

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1005

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA E A
PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O CASO
DO CONSELHO NACIONAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS)**

**Ana Maria de Resende Chagas
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Herton Ellery Araújo
Simone Maciel Cuiabano**

Brasília, dezembro de 2003

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1005

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O CASO DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS)*

Ana Maria de Resende Chagas
Frederico Augusto Barbosa da Silva**
Herton Ellery Araújo**
Simone Maciel Cuiabano*****

Brasília, dezembro de 2003

* Este trabalho é parte da pesquisa "Avaliação da Participação Social: os Conselhos de Políticas Sociais", financiada com recursos do Programa Rede-Ipea.

* Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

** Assistente de Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

Ministro – Guido Mantega

Secretário-Executivo – Nelson Machado

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Antonio Truzzi Arbix

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Maurício Otávio Mendonça Jorge

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Setoriais

Mário Sérgio Salerno

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Esta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Phud, por meio do Projeto BRA/31V/19/S.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO **7**

2 CONSTITUIÇÃO DO CONSELHO **14**

3 COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS **26**

4 CONCLUSÕES **46**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **49**

SINOPSE

A Constituição de 1988 integrou as políticas da assistência social das áreas de saúde e previdência social em um sistema de seguridade social e promoveu a idéia de participação popular na elaboração das políticas públicas. O sucesso da consolidação dos mecanismos institucionais preconizados é relativo e pode ser explicado pelas diferentes dinâmicas políticas e sociais. Os conselhos de seguridade, previdência, saúde e assistência tiveram diferentes destinos e sucesso variado como instrumentos de participação. Este trabalho trata do processo de consolidação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e de seu papel nas políticas assistenciais. Demonstra, de um ponto de vista microssociológico, a forma pela qual foi possível ao CNAS se constituir como espaço de convergência entre diferentes atores, apesar de resistências burocráticas e políticas.

ABSTRACT

The 1988 Brazilian Federal Constitution integrated the social care, health and social welfare policies in a system of social security and promoted the idea of social participation in the process of elaboration of public policies. The achieved process in the consolidation of institutional mechanisms is relative and can be explained by different political and social dynamics. Councils of social security, welfare, care and health had different destinations and successes as instruments of social participation. This paper is about the process of consolidation of the National Social Care Council (CNAS) and its role in social care policies. It demonstrates, from a micro-sociological point of view, how the CNAS built itself as a space of convergence between different actors despite the bureaucratic and political resistances.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho integra a pesquisa "Avaliação da Participação Social: os Conselhos de Política Social", realizado pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. Trata do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como componente da democratização e consolidação das políticas na área de assistência. O **objetivo** deste estudo é avaliar e contextualizar a experiência da participação social realizada por meio desse Conselho na década de 1990 até o ano 2001. O CNAS participa da gestão e da formulação das políticas assistenciais, sendo órgão de deliberação que introduz no processo decisório uma lógica baseada no compartilhamento e na negociação. Pretende-se verificar ainda quais são os limites e alcances dessa experiência.

O trabalho divide-se em quatro seções. Na primeira, apresenta-se rapidamente a área da assistência social na qual o CNAS está inserido e desenvolvem-se considerações gerais sobre algumas das opções e limites metodológicos da pesquisa, enfocando as razões da utilização intensiva das entrevistas no transcorrer do texto. Na segunda, descreve-se o CNAS do ponto de vista formal, bem como alguns dos seus processos internos relacionados à sua composição, estrutura e atividades. Na terceira seção, descrevem-se as competências formais, seus usos e reinterpretações, segundo limites e potenciais políticos. Chamaremos essa abordagem de microssociológica. Finalmente, na quarta seção, tecem-se alguns comentários sobre a consolidação do CNAS e possíveis perspectivas na consolidação efetiva do seu papel de co-gestor do orçamento e da política assistencial.

1.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL

É difícil delimitar o campo da assistência no Brasil, pois todas as áreas de política social têm uma dimensão assistencial, desenvolvem programas ou dirigem ações às populações que seriam destinatárias das políticas assistenciais. Nas áreas de saúde, previdência, educação, habitação etc., encontramos ações que se caracterizam como mecanismos assistenciais. Além disso, a assistência social desenvolve programas dirigidos a crianças, adolescentes, e idosos – programas emergenciais que exigem organização institucional específica. E, finalmente, a própria área assistencial pode ser caracterizada historicamente como um conjunto de ações desarticuladas, descontínuas e irregulares.

A preocupação com a instituição de uma **política nacional para a assistência** é relativamente recente. Na década de 1970, o regime militar criou ou reorganizou um conjunto de agências, entre elas a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), que, por sua vez, se associaram à Legião Brasileira de Assistência – LBA (Arretche, 2000).

A LBA foi criada em 1942 e operava como agência assistencial em defesa da infância e da maternidade. Era financiada com recursos dos Institutos de Assistência Previdenciária (IAPs), além de donativos, sendo e dirigida pelas primeiras-damas do Brasil. Em 1966, foi transformada em fundação, sendo integrada à área previdenciária em 1974, atuando por meio de parcerias e convênios com organizações assistenciais. Também desenvolvia programas próprios, tendo atuação centralizada tanto na formulação quanto no financiamento e na execução. Suas ações não tinham nenhuma coordenação com os demais níveis de governo.

O Inan atuava também de forma caracteristicamente centralizada ao comprar alimentos diretamente e distribuí-los pelo território com apoio da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal).

A Funabem foi instituída em 1964, após a extinção do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941, e atuava por meio das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (Febems), ligadas aos estados.

A característica desse conjunto é que, embora centralizadas, as agências não tinham comando único, não se integravam e tampouco coordenavam ações entre si e entre níveis de governo. Por outro lado, as agências privadas e organizações governamentais desempenhavam papel importante na provisão de serviços e tinham liberdade no exercício das atividades, pois não sofriam mecanismos de controle e avaliação.

Na década de 1980, surgem críticas à forma e à organização da área assistencial, além de propostas de descentralização e críticas às concepções assistencialistas, ao uso clientelista das ações, à ausência de uma política setorial e também à excessiva centralização político-administrativa e financeira. Porém, tais críticas não se materializaram em políticas.

A instabilidade dos governos Sarney, Collor e Itamar atrapalhou a implementação de reformas. LBA e Funabem, até 1988 ligadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), passam ao âmbito do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, e em 1989 para o Ministério do Interior. Em 1990, a Funabem foi extinta e substituída pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (FCBIA) e, juntamente com a LBA, passou para o Ministério da Ação Social e depois para o Ministério do Bem-Estar Social (MBES).

Além dessa instabilidade institucional, a assistência social sempre foi utilizada como instrumento de negociação e troca política entre a Presidência da República, o Congresso Nacional e as bases