de 2015, além das deliberações aprovadas pela IX e X Conferências Municipais de Assistência Social. Cabe destacar também a análise dos documentos institucionais produzidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis, principalmente o Plano Municipal de Assistência Social, aprovado pelo Conselho em outubro de 2013 para os anos de 2014-2017. Além dos planos de ação produzidos pela Secretaria de 2011 a 2015.

A coleta dos dados foi realizada através da pesquisa participante, acompanhando o Conselho Municipal de Assistência Social nos últimos quatro anos. Esta participação foi iniciada com o projeto de extensão “Observatório de Políticas Públicas”, o qual tinha como objetivo melhorar e qualificar a participação da Universidade do Vale do Itajaí na representação junto aos conselhos gestores. De outubro de 2011 a dezembro de 2012, os docentes responsáveis pelo projeto, em conjunto

com os alunos bolsistas, participaram/observaram as reuniões plenárias do conselho e coletaram informações das respectivas atas. Com o encerramento do projeto, o pesquisador continuou participando das reuniões entre os anos de 2013 e 2015, na condição de observador, coletando informações das respectivas atas. Neste intervalo de tempo ocorreram duas Conferências Municipais de Assistência Social: a IX Conferência nos dias 29 e 30 de julho de 2013 e a X Conferência nos dias 07 e 08 de julho de 2015. Além de participar de ambas, o pesquisador participou na qualidade de membro da academia em grupos de trabalho nas duas conferências.

Ainda dentro de uma proposta denominada por Haguette (2010, p. 103) como pesquisa-participante, o pesquisador integrou, na qualidade de membro da Comissão da Assistência Social da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC), a assessoria e a representação desta Ordem no Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis, realizando a análise jurídica do Mandado de Segurança impetrado contra a Presidente do Conselho, pelo indeferimento da inscrição de uma entidade da sociedade civil no âmbito local; Integrou ainda como membro na análise e acompanhamento da aprovação da Lei Municipal n. 9.863 de 17 de setembro de 2014 que dispõe sobre a organização da Assistência Social e que institui o SUAS no município de Florianópolis; Teve-se também a análise do decreto municipal que institui as regras de convênios com a Prefeitura Municipal, objeto de revogação em função da Lei Federal n.13.019 de 31 de julho de 2014, que institui o regime jurídico das parcerias voluntárias (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil).

4.1 CONTEXTO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS

O processo histórico da Assistência Social de Florianópolis começa a se desenvolver nas décadas de 60 e 70, quando algumas instituições mantinham um Setor de Assistência Social para atender as pessoas com necessidades de alimentação, vestuário, habitação, ou ainda outras ações como o direito à segurança, educação e recreação (FLORIANÓPOLIS, 2014). Destaca-se também nesta época, os

trabalhos assistenciais voluntários desenvolvidos em paróquias por senhoras da sociedade.

Em 20 de novembro de 1969 foi criada a Secretaria da Educação, Saúde e Assistência Social (SESAS), através do Decreto-lei n. 935, com o objetivo de organizar os serviços assistenciais, promover o bem-estar social e econômico aos servidores municipais e pessoas mais necessitadas da comunidade, mobilizar recursos institucionais da comunidade, além de capacitação para adaptação dos indivíduos no trabalho e no contexto em que vive (SILVA, 1975).

No ano de 1974 foi estruturado o projeto Central de Triagem e Assessoria Técnica a Entidades Sociais com a finalidade de montar um sistema único junto às entidades sociais e oferecer serviços técnicos adequados, afim de que as obras sociais atuassem de maneira integrada. Nesta mesma época, a Secretaria mantinha convênio com a LBA e recebia recursos para realizar ações de clube de mães e de mulheres para confecção de enxovais, cursos, dentre outras atividades. Poucos anos depois, em 1978, foi criado o Centro Social do Ribeirão da Ilha que promovia cursos, grupos de idosos e de mães (FLORIANÓPOLIS, 2014).

A década de 1980 foi marcada pela criação de algumas ações importantes na área do desenvolvimento social de Florianópolis, com destaque para a fundação da Associação Florianopolitana de Voluntários (AFLOV) em 1980, com o objetivo de oferecer suporte ao atendimento dos Programas da Secretaria de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, através de recursos oriundos de eventos realizados pela entidade. Em 1981 foi criado o Centro de Atendimento ao Migrante e Usuários do Terminal Rita Maria em parceria com o Departamento de Transportes e Terminais do Estado de Santa Catarina - DETER e com a Superintendência de Desenvolvimento do Sul – SUDESUL, no qual eram realizados contatos com a família, fornecimento de passagens para retorno dos migrantes/usuários à cidade de origem. Destaca-se ainda a criação do Programa de Assistência Sócio jurídica em 1984, para atender uma parcela da população carente que necessitava de serviços de assistência social e jurídica gratuita (FLORIANÓPOLIS, 2014; FRITZEN, 2014).

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a Assistência Social foi instituída como política pública de proteção social, oportunizando um ponto de reflexão que superasse as práticas clientelistas. Com a Constituição Cidadã, intensificou-se a discussão da

Política de Assistência Social e de Fóruns Municipais e começaram a ocorrer ações organizadas nas áreas da criança e do adolescente, da ação comunitária e da assistência social. Em Florianópolis, foram desenvolvidos projetos de Assistência Sócio Emergencial, Plantão Social e entrega de benefícios, além de atendimento à terceira idade com grupos de convivência, atenção à saúde e auxílio suplementar (FLORIANÓPOLIS, 2014).

Em 1991, um grupo formado por técnicos do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF e Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social elaborou o Plano Integrado de Habitação Popular, sendo este o primeiro levantamento das áreas de interesse social que contou com a participação técnica do Serviço Social no município (MADEIRA, 2006).

O atendimento à criança e ao adolescente foi marcado pela criação da Lei nº 3.794/926 que dispõe sobre a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e que cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. A partir desta lei, houve a municipalização do programa “Complexo Ilha Criança”, a criação do “SOS Criança” para recepção, averiguação de denúncias de maus tratos e orientação às crianças, adolescentes e familiares; o “Albergue Santa Rita de Cássia” para acolher crianças e adolescentes, a “Casa Lar” para abrigar crianças e adolescentes e a “Casa da Liberdade” para atender crianças e adolescentes em situação de risco, dinamizando a relação da educação com o mundo do trabalho (FLORIANÓPOLIS, 2014; FRITZEN, 2014).

A partir da segunda metade da década de 1990, a Assistência Social de Florianópolis ganhou corpo em suas ações com a realização da I Conferência Municipal e Fórum Municipal da área. Neste cenário foi incrementada a parceria da Educação com a Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social para desenvolver os Centros de Educação Complementar, articulação com o Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis na área do trabalho, criando os Centros de Profissionalização Popular Jardim Ilha/Continente e Trindade e Saco Grande II para levar às comunidades de baixa renda um programa de profissionalização para adolescentes e adultos. O atendimento sócio-jurídico gratuito teve continuidade, com prioridade para os casos que envolviam Direito de Família. Neste período também ocorreram projetos de acompanhamento social às famílias atendidas pelo Programa

“Leite é Saúde”, através de ações sócio-pedagógicas junto às famílias com problemas de desnutrição (FLORIANÓPOLIS, 2014).

Nesta época ainda, destaca-se a ampla discussão a respeito da habitação popular que foi articulada com a área social, a fim de mapear as zonas periféricas do município, especialmente aquelas localizadas no continente, para se pensar em projetos de assentamento da população carente, em um trabalho social desenvolvido junto aos programas de habitação popular de infra-estrutura urbana. Políticas de prevenção visando inibir o crescimento da população de rua também ocorreram nesse momento, com programas de atendimento emergencial e encaminhamento a outros programas sociais e assistência ao migrante. No âmbito do controle social estava o Apoio às Organizações Populares para contribuir na instrumentalização e implementação de projetos para atender aos interesses populares, no sentido de exercitar o controle social acerca das políticas sociais e a destinação dos recursos públicos (MADEIRA, 2006).

Em 16 de julho de 1996 foi aprovada a Lei n. 4.958/96 que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e o Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS. O CMAS de Florianópolis é um órgão colegiado descentralizado e participativo, de caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo. Em 03 de setembro deste mesmo ano foram eleitos os primeiros Conselheiros do CMAS em assembleia convocada pela Prefeitura e fiscalizada pelo Ministério Público de Santa Catarina. A primeira gestão do CMAS foi marcada por discussões e aprovações de resoluções sobre o processo de convênio com as entidades e a respeito do funcionamento do Fundo Municipal, além da formação das 3 Comissões de Trabalhos, sendo estas: Política Social, Financiamento e Registro de Entidades Assistenciais (FLORIANÓPOLIS, 2014).

Outro importante registro a respeito da gestão política da Assistência Social no município foi a Lei n. 5.831 de 21 de março de 2001, que criou a Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. Além de oportunizar a continuidade das ações, o maior foco de ação foi direcionado para a questão habitacional com a criação de conjuntos habitacionais, lotes urbanizados e reformas dos domicílios. A partir de 2005 outros Conselhos foram criados, a exemplo do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência de Florianópolis, no ano de 2006, o Conselho Municipal de Promoção da

Igualdade Racial em 2007, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher no ano de 2008 (FRITZEN, 2014).

Segundo o que é preconizado no Plano Nacional de Assistência Social, a gestão da Assistência Social é organizada nos níveis inicial, básica e plena de acordo com o porte do município. O município de Florianópolis está organizado no modelo da gestão plena. Tal modelo implica a responsabilidade do município na gestão total das ações de Assistência Social, organizando a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidades. Para estar habilitado na gestão plena, o município precisa também ter um Conselho Municipal de Assistência Social em pleno funcionamento e contar com um profissional de nível superior como responsável pela Secretaria Executiva. Outro requisito é a alocação de recursos financeiros próprios do orçamento do município ao Fundo Municipal de Assistência Social (BRASIL, 2012).

Mudanças na estrutura organizativa da Prefeitura de Florianópolis alteraram, conseqüentemente, a estrutura da Assistência Social no município. Em 2007 houve modificação da nomenclatura, que passou a ser Secretaria Municipal de Assistência Social. Dois anos mais tarde, com a aprovação da Lei Complementar nº 348/2009 que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal de Florianópolis, houve nova alteração, passando a ser Secretaria Municipal de Assistência Social e Juventude. Já em 2013, a Prefeitura Municipal passou novamente por outra organização administrativa que reestruturou o quadro de cargos de provimento em comissão e de funções gratificadas. A Lei Complementar nº 465/2013 definiu a estrutura organizacional da SEMAS, estabelecendo a nomenclatura das principais diretorias e cargos em sintonia com o Sistema Único de Assistência Social (FLORIANÓPOLIS, 2014).

Diante desta contextualização, atualmente a Secretaria de Assistência Social, órgão gestor da Política de Assistência Social em Florianópolis, está estruturada administrativamente, da seguinte maneira:

Figura 8 – Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis.



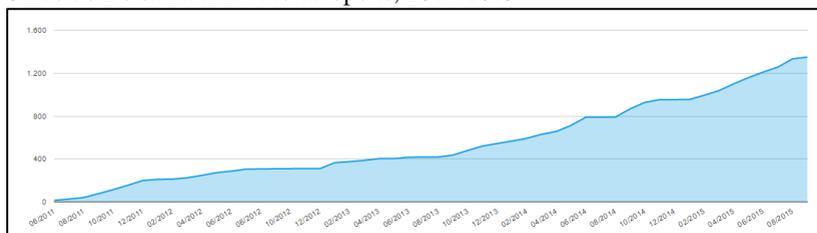
Fonte: Florianópolis, 2014.

Percebe-se que esta estrutura é recente e atenta às regras preconizadas pela NOB/SUAS de 2012, estruturando a secretaria em um

comando único, além de reconhecer a necessidade de uma diretoria para as ações de planejamento, monitoramento e gestão da informação.

Descritos as condicionantes históricas da gestão pública municipal, é necessário averiguar os dados apresentados neste período. Dentro do recorte temporal desta pesquisa, é possível identificar o crescimento institucional da secretaria para o atendimento às famílias consideradas extremamente pobres (renda média por membro familiar igual ou menor de R\$ 70,00), sendo este o principal objetivo da política. O gráfico abaixo demonstra este crescimento.

Gráfico 1 – Quantidade de famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único do Bolsa Família. Florianópolis, 2011-2015.

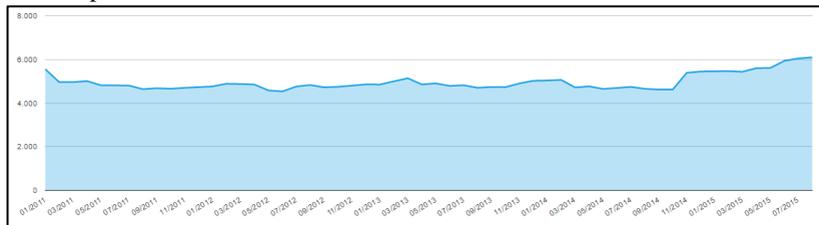


Fonte: MDS, 2016.

Em números absolutos, no mês de junho de 2011 foram realizadas 14 inscrições de famílias consideradas extremamente pobres no Cadastro Único do Bolsa Família no município. Este número cresceu vultuosamente para 1349 inscrições em agosto de 2015. Tal fato demonstra a capacidade institucional da Secretaria Municipal em realizar ações diretas como a busca ativa, visita domiciliar às famílias de baixa renda nas regiões de maior vulnerabilidade social.

Se por um lado é possível considerar um crescimento da capacidade institucional de atender à demanda, por outro, pode-se interpretar também o crescimento da pobreza quando ações diretas para a localização das famílias em situação de marginalização são operacionalizadas. Para isso é necessário analisar o próximo gráfico que apresenta o número de pessoas beneficiadas como o recurso do Bolsa Família.

Gráfico 2 – Quantidade de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. Florianópolis, 2011-2015.



Fonte: MDS, 2016.

Em números absolutos, no mês de janeiro de 2011 havia 5557 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Até o final do ano de 2014 é possível considerar uma estabilidade no período, quando a partir dos primeiros meses de 2015, observa-se novo crescimento que alcança 6096 famílias em julho daquele ano. Nos últimos meses é perceptível o aumento das famílias beneficiárias, podendo-se inferir que este crescimento tenha relação com o papel exercido pela Diretoria de Vigilância Social na busca ativa destas famílias, especialmente quando se considera uma média estável de 4.500 famílias com a inclusão de mais de 1000 famílias a partir de 2014. Cabe salientar que nos dois gráficos anteriores não foram registradas as saídas daquelas famílias que deixaram o programa. Este acompanhamento é realizado automaticamente quando a família deixa de atender qualquer uma de suas condicionalidades.

A respeito dos recursos financeiros que constam nos Planos de Ação executados pela Secretaria, aprovados e deliberados no CMAS, ocorre um crescimento perceptível da infraestrutura, como também do número de serviços e atendimentos na rede socioassistencial, como demonstrado nas duas ilustrações abaixo.

Gráfico 3 – Distribuição de recursos financeiros destinados à Política Municipal de Assistência Social. Florianópolis, 2011-2015.



Fonte: Plano de Ação da Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis, 2015.

Tabela 1 – Distribuição dos recursos financeiros destinados à Política Municipal de Assistência Social segundo tipo de recurso. Florianópolis, 2011-2015.

Tipo de recurso	2011	2012	2013	2014	2015
1. Valor Total FNAS (anual)	R\$ 2.973.067,50	R\$ 2.811.985,80	R\$ 3.062.830,80	R\$ 4.494.895,32	R\$ 5.136.419,14
2. Recursos próprios do fundo (anual)	R\$ 12.071.500,00	R\$ 13.200.000,00	R\$ 16.516.100,00	R\$ 12.101.741,00	R\$ 14.509.473,00
3. Recursos transferidos do FEAS (anual)	R\$ 244.800,00	R\$ 308.280,00	R\$ 323.190,81	R\$ 758.971,85	R\$ 722.753,57
4. Total de recursos do fundo municipal para o exercício	R\$ 15.289.367,50	R\$ 16.320.265,80	R\$ 19.902.121,61	R\$ 17.355.608,17	R\$ 20.368.645,71
TOTAL	R\$ 2.973.067,50	R\$ 32.640.531,60	R\$ 39.804.243,22	R\$ 34.711.216,34	R\$ 40.737.291,42

Fonte: Plano de Ação da Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis, 2015.

Nota-se um crescimento dos recursos nos últimos cinco anos, na tabela acima, percebe-se que inclusive, com exceção dos recursos próprios do FMAS no ano de 2014, todas as outras fontes de custeio aumentaram sua capacidade de financiamento. Segundo visto no Capítulo 3, a partir de 2012 os recursos financeiros repassados principalmente pelo Fundo Nacional necessitam, obrigatoriamente, que a Secretaria Municipal de Assistência Social atenda a uma série de metas previstas nos seus próprios Planos de Ação. E estas necessitam da aprovação e, posterior fiscalização pelo Conselho Municipal, no que diz respeito ao monitoramento mensal dos atendimentos e serviços realizados. Mesmo com esta indução, as imagens demonstram que o montante dos recursos para o financiamento da Assistência Social ainda é próprio do Fundo Municipal, provenientes dos recursos previstos na dotação orçamentária do município. Uma das metas analisadas pela Conferência Municipal de 2015 foi incluir na lei que dispõe sobre a Política Municipal, a previsão de investimento de 10% da receita líquida do município para a Política Municipal de Assistência Social de Florianópolis.

4.1.1 Conselho Municipal de Assistência Social

Conforme já reportado, o Conselho Municipal de Assistência Social foi criado no ano de 1996 pelo processo de indução federal e pela própria reorganização da Política Municipal de Assistência Social. Em 2009 passou por reestruturação para exercer, no âmbito local, a função de cadastrar e registrar as organizações de Assistência Social, além de avaliar os projetos, ações e atividades apresentadas pelas entidades para o repasse de recursos do Fundo Municipal. Neste sentido, a Lei n.8.049 de 2009 atualizou suas atribuições, competências e organizou sua estrutura. Dentre estas competências, o Conselho deixou de exercer a função consultiva para exercer a função propositiva, conforme preconizado no art. 2 da Lei n. 8.049/2009: o Conselho Municipal é a instância deliberativa de sistema descentralizado e participativo de Assistência Social no município de Florianópolis, de caráter deliberativo, propositivo e fiscalizador. Sua composição é paritária sendo composto por 9 representantes do governo e 9 representantes da sociedade civil, distribuídos entre 3 usuários ou entidades de usuários; 4 entidades socioassistenciais e 2 representantes de entidades de trabalhadores do setor. Sua estrutura é composta pelos seguintes órgãos: 1) assembleia geral (órgão soberano); 2) mesa diretora; 3) comissões e 4) secretaria executiva. A mesa diretora é eleita entre os conselheiros no

período de 2 anos, respeitando a paridade na sua composição. As comissões são criadas por resoluções aprovadas pela assembleia geral, podendo ser temporárias ou permanentes. A atual estrutura do conselho apresenta permanentemente 4 comissões: 1) de inscrição, responsável por emitir parecer referente aos processos de inscrição, registro e cancelamento das entidades socioassistenciais; 2) de finanças, responsável por analisar e emitir parecer referente às planilhas orçamentárias de cofinanciamento bem como, a prestação de contas dos gastos da secretaria que são submetidas ao conselho; 3) de políticas públicas, responsável por analisar e emitir parecer sobre procedimentos e normas que regulam a política local e, por fim, 4) de divulgação e comunicação, responsável pelas práticas de gestão administrativa do conselho, organização e deliberação sobre cursos e eventos.

De acordo com esta regulamentação, são 29 atribuições (competências) que o Conselho Municipal exerce diretamente na gestão da política pública. Cada uma destas atribuições foi analisada de acordo com a classificação apresentada Gurza Lavalle; Voigt e Serafim, 2014.

Quadro 4 – Atribuições do Conselho Municipal de Assistência Social na gestão da política pública, segundo classificação de Gurza Lavalle; Voigt e Serafim (2014).

ATRIBUIÇÕES O CMAS	TIPOLOGIA
I - aprovar a política municipal de assistência social, elaborada em consonância com a política nacional e estadual de assistência social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as diretrizes estabelecidas pelas conferências de assistência social	A
II - aprovar e controlar a execução da política municipal de assistência social	A
III - aprovar o plano municipal de assistência social e suas adequações	A
IV - aprovar o plano anual de ação de assistência social	A

V - aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações finalísticas de assistência social, alocados no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)	A
VI - aprovar o plano de aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos	A
VII - aprovar o relatório anual de gestão e o demonstrativo sintético anual da execução física e financeira	A
VIII - aprovar os critérios de transferência de recursos financeiros e fixar os pisos por modalidade e nível de complexidade e explicitar os indicadores de monitoramento e avaliação	A
IX - aprovar o plano integrado de capacitação de recursos humanos para a área de assistência social, de acordo com as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) Recursos Humanos (NOB RH/SUAS)	A
X - zelar pela efetivação do SUAS	B
XI - convocar a conferência municipal de assistência social, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), bem como aprovar as normas de funcionamento das mesas, constituir a comissão organizadora e o respectivo regimento interno	E
XII - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, no âmbito do município, considerando as normas gerais do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), as diretrizes da política de assistência social, as proposições da conferência municipal de assistência social e os padrões de qualidade para a prestação dos serviços	A

XIII - exercer a orientação e o controle do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)	B
XIV - inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, bem como inscrever os programas, projetos e as ações da assistência social, no âmbito municipal	C
XV - informar ao CNAS sobre o cancelamento de inscrição das entidades e organizações de assistência social, a fim de que este adote as medidas cabíveis	B
XVI - propor ao CNAS o cancelamento de registro das entidades e organizações de assistência social que incorrerem em descumprimento dos princípios previstos no art. 4º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos	C
XVII - acompanhar o alcance dos resultados dos pactos estabelecidos com a rede prestadora de serviços da assistência social	B
XVIII - receber e dar encaminhamento às denúncias que contrariem o adequado desenvolvimento dos serviços e das ações da assistência social e ao bom uso do recurso público	B
XIX - fiscalizar os serviços prestados e a aplicação dos recursos públicos nas entidades e organizações de assistência social	B
XX - estabelecer a forma de participação do idoso no custeio de entidade de longa permanência, observando-se o limite definido em lei de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso	A

XXI - definir, monitorar e avaliar os programas de assistência social (ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais), obedecendo aos princípios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e outros dispositivos legais, com prioridade para a inserção profissional e social	A
XXII - propor ações que favoreçam a interface e superem a sobreposição de programas, projetos, benefícios, rendas e serviços	E
XXIII - estabelecer e fortalecer a interlocução com os demais Conselhos das políticas setoriais	E
XXIV - acompanhar o processo do pacto de gestão entre as esferas nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal, efetivadas na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB), estabelecido na NOB/SUAS	B
XXV - regulamentar a forma de concessão e valor para o pagamento dos auxílios natalidade e funeral e outros eventuais, conforme o disposto no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.742 de 1993	A
XXVI - divulgar e promover a defesa dos direitos socioassistenciais	C
XXVII - acionar o Ministério Público como instância de defesa e garantia de suas prerrogativas legais	F
XXVIII - elaborar e aprovar seu regimento interno	D
XXIX - publicar no respectivo Diário Oficial todas as suas deliberações	C

Fonte: do autor (2016).

De acordo com a tipologia adotada e analisando as atribuições do Conselho é evidente que seu papel institucional é voltado para a definição da política pública, uma vez que mais de 2/3 de suas

atribuições são voltadas para a definição, fiscalização e gestão administrativa da política, ou seja, classificadas nas tipologias A, B e C.

Outra constatação está no fato de que todas as atribuições e competências descritas na NOB/SUAS para incidência no Conselho de Florianópolis foram integralmente incorporadas. Percebe-se também algumas inovações, como as destacadas nos incisos XXII e XXIII com a necessidade de promover a interface das suas ações bem como, o diálogo com outros conselhos. Embora a intersectorialidade seja um princípio da Política Nacional, não consta necessariamente como uma atribuição dirigida aos Conselhos. Constata-se no trabalho de Corrêa (2012) a preocupação com estas atribuições, além da análise empírica de como vem sendo desenvolvida estas relações intersectoriais. Seu estudo avaliou a deliberação conjunta dos Conselhos Municipais da Educação, Criança e Adolescente e de Assistência Social e constatou que ambos os conselhos só apresentam o nível elementar de intersectorialidade. Na análise do período disposto neste trabalho, constatou-se pelo menos 3 reuniões extraordinárias realizadas de forma conjunta com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente com o intuito de debater questões sobre a Conferência Municipal da Criança e do Adolescente a sobre o financiamento de projetos comuns realizados por entidades socioassistenciais.

Nestas atribuições se percebe também a substituição de caráter consultivo para o perfil propositivo. Os parágrafos 1, 2, 3, do artigo 2 da Lei n, 8.049/2009, reforçam esta finalidade ao definir suas ações, como passamos a ver:

§1º As ações deliberativas são aquelas que implicam em atos decisórios de aprovação e devem ser expressas na forma de resoluções do Conselho Municipal de Assistência Social; §2º As atribuições propositivas advêm da competência de formular recomendações e orientações aos integrantes do sistema descentralizados de assistência social; §3º As ações relacionadas à fiscalização visam garantir o cumprimento de padrões e normas legais de organização das ações de assistência social.

O gráfico 4 demonstra a distribuição das atribuições do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis a partir da classificação proposta por Gurza Lavalle; Voigt e Serafim (2014),

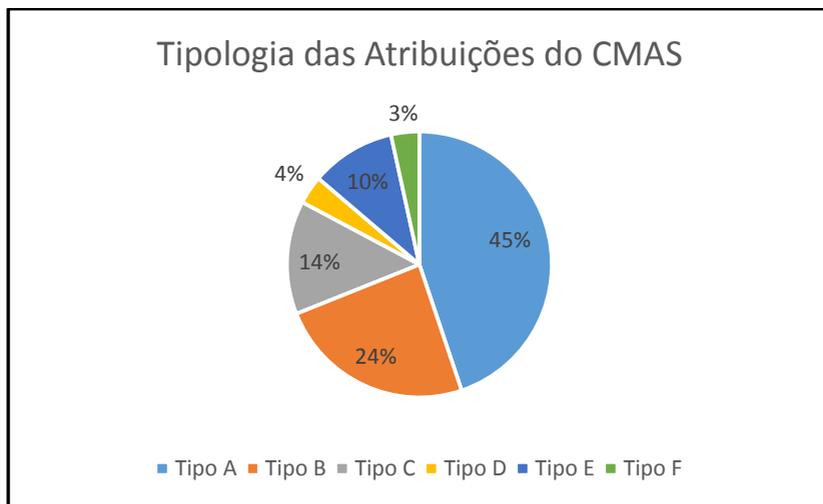
reforçando o quanto as regras que desenham a política no âmbito local são capazes de incidir para que o Conselho exerça seu papel de instância colegiada e deliberativa.

Legenda das tipologias

Tipologia	Definição
Tipo – A	Definição da Política
Tipo – B	Fiscalização da Política
Tipo - C	Gestão Administrativa
Tipo – D	Autorregulação
Tipo – E	Relação com outras IPs
Tipo – F	Relação com outros atores*
*classificação não presente na tipologia adotada por GURZA LAVALLE, VOIGT e SERAFIM (2014).	

Fonte: adaptado de GURZA LAVALLE; VOIGT e SERAFIM, 2014.

Gráfico 4 – Distribuição das atribuições do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis, segundo classificação proposta do Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014).



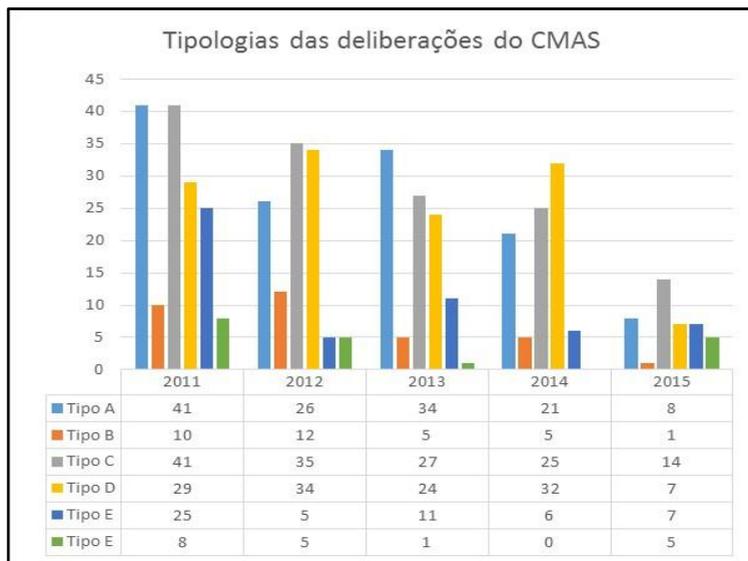
Fonte: do autor, 2016.

Precisamos analisar, dentro do período da pesquisa, todas as deliberações realizadas pelo Conselho e classifica-las segundo a tipologia apresentada. Para isso, a análise documental consistiu na leitura e interpretação de todas as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CMAS no período de 27/01/2011 (primeira ata analisada) até 30/07/2015 (última ata analisada que aprova o relatório final da X Conferência Municipal de Assistência Social).

Segundo Cunha, (2009, p. 241), as atas registram os atos de fala, ou seja, os discursos políticos produzidos pelos atores no processo deliberativo que sinalizam as posições políticas, conflitos, consensos e propostas. Por outro lado, não podemos esquecer que elas também são consideradas como um registro filtrado das reuniões. Os secretários executivos que geralmente as redigem, tornam-se mediadores da fala na própria reunião e, com isso, podem causar distorções de sentido. Como o objetivo da pesquisa não é analisar a posição dos conselheiros no ato deliberativo, partimos do pressuposto que estes documentos representam um produto para o conselho. Por tanto, as deliberações serão avaliadas como a tomada de decisão do próprio conselho em aprovar ou registrar os temas em pauta. Na perspectiva da análise da política pública, as instituições participativas aqui analisadas foram consideradas atores no processo. Isso quer dizer que as atas analisadas foram aquelas oficialmente tornadas públicas, ou seja, lidas e aprovadas nas reuniões subsequentes, permitindo aos próprios conselheiros retificarem informações, posições e inclusive suas próprias falas. Nas palavras de Cunha (2007, p. 156) “passam pelo teste de fidelidade, pois os autores das falas podem intervir e alterar possíveis equívocos nos registros”.

No total foram analisadas 67 atas que produziram 504 deliberações, numa média de 7,5 decisões por reunião. Estas decisões foram classificadas em 6 tipos distribuídas no período de 2011 a 2015, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 5 – Distribuição das deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis, segundo classificação proposta do Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014).



Fonte: do autor, 2016.

De acordo com os autores Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014) há uma nítida incidência do conselho local em deliberar sobre a definição da política pública, não só por estas serem de fato a vocação institucional, mas por representar a finalidade última do próprio conselho.

Observa-se também uma forte incidência da autorregulação, isto é, o quanto o conselho dissipa seu tempo com a regulamentação de normas e procedimentos internos para seu funcionamento. Analisando as reuniões, percebe-se que discussões a respeito da alteração do regimento interno levaram mais de um ano desde sua primeira proposta até a redação final.

Conforme já apontado no Capítulo 2, com o aumento do papel do Conselho perante à política municipal, aumenta-se a necessidade de padronizar as atividades, por isso, muitas resoluções aprovadas dispunham sobre os critérios e competências das comissões. Dentre elas, a comissão de inscrição que no exercício da atividade cartorial de

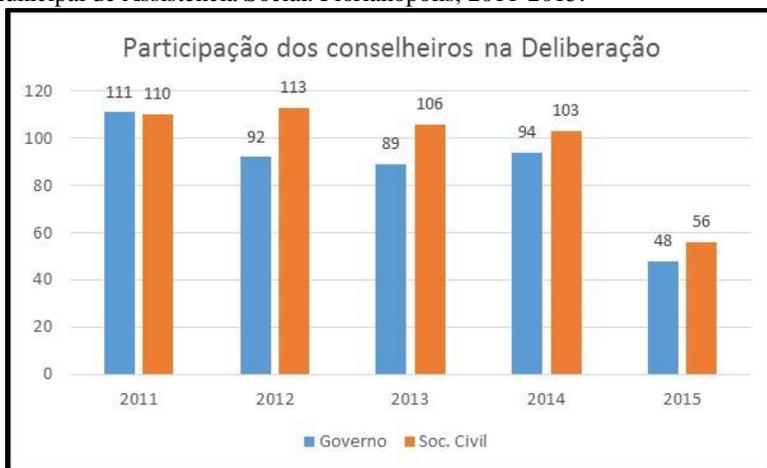
registro das entidades (emissão do certificado de Entidades beneficentes de Assistência Social – CEBAS - Municipal) precisa não só ter regras claras para o registro, como necessita de critérios objetivos para deferir ou não o registro das entidades. Nota-se esta intensa atividade nos dois primeiros anos da análise destas atas.

No ano de 2011 foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social a Resolução n. 27 que define quais são as ações de assessoramento, defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social, exigindo adequação das entidades sob risco de ter o indeferimento de sua inscrição e a impossibilidade de pleitear recursos junto ao FMAS. Esta indução federal exigiu da reorganização da comissão de inscrição, motivo pelo qual as deliberações de autorregulação foram tão frequentes.

Dando continuidade para as classificações referentes às deliberações pré e pós-conferência, o recorte temporal foi estabelecido a partir da ata que aprova o Relatório Final da IX Conferência Municipal de Assistência Social (2013) até a última ata prévia à aprovação do Relatório Final da X Conferência de Municipal de Assistência Social (2015).

Não foram raros os casos apontados pelos autores sobre a natureza meramente formal da participação, comprometida por diversos empecilhos próprios de desigualdade de poder, informação, capacitação e recursos presentes nos conselhos (BENVIDES, 1994; GOHN, 2001, RAICHELIS, 2003). No entanto, analisando a participação dos conselheiros nas deliberações se observa certa equivalência, ocasionada justamente pois dois motivos: pela regra do quórum mínimo, cujo critério é a maioria absoluta dos presentes e o respeito da paridade entre os presentes no momento da deliberação.

Gráfico 6 – Participação dos conselheiros nas deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social. Florianópolis, 2011-2015.



Fonte: do autor (2016).

Em números absolutos, a participação dos conselheiros representantes da sociedade civil foi destaque sobre a participação de representantes do governo, com exceção ao ano de 2011, em que a representação governamental foi mais presente. A justificativa para esta diferença pode ser encontrada nas indicações realizadas pelo governo para a representação no conselho. De 2012 a 2014 e de 2014 a 2016, foi possível observar o fenômeno que Cortês (2007, p. 135) chama de “policy communities”, qual seja, que o processo de tomada de decisão em sociedades complexas não está localizado em estruturas formais de poder. Existem atores sociais e coletivos, incluindo servidores públicos e agentes do Estado, que “compartilham, articulam e constroem consensos provisórios ou estratégicos para a formulação e implementação de políticas”, além de exercerem influência dominando os mesmos códigos de determinadas áreas do saber, defendendo lutas e trajetórias comuns. No contexto da Assistência Social e, especificamente, entre o corpo técnico da Secretaria Municipal era perceptível a defesa de algumas bandeiras por parte de representantes do governo e da sociedade civil.

Outro motivo que justificaria maior representação da sociedade civil é a constante participação do Fórum Permanente de Políticas

Públicas²⁷ de Florianópolis (FPPP) que, dentro do período analisado, foi marcado por sua assiduidade. Infelizmente pela limitação da pesquisa, não foi possível analisar este fórum, como mais uma instituição participativa, mas não há dúvidas de que a sua atuação foi e é fundamental para a efetividade tanto da participação como da própria política.

4.1.2 As Conferências Municipais de Assistência Social 2013 e 2015

No que se refere à análise das Conferências Municipais, duas foram as lógicas interpretativas. A primeira para entender as conferências como IPs, estando imersas em arranjos institucionais do fenômeno da política e que se diferenciam dos conselhos pelo seu desenho institucional, mas associam-se a eles na tentativa de incorporar novos cidadãos e organizações da sociedade civil para debater a dinâmica da política pública (Souza et al., 2013b). A segunda é analisar as conferências como mais um ator na dinâmica da política local, recaindo no que as conferências produzem, ou melhor, no que deliberam e verificando sua incidência na política pública local. Continuaremos a interpretar as metas deliberadas pela política como output e utilizaremos os mesmos critérios analíticos empregados nas deliberações dos conselhos. O que ocorrerá é a exclusão de dois tipos (C e D) da classificação, pois entende-se que, tanto a gestão administrativa como a autorregulação são deliberações realizadas em momentos anteriores à plenária final da conferência, portanto não disputando a pauta da plenária final. Ao contrário, se os atos preparatórios para a conferência e a aprovação do regimento interno não ocorrerem, a dinâmica interna da plenária das conferências não ocorrerá. Nas duas conferências

²⁷ Segundo sua Carta de Princípios – “O Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis – FPPF é uma instância permanente e legítima de articulação, mobilização, organização e fortalecimento de movimentos sociais, entidades da sociedade civil, de usuários e de apoio aos conselheiros, na luta e defesa pelos direitos de todos os usuários das diversas políticas públicas do município de Florianópolis”. Este Fórum atua como representante dos usuários e movimentos sociais em mais de 12 conselhos municipais, reúne-se periodicamente todo mês para discutir as principais pautas nos conselhos e elaborar as estratégias de luta com as entidades e movimentos sociais. O Fórum começou suas atividades a partir do ano de 2011. Para mais detalhes vide: <http://forumpoliticaspublicas.blogspot.com.br/>

analisadas, os atos preparatórios foram pauta de deliberação do CMAS (ex. deliberação sobre a escolha e definição da comissão de organização da conferência), bem como na abertura dos trabalhos, em que o primeiro ato foi a discussão e a aprovação do regimento interno em ambas as conferências.

Desta maneira, as tipologias para classificar as deliberações das conferências atenderam às seguintes referências:

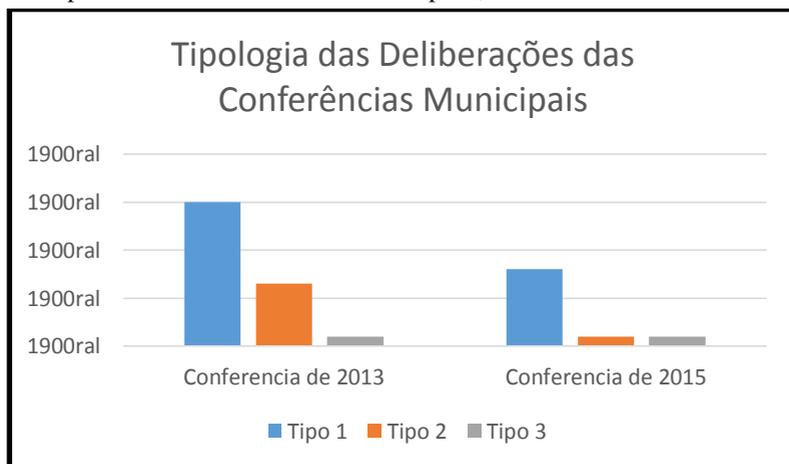
Tipo 1: definição da política – envolve as deliberações sobre programas, definição de metas e critérios para a execução e implementação de propostas, regulamentação de programas e repasses de recursos e adesão à regionalização de políticas.

Tipo 2: fiscalização da política – contempla as ações e propostas de vigilância, sanção, veto a órgãos da administração pública, além da adoção de estratégias de maior publicidade e transparência nos programas e serviços.

Tipo 3: intersetorialidade – são as ações ou metas que contemplam as atividades com outras IPs ou atores.

O gráfico abaixo mostra a distribuição destas tipologias nas deliberações ocorridas nas duas Conferências Municipais de Assistência Social analisadas neste trabalho.

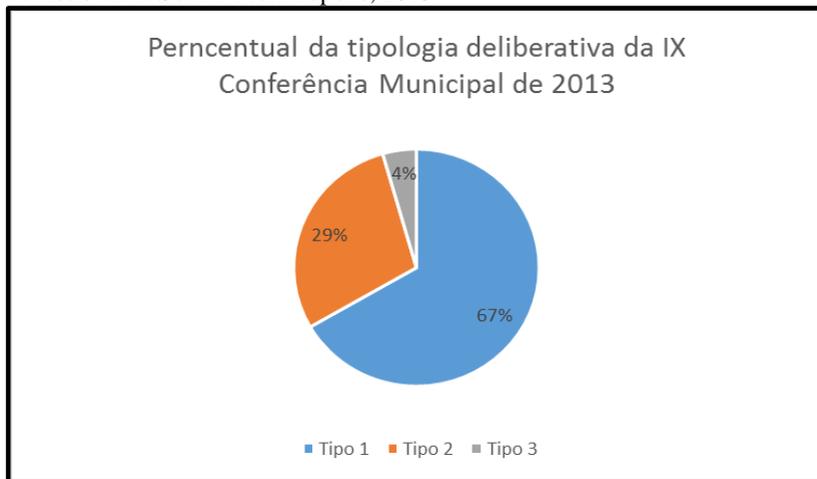
Gráfico 7 – Distribuição das tipologias deliberativas nas Conferências Municipais de Assistência Social. Florianópolis, 2013-2015.



Fonte: do autor (2016).

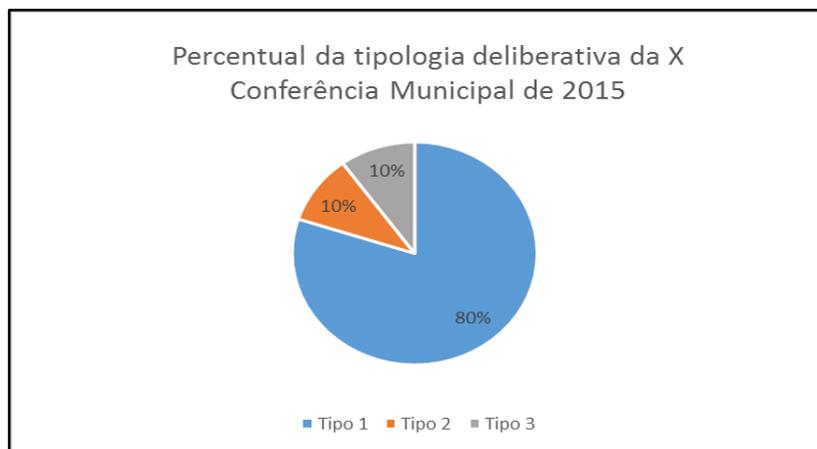
Analisando o percentual destas tipologias, ao longo das duas conferências estudadas no período, temos os seguintes resultados:

Gráfico 8 – Percentual das tipologias deliberativas nas Conferências Municipais de Assistência Social. Florianópolis, 2013.



Fonte: do autor, 2016

Gráfico 9 – Percentual das tipologias deliberativas nas Conferências Municipais de Assistência Social. Florianópolis, 2015.



Fonte: do autor, 2016.

Não há dúvida de que a principal pauta de deliberação nas conferências foram demandas que preconizavam a definição da política. Ao analisar cada um dos relatórios finais, percebe-se que a cada conferência, existe também a indução federal que estimula o debate em torno de temas ou eixos pré-definidos, inclusive em algumas situações, como a apresentação de roteiros ou textos de base. De acordo com Souza (2013c), identifica-se que este tipo de conferência possui uma padronização com características tipicamente propositivas, que nas palavras do autor significa:

a formulação de estratégias ou políticas para a garantia de direitos, articulação entre Entes Federativos e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação e reformulação de planos, programas, políticas e sistemas (2013c, p.55)

A X Conferência Municipal de Assistência Social apresenta esta característica, pois o próprio título de chamamento pressupõe a reformulação da Política Nacional de Assistência Social e o fechamento do seu decênio “CONSOLIDAR O SUAS DE VEZ, RUMO A 2026 – Pacto Republicano. Do SUAS que temos e o SUAS que queremos”. Entre as metas aprovadas, 5 foram dedicadas a articular a dinâmica da política com os Estados e com a União.

Esta característica temática das conferências pré-determina, inclusive, a quantidade de metas a serem traçadas e esta diferença é percebida ao confortar as deliberações das duas conferências. Na de 2013, foram encontradas um total de 45 metas distribuídas em 6 eixos, enquanto que na de 2015 foram deliberadas e aprovadas 15 metas locais e 5 metas de articulação entre os entes federativos.

Um ponto em comum na análise dos resultados e significativo para os objetivos propostos neste trabalho é o método adotado para construção das propostas. Sabe-se que as práticas das conferências no Brasil somam mais de dez anos de experiência periódica. Autores como Avritzer (2013), Pires (2013) e Souza (2013) demonstraram que esta experiência já se consolidou entre as políticas sociais, possuindo uma padronização na dinâmica. Um ponto em comum entre as conferências foi o processo chamado “pré-conferências locais”, marcadas e

divulgadas pelo Conselho Municipal com segmentos distintos da rede socioassistencial do município, para fomentar o debate em torno dos eixos temáticos e apontar os avanços e dificuldades existentes na política local.

O relatório da IX Conferência Municipal não só explicitamente fez o registro das metas atingidas e não atingidas, como também identificou em quais conferências tais propostas haviam sido lançadas, criando um repertório da trajetória da política pública local e, propiciando a construção de uma agenda com propostas específicas, fundamentadas e altamente persuasivas para os gestores públicos.

Analisaremos dois casos específicos para demonstrar como estas metas foram incorporadas pela administração pública, evidenciando a efetividade das instituições participativas na política local. O primeiro caso é o processo de construção do Plano Municipal de Assistência Social (2014-2017). Segundo foi a aprovação por unanimidade na camada de Vereadores da lei municipal 9.863 de 17 de setembro de 2015 que rejeitou o veto integral do prefeito municipal.

Como já apontado no percurso metodológico, não é possível inferir diretamente o impacto e a relação de causalidade dos objetivos deliberados nas conferências e nos conselhos gestores. Assim como não é possível isolar a variável “deliberação das instituições participativas” nas demais ponderações existentes na política pública. Mais difícil ainda é realizar o cruzamento das metas apresentadas pela conferência que foram incorporadas na dinâmica da política pública local. A tentativa desta pesquisa é perceber através das tipologias, a quantidade de decisões tomadas pelas instituições participativas que incidem sobre a política local.

Percebe-se com isso, que as conferências municipais possuem nitidamente esta vocação, no sentido de ampliar e fortalecer a presença da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Analisa-se que no contexto local, a participação dos segmentos durante as pré-conferências não só existe como é qualificada. O que se pode inferir ao analisar os dois relatórios é a contribuição das conferências locais para a efetividade da política pública, no sentido de avaliar as ações e atividades executadas pelo município, no período anterior à conferência e a sugestão de novas propostas e metas para o período posterior. Desta maneira, as Conferências Municipais que ocorreram em 2013 e 2015 são instituições participativas que auxiliam diretamente no processo avaliativo do ciclo das políticas públicas no âmbito local, ao mesmo

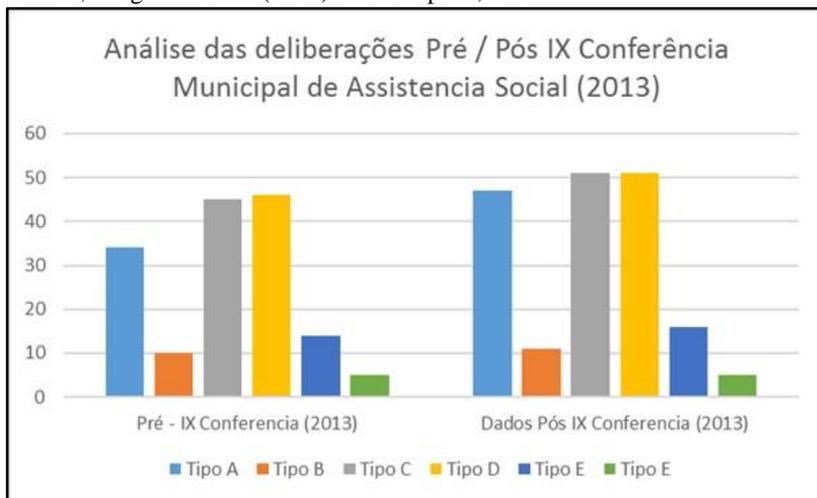
tempo em que se configuram como espaços propositivos para a construção da agenda pública, dando início ao novo ciclo local.

4.2 AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Com base na metodologia proposta nesta dissertação e sabendo da dificuldade em estabelecer um nexos de causalidade sobre o impacto das instituições participativas na implementação da política pública, seguiremos com as sugestões de Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014). Analisando concretamente as decisões deliberadas pelas IPs, percebemos que sim, elas incidem na política local, isto é, deliberam propostas e ações que de algum modo são incorporadas na política pública. Por isso utilizamos a tipologia proposta para classificar as deliberações que mais são direcionadas para a política pública. Caberá nesta seção, responder a segunda indagação de pesquisa do trabalho: as instituições participativas incidem na política pública? Que papel exercem na análise do ciclo das políticas públicas? Para tentar responder a estas perguntas, analisaremos a seguir duas situações que ilustram tais funções dentro do ciclo.

A IX Conferência Municipal de Assistência Social teve significativa relevância, possibilitando analisar algumas decisões anteriores à realização da conferência e seu acompanhamento ao longo das deliberações pós conferência. O gráfico a seguir demonstra a classificação das decisões do conselho municipal nestes dois momentos.

Gráfico 10 – Distribuição das deliberações pré e pós Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis, segundo classificação proposta do Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014). Florianópolis, 2013.



Fonte: do autor (2016).

A conferência do ano 2013 apresentou 45 metas na plenária final, além de fazer uma minuciosa avaliação das metas pactuadas em momentos anteriores, debatendo as ações implementadas, aquelas em processo de implementação e justificando os motivos do não atingimento das metas anteriores. Deste relato, as experiências: o processo de aprovação da Lei n.9.863 de 17 de setembro de 2015, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e institui o SUAS municipal e; a aprovação pelo conselho do Plano Municipal de Assistência Social para o quadriênio de 2014-2017.

4.2.1 O caso da lei 9.863 de 17 de setembro de 2015

Registra-se que ao longo do ano de 2011, em 6 reuniões do conselho municipal foram colocados em pauta alguns encaminhamentos referentes à participação do conselho na construção da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a definição da dotação específica para a política. Dentre as deliberações existentes, criou-se, junto ao conselho, a Frente Parlamentar de Defesa da Assistência Social para trazer força representativa na defesa das prerrogativas orçamentárias junto à Câmara

de Vereadores. Registra-se a presença do vereador representante desta Frente em 4 reuniões do Conselho no ano de 2012, para apresentar e explicar a proposta orçamentária e apresentar o projeto de lei que institui o SUAS no âmbito municipal. No ano de 2013 foram registradas 2 reuniões para deliberar sobre o orçamento do município e definir a aplicação do percentual mínimo de 10% para orçamento na Assistência Social. Esta meta específica foi levantada durante a IX Conferência Municipal (2013), ganhando força não só no segmento da sociedade civil via frente parlamentar, mas com a análise favorável da própria Secretaria Municipal no parecer emitido durante a conferência e aqui reproduzido:

É importante destacar que apesar do crescimento do valor orçado para a Política Municipal de Assistência Social, estes continuam insuficientes para execução e expansão dos serviços, programas, projetos e benefícios com qualidade, sendo necessária uma ampla articulação entre a SEMAS, CMAS, Fórum de Políticas Públicas, Frente Parlamentar da Assistência Social e demais organizações sociais para aprovação do PL que institui o SUAS Municipal e define o percentual de no mínimo 10% do orçamento municipal para a Assistência Social. (Relatório Final da IX Conferência Municipal, 2013, pag. 47).

Não há dúvida que esta meta foi deliberada e aprovada pela própria conferência, como resultado direto dos vários movimentos, tanto do conselho municipal como da frente parlamentar de Assistência Social.

Entre os estágios do ciclo, percebe-se o potencial da conferência em propor temas e ao mesmo tempo servir como uma janela de oportunidades para sensibilizar o poder público sobre esta necessidade, caracterizando o estágio da formação da agenda (1º fase do ciclo). Este momento pode ser identificado, quando, entre as deliberações do CMAS pós conferência, a discussão sobre o financiamento voltou a ser deliberado no conselho, quando este aprovou, através da Resolução n. 339 de 14 de novembro de 2013, a readequação da dotação orçamentária para o ano de 2014 no percentual mínimo de 10% (meta idêntica deliberada na conferência de 2013).

Mesmo sendo uma meta do Plano de ação da secretaria, aprovada pela resolução do conselho citada acima, o percentual mínimo não foi aprovado pela Secretária da Fazenda do município, o que a fez se tornar mais uma vez objeto de discussão, deliberação e aprovação na X Conferência Municipal. Desta vez, com a adesão de mais atores da política local (Conselho Regional de Serviço Social e Comissão de Assistência Social da OAB/SC). Conforme visto no Relatório Final da Conferência de 2015, a meta da previsão do piso mínimo não inferior aos 10% foi (integralmente) incorporada ao Projeto de Lei 14.946 de 2012 e convertido em Lei (lei 9.863) em 17 de novembro de 2015, no plenário da Câmara de Vereadores de Florianópolis, onde é rejeitado o veto integral do prefeito municipal que alegou inconstitucionalidade na lei por vício de competência²⁸.

Este exemplo demonstra a concretude da proposta, visto que não só a aprovação da lei garantiu que o orçamento pudesse ser contemplado, mas que a partir de então, o município possui uma política regulamentada localmente. Sem as deliberações do conselho municipal referente à dotação orçamentária, sem o espaço de avaliação e contração de novas metas/propostas das conferências municipais de assistência social, a trajetória da aprovação da lei municipal de assistência social poderia ser diferente.

4.2.2 O caso da aprovação do Plano Municipal de Assistência Social - PMAS - (2014-2017)

Observa-se também que a aprovação do PMAS, seguiu um movimento similar ao da lei municipal. Logo após a realização da IX Conferência de assistência social (2013), a SMAS iniciou os trabalhos de construção do Plano, sendo ele deliberado 4 vezes nas reuniões do conselho e aprovado na reunião extraordinária de 14 de novembro de 2013, pela resolução 339 (4 meses após a realização da conferência). Consta-se nas atas do CMAS a incorporação das metas debatidas e aprovadas na Conferência Municipal e estas, não só por consequência, estavam também presentes nos objetivos do Plano Municipal de

²⁸ Segundo o parecer do Prefeito municipal com o aval da secretaria da fazenda, os projetos de lei que criam e organizam ou estabelecem atribuições às secretarias são próprios da iniciativa do prefeito municipal. (Parecer 256/2015 da Procuradoria Geral do Município).

Assistência Social. Na tabela 2 apresenta-se como exemplo uma dessas incorporações na política local.

Quadro 5 – Incidência das deliberações das instituições participativas na Política Municipal de Assistência Social de Florianópolis.

Conferência Municipal 2013	Conselho Municipal de Assistência social	Secretaria de Assistência Social
Meta Deliberada	Ata 29/08/2013	Plano Municipal – aprovado em 14/08/2013
“Implementar a Política Municipal de Capacitação Permanente aos Trabalhadores de toda a rede socioassistencial do município e aos conselhos vinculados a SEMAS”	Deliberação em plenária “Plano de Capacitação permanente para os trabalhadores do SUAS” enviado pela SMAS, para conhecimento e fiscalização.	Entre os objetivos do Plano: “Desenvolver ações sistemáticas e continuadas de qualificação e capacitação de técnicos, gestores e conselheiros, numa perspectiva político pedagógica e cultura de Educação Permanente, no âmbito da gestão do trabalho, com vistas ao aprimoramento e fortalecimento do SUAS do Município” (PMAS, 2013)

Fonte: do autor, 2016.

É interessante analisar as resoluções aprovadas pelo conselho nos meses subsequentes à conferência, pois são normatizadas ações e serviços debatidos, que constam nas metas da conferência. Percebe-se algumas adaptações das metas estabelecidas, mas não há dúvida que a resolução aprovada normatiza a meta discutida. Em outras palavras, existe de fato a incidência das propostas da conferência nas resoluções do conselho, sendo estas, posteriormente incorporadas pela secretaria de assistência social nos meses de construção do Plano.

Com relação ao papel do conselho na análise do ciclo, podemos perceber duas distintas incidências. A primeira diz respeito às deliberações que definem a política, pois aprovam planos, ações e serviços apresentados pela Secretaria de Assistência Social, embora muitas vezes o processo torne-se mecânico - mais como um mecanismo de “ad referendum” do que propriamente “deliberativo”. A aprovação destas ações apresentadas pela Secretaria, através do Plano de Ação encerra a fase no ciclo para a formulação da política, submetendo o conselho à aprovação para posterior implementação pelos técnicos do órgão gestor.

Outra função exercida pelo conselho e classificada na tipologia das deliberações é a fiscalização da política, em sua maioria, a respeito da prestação de contas dos serviços executados nos equipamentos públicos do município ou do cofinanciamento das entidades socioassistenciais. Esta função, típica do controle social e fiscalizadora da política, permite ao conselho deliberar sobre uma parte da implementação dos serviços e atividades, encerrando a análise da implementação presente no ciclo.

Na tabela abaixo realizamos uma síntese dos momentos em que as instituições participativas mais contribuem para o ciclo, além de apresentar os instrumentos ou produtos destas fases.

Quadro 6 - Papel das instituições participativas no ciclo das políticas públicas

PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS			
FASES	INCIDÊNCIA	INSTRUMENTOS	INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA
1ª Montagem da Agenda	Atos deliberativos da Conferência – Tipo 1, 2, 3	Relatório Final da Conferência	Conferência Municipal
2ª Formulação da Política	Atos deliberativos do Conselho Municipal de Assistência Social Tipo 1 – Definição da política	Resolução aprovada pelo Conselho	Conselho Municipal
3ª Tomada de Decisão	Atos deliberativos do Conselho Municipal de Assistência Social Tipo 1 – Definição da política	Resolução aprovada pelo Conselho	Conselho Municipal
4ª Implementação	Atos deliberativos do Conselho Municipal de Assistência Social – Tipo 2 e 3 (Fiscalização e Gestão administrativa)	Resolução aprovada pelo Conselho	Conselho Municipal
5ª Avaliação	Atos deliberativos da Conferência – Tipo 1, 2, 3	Atas ou memorial das Pré-conferências Municipais e Relatório Final da Conferência	Conferência Municipal

FONTE: do autor, 2016.

Ao realizar esta análise, não estamos afirmando que o conselho exerce o papel formulador ou implementador da política, tampouco que as conferências exercem as funções de avaliação e montagem da agenda. Primeiro porque não são instituições com capacidade de gestão, esta é a função precípua da Secretaria Municipal. O que podemos analisar são os momentos em que as instituições participativas incidem na efetividade da política local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste estudo teve o objetivo de demonstrar o papel das instituições participativas na efetividade da política pública da Assistência Social de Florianópolis, além de avaliar quais são os momentos ocupados por elas no ciclo da política pública. Para tanto, foi necessário analisar e tipificar as decisões tomadas pelo Conselho Municipal no período de 2011 a 2015, além de duas Conferências Municipais que ocorreram em 2013 e 2015.

Para subsidiar estas indagações foi necessário recorrer às matrizes que orientam a abordagem do Estado Moderno e perceber sua interdependência com os atores locais, além de relativizar sua autonomia decisória. Num segundo momento, apresentou-se um balanço referente aos autores e suas perspectivas analíticas a respeito das categorias elementares da política pública, diferenciando cada momento do seu desenvolvimento no campo e na análise da política pública. Em seguida, a ferramenta analítica do ciclo de política pública foi colocada em pauta, caracterizando seus elementos intrínsecos e descrevendo seus respectivos estágios – ressaltando que o ciclo não se constitui num esquema rígido, mas um marco referencial para a análise da política pública.

Num terceiro momento a pesquisa demonstrou a relação existente entre a política de Assistência Social e a estrutura de um Estado capitalista e os impasses e desafios para a construção de uma Assistência Social enquanto direito.

A estrutura metodológica utilizou a abordagem quantitativa com a coleta documental das atas e resoluções emitidas pelo Conselho Municipal de Assistência Social, além de dois relatórios finais que subsidiam as deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social, realizadas em julho de 2013 e julho de 2015. O desafio encontrado esteve relacionado aos registros descritos nos documentos oficiais, pois conforme já visto, tratam-se de relatos parciais da percepção daqueles que registram. Nas duas experiências, o relatório transcreveu as deliberações e as falas dos atores, havendo com isso, uma preocupação maior com os detalhes. O trabalho propiciou para o pesquisador um longo acompanhamento e imersão na política local de Assistência Social, não só como observador, mas como cidadão atuando no espaço de sua comunidade no sentido mais aristotélico do termo,

conhecendo pessoas e algumas trajetórias de vida, possibilitando analisar peculiaridades da política local.

Os resultados alcançados com esta pesquisa possibilitaram demonstrar que as instituições participativas contribuem para a efetividade da política pública, ou seja, as deliberações realizadas nestes espaços incidem na política local para além de experiências exclusivamente participativas. Autores como Donaghy (2013) inclusive afirmam, que estas instâncias são mais para a efetividade da política do que propriamente para ampliar a participação da gestão pública.

A interpretação dos dados permitiu verificar que existem vários momentos do ciclo e vários ciclos interagindo simultaneamente, às vezes com pautas específicas e outras por processos mais amplos, como a Política de Assistência Social cuja análise é complexa e exige não só um olhar específico diante da realidade local, mas uma visão sistêmica entre os vários arranjos que ela articula. No âmbito da Política Nacional, foi perceptível que a X Conferência representou o fechamento no âmbito nacional do plano decenal e que este período representou o momento da passagem de um estágio no modelo proposto por Howllet.

Em relação ao papel que as instituições participativas exercem no ciclo de políticas públicas, é possível observar a atuação em momentos estratégicos de deliberação. A metodologia apresentada por Gurza Lavalle, Voigt, Serafim (2014) parece ser promissora, uma vez que trabalha com dados concretos, isto é, com os produtos deliberados por estas instituições. Como a decisão na dinâmica da política necessita de atos complexos, é necessário realizar o exame de forma muito próxima. A forte indução federal da política tem possibilitado um amplo registro de dados com os instrumentos próprios da política, como o Plano Municipal de Assistência Social, a peça orçamentária, os Planos Ação da Secretaria Municipal e as informações coletadas pela vigilância – que num futuro próximo poderão tornar mais mensurável os critérios da política.

Um exemplo claro desta relação é o Plano de Ação apresentado periodicamente ao conselho, que consiste num documento técnico com informações sobre o desenvolvimento das atividades e serviços prestados pelos municípios, as metas que se pretende atingir, o número de beneficiários, bem como os recursos aplicáveis. Para a implementação do Plano de Ação, a Secretaria Municipal obrigatoriamente necessita da deliberação e aprovação pelo conselho. Uma vez aprovado, o plano é implementado pelos equipamentos

próprios da rede socioassistencial. Encerrado o tempo de vigência deste plano, a Secretaria deve submetê-lo ao conselho para aprovação da prestação de contas. Neste momento, o conselho exerce sua função fiscalizadora da política, exercendo com plenitude suas atribuições perante a própria Secretaria, inclusive como já ocorre na área da saúde, bloqueando recursos.

Esta é ainda uma atividade desconhecida, embora possível institucionalmente e só demonstra a importância destas instituições para influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política, ou seja, serem efetivas para a política pública.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzébio; SILVA, Rafael da. **A participação importa?:** Efeitos dos Conselhos gestores nas administrações públicas municipais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39., 2015, Caxambu. Paper - GT Controles Democráticos e Participação Política. São Paulo: Anpocs, 2015. p. 1 - 25. Disponível em: <www.anpocs.org.br>. Acesso em: 16 fev. 2016.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Fgv; Ed Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil:** problemas de coordenação e autonomia. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 2, p.17-26, 2004. FapUNIFESP (SciELO). DOI: 10.1590/s0102-88392004000200003.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro:** uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. p. 211-260.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opin. Publica, [s.l.], v. 14, n. 1, p.43-64, jun. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762008000100002>.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação:** da autorização à legitimidade da ação, Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol,50, n.3, PP 443-464, 2007

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2003

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social:** fundamentos e história. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Norberto Bobbio:** O filósofo e a política: antologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003. 520 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política**. 5. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. 2 v.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONETI, Lindomar Wessler. As políticas Públicas no contexto do capitalismo globalizado: da razão moderna à insurgência de processos e agentes sociais novos. **Pracs - Teoria Social Para A Prática Científica**: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, Amapá, v. 5, n. [], p.18-28, dez. 2012. ISSN 1984-4352. Disponível em: <<http://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>>. Acesso em: 03 maio 2015.

BORBA, Julian; LUCHAMM, Lígia Helena. **Orçamento Participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Cadernos de Estudos**: Curso em conceitos e instrumentos para o Monitoramento de Programas. Brasília: Mds, 2014.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome: **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**. 2015. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 04 abr. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. **O Público Não-estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999. 500 p.

CARDOSO, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal. In: SILVA, Frederico Barbosa da et al. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. p. 261-318.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Editora da Universidade Estadual de Minas Gerais, 2012. 242 p.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e Comparando os Enfoques de Avaliação e de análise de Políticas Públicas**: uma contribuição para a área Educacional. 2007. 301 f. Tese (Doutorado) - Curso de Curso de Pós-graduação em Educação, Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato M.. **Marxismo e Elitismo**: dois modelos antagônicos de análise social?. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, [s.l.], v. 24, n. 71, p.144-195, 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69092009000300010>.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2005.

CORRÊA, Simone Serafim. **Um estudo sobre as interfaces entre os Conselhos Municipais de Assistência social, Educação e Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis**. 2012. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipal: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 125-143.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de criança e adolescente no Nordeste.

In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Ed. Ufmg, 2007. p. 149-179.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade Deliberativa**: Estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). 2009. 372 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 2012.

DAHL, Robert Alan. **Who governs**: democracy and power in an American city. 2. ed. New Haven: Yale University, 2005. 355 p.

DEMO, Pedro. **Educação pelo Averso**: assistência como Direito e como Problema. São Paulo: Cortez, 2000.

DIAS, Reinado; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: Princípios, propósitos e Processos. São Paulo: Atlas, 2012. 252 p.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: Bases epistemológicas e modelos de análise. 3. ed. Brasília: Unb, 2014. Cap. 3. p. 109-142. Francisco G. Heidemann.

DONAGHY, Maureen. **Civil society and participatory governance**: municipal councils and social housing programs in Brazil. New York: Routledge, 2013, 200p

EASTON, David (Org.). **Modalidades de Análise Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. 200 p.

EASTON, David. **Uma teoria de Análise Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968. 183 p.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-dumará, 1994. 201 p.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **O Manifesto Comunista**. 5. ed. São Paulo: Boitempo, 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Multidisciplinaridade no Estudo das Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **A Política Pública como campo Multidisciplinar**. Rio de Janeiro / São Paulo: Unesp/ Fiocruz, 2013. p. 11-22.

FARIAS, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o "elo perdido" da análise de políticas públicas no Brasil. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2012. Cap. 4. p. 123-153.

FARIAS, José Fernando de Castro. **A origem do Direito de solidariedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p.107-127, jan/abril 1986. Quadrimestral.

FLORIANÓPOLIS. Alessandro Balbi Abreu. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social de Florianópolis**: 2014-2017. Florianópolis: Secretaria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação, 2014. 284 p.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Municipal nº 9.863, de 17 de setembro de 2015**. Dispõe sobre a organização da assistência social. Institui o Sistema único de Assistência Social (SUAS) no Município de Florianópolis e dá outras providências. Florianópolis, SC.

FLORIANÓPOLIS. X Conferencia Municipal de Assistência Social. **Relatório final**: Consolidar o SUAS de vez, rumo a 2026. Florianópolis, SC, 2015.

FLORIANÓPOLIS. IX Conferencia Municipal de Assistência Social. **Relatório final**: Gestão e Financiamento na efetividade do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Florianópolis, SC, 2013.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Municipal nº 8.049 de 19 de novembro de 2009**. Dispõe sobre o conselho municipal de assistência social, o fundo municipal de assistência social e a revogação da lei nº 4.958 de 1996. Florianópolis, SC

FREY, Klaus. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 21, p.211-259, jun. 2000.

FRITZEN, Juliana Pires. **Vigilância Sociassistencial**: contribuições e desafios para planejamento da política de assistência Social no município de Florianópolis - SC. 2014. 119 f. TCC (Graduação) - Curso de Serviço Social, Centro Sócio-econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

FRONZA, Claudia Sombrio; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **A avaliação e a análise de políticas públicas**: uma distinção necessária. Argumentum, [s.l.], v. 7, n. 2, p.103-115, 21 dez. 2015. Argumentum. DOI: 10.18315/argumentum.v7i2.10356. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/viewFile/10356/8200>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação**: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: 34, 2004. Cap. 8. p. 173-209.

GIOVANNI, Geraldo di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Unesp; Fundap, 2015. 1066 p.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2002. 383 p.

GURZA Lavalle, Adrian. **Após a participação**: nota introdutória. Lua Nova, São Paulo, v. 84, n. 1, p.13-23, 2011. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 fev. 2016.

GURZA, Lavalle, Adrian; VOIGT, Jéssica; SERAFIM, Lizandra. **Afinal o que fazem os Conselhos e quando fazem:** Padrões Decisórios dos Conselhos e o debate dos efeitos das Instituições Participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambú. Paper. São Paulo: [...], 2014. p. 1 - 40. Disponível em: <www.anpocs.org.br>. Acesso em: 10 fev. 2016.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia.** 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno.** 2. ed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993. 270 p. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento:** Bases epistemológicas e modelos de análise. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014. 347 p.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos.** São Paulo: Companhia Das Letras, 1995.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das Elites.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2011. 103 p.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública:** seus ciclos e subsistemas uma abordagem integral. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estudos e pesquisas de informações Econômicas:** As fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2012. 20. ed. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS - IPEA. **Bolsa família 2003-2010:** Avanços e desafio. Brasília: Ipea, 2010.

IVAMOTO, Henrique Seiji. **As Santas Casas de Misericórdia**: cinco séculos de filantropia. Revista Acta Médica Misericordie, [...], v. [], n. 1, p.01-15, jan. 1998. Disponível em: <www.actamedica.org.br>. Acesso em: 17 ago. 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de Programas sociais no Brasil**: Repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 36, n. 1, p.251-275, jan. 2011. Semestral.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Sistema de Monitoramento e Avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão**. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Brasília, v. 6, n. 1, p.4-27, jan/ 2013. Semestral.

JANNUZZI. **Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**: apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2013. 56 p.

KINGDON, John. Juntando as Coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**: Coletânea Volume 1. Brasília: Enap, 2007. Cap. 8. p. 219-245.

LASSWELL, Harold Dwight. **Política**: quem ganha o que, quando, como. Brasília: Editora da Unb, 1984. 172 p.

LINDBLOM, Charles E.. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. 3. ed. Brasília: Unb, 2014. Cap. 5. p. 171-190

LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. Tradução de Sérgio Bath.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**. United States Of America (new York,ny): Russell Sage Foundation, 1980. 275 p.

LOTTA, Gabriela Spanguero. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família.** 2010. 295 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A democracia deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Pública e Institucionalidade.** Florianópolis: Cadernos de Pesquisa - Ppgsp - Ufsc, 2002. 33 v. (ISSN 1677-7166). Disponível em: <<http://www.sociologia.ufsc.br/site/arquivos/CadernosPPGSP33.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.** 2002. 10 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Unicamp, Campinas, 2002.

MADEIRA, Katia Regina. **As Conferencias Municipais de Assistência Social de Florianópolis como instrumento de Planejamento da Política de Assistência Social em âmbito Local.** 2006. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Serviço Social, Centro Sócio-econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. 534 p.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Notas Críticas sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos.** Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais: BIB, Rio de Janeiro, v. 1, n. 43, p.67-102, jan. 1997. Semestral.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo.** São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003. 248 p.

MARTINELLI, Tiago. **Política não contributiva e Direitos Sociais: O caso da Assistência Social.** In: MADEIRA, Ligia Mori (Org.). Avaliação de Políticas Públicas. Porto Alegre: Ufrgs/cegov, 2014. Cap. 10. p. 232-252.

MASTUSCELLI, Danilo Enrico. **Elite e Classe dominante: notas sobre o marxismo inspirado na teoria das elites**. Revista Outubro, São Paulo, v. 1, n. 18, p.249-278, jan. 2009. Semestral. ISSN 1516-6333. Disponível em: <<http://outubrorevista.com.br/elite-e-classe-dominante-notas-sobre-o-marxismo-inspirado-na-teoria-das>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

MATTOS, Ruben Araujo; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Farias. **Caminhos para análise das Políticas de Saúde**. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2011. 325 p.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MILLS, C. Wright. **A Elite do Poder**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

PAES-SOUZA, Rômulo. Políticas Sociais e Desigualdade no Brasil. In: MORI, Ligia (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: Ufrgs/cegov, 2014. p. 07-20.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. 3^a Florianópolis: Oab/sc, 2003.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Marxismo e política. **Revista de Administração de Empresas**, [s.l.], v. 20, n. 1, p.101-102, mar. 1980. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-75901980000100009>.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos Sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006. 215 p.

POLIT, D. F.; BECK, C. T.; HUNGLE, B. P. Exploração da Pesquisa em Enfermagem. In: POLIT, D. F.; BECK, C. T.; HUNGLE, B. P. **Fundamentos de pesquisa em enfermagem**. Métodos, avaliação e utilização. 5 ed. Porto Alegre: Artmed, 2004, p.19.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas**: algumas observações. Civitas, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p.11-28, jan. 2005. Semestral.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Pubfolha, 2010.

ROMANO, Jorge Osvaldo. **Política das Políticas**: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X / Edur - Ufrj, 2009. p.308

ROMÃO, Wagner de Melo. **Em busca do sentido político de processos participativos: uma tipologia das conferências nacionais de políticas públicas no Brasil**. In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2015, Puerto Rico. Paper. [...]: Lasa, 2015. p. 01 - 23.

ROMÃO, Wagner de Melo; MERTELLI, Carla Gianì. Estudos sobre as Instituições Participativas:: O debate sobre sua efetividade. **Revista Pensamento e Realidade**, São Paulo, v. 01, n. 28, p.124-143, jan. 2013. Trimestral. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/15723/11787>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: Ufg., 1997. 143 p.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Brasília: Capes:uab, 2009. 130 p.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender Políticas Públicas**. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2013.

SANDRONI, Paulo (Org.). **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1999. 650 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**: O Social e Político na pós-modernidade. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005. 348 p.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da Política Pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília: Enap, 2006. Cap. 1. p. 21-42. (Vol 1).

SÁ-SILVA, J. R. et al. **Pesquisa documental**: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, Ribeirão Preto, ano 1, n. 1, jul. 2009. ISSN: 2175-3423. Disponível em: <www.rbhcs.com>. Acesso em: 10 set. 2009.

SCHMITTER, Philippe. Reflexões sobre o conceito de Política. In: SCHMITTER, Phippe (Org.). **Curso de Introdução à Ciência Política**. 2. ed. Brasília: Ed. Unb, 1984. Cap. 3. p. 32-39.

SILVA, Adalzira Maria da. **Coordenação de Recursos**: Um experiência de Desenvolvimento de Comunidade. 1975. 132 f. TCC (Graduação) - Curso de Serviço Social, Centro Sócio-econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1975.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 925 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **Avaliação de Políticas e Programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001. Cap. 2. p. 37-96.

SOUZA FILHO, Rodrigo de et al. Política de Assistência Social no contexto Neoliberal: desafios da implementação do SUAS. In: MOLJO, Carina Berta; DURIGUETTO, Maria Lúcia (Org.). **Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social**: Uma análise da realidade de Juiz de Fora. Juiz de Fora: Editora Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012. Cap. 1. p. 13-44.

SOUZA, Celina. Estado da arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 16, n. 8, p.20-45, jul. 2006. Semestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 10 out. 2013.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de et al. Conferências Típicas e Atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Org.). **Conferências Nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013b. Cap. 1. p. 25-52.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. A que vieram as Conferências Nacionais?: uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Org.). **Conferências Nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013c. p. 53-72.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências Nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Org.) **Conferências Nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 10. p. 279-298

SOUZA, Fátima Valéria Ferreira de. A política de Assistência Social: começando o debate. In: REZENDE, Ilma; FONTENELE, Ludimila (Org.). **Serviço Social e Políticas Sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Ufrj, 2009. p. 83-99.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel S.a, 2008. 178 p.

TANAKA, Oswaldo Y; MELO, Cristina. **Avaliação de Programas de Saúde do Adolescente**: um modo de fazer. São Paulo: Edusp, 2001.
TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-105.

TEXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Arquitetura da participação no Brasil:** uma leitura das representações políticas em espaços participativos. Textos Para Discussão, Brasília, v. 1735, n. 00, p.01-65, fev. 2014. Disponível em: <www.ipeia.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2014.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América:** leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

APENDICE
NOTAS METODOLÓGICAS

Documentos consultados e analisados:

- Atas do Conselho Municipal de Assistência Social (por ano)

2011	2012	2013	2014	2015
27-jan	14-fev*	31-jan	3-fev*	29-jan
24-fev	23-fev	28-fev	27-fev	05-fev*
31-mar	2-abr	8-mar	27-mar	26-fev
19-abr*	9-mai	4-abr*	8-abr*	12-mar*
28-abr	4-jun*	25-abr	29-abr	26-mar
18-mai*	28-jun	23-mai	31-jul	30-abril
30-mai	26-jul	27-jun	15-ago*	28-mai
30-jun	30-ago	29-ago	28-ago	
28-jul	27-set	26-set	5-set*	
25-ago	30-out	20-out	11-set	
29-set	29-nov	14-nov*	30-out	
27-out	13-dez	28-nov	26-nov	
30-nov		13-dez	11-dez	
15-dez*				
21-dez				

* refere-se as reuniões extraordinárias do Conselho no período analisado.

Foram analisadas no total 60 atas, todas elas estão disponíveis no livro de atas no espaço físico da Secretaria do Conselho junto da Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis.

Análise das atas – com base na classificação descrita por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014), foram analisadas textualmente todos os procedimentos que resultassem dos encaminhamentos tomado pelo conselho, por uma das comissões ou por um conselheiro individualmente e que fosse submetido a votação dos presentes ou que não tivesse ratificação na ata subsequente.

- Relatório Final das Conferências 2013 e 2015

2013 – Relatório Final – IX Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis “Gestão e Financiamento na efetivação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”

Análise: Foi realizada a leitura do documento com destaque ao Plano de ação. Com base nas metas descritas (recomendações da Conferência), classificou-se cada uma com base nos critérios adotados por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014). Este relatório encontra-se disponível na versão impressa na secretaria do Conselho Municipal.

2015 – Relatório Final – X Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis – “Consolidar o SUAS de vez, rumo a 2026”

Análise: Foi realizada a leitura do documento com destaque ao Plano de ação. Neste ano adotou-se metodologia diferente da anterior, ao invés de metas o relatório pontua as deliberações tomadas em plenária e registrou as 15 prioridades deliberadas. Com base nas metas descritas classificou-se cada uma com base nos critérios adotados por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014). Este relatório encontra-se disponível na versão impressa na secretaria do Conselho Municipal de Florianópolis.

- Plano Municipal de Assistência Social (2014-2017)

Análise: Foi realizada a leitura do documento para averiguar a incorporação das deliberações do conselho municipal de assistência social, bem como as metas traçadas na conferência municipal. O Plano tem por objetivo apresentar as diretrizes, metas e ações que a política municipal utilizará como parâmetro no período de 4 anos. A análise propriamente dita, foi realizada com base na classificação apontado por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014).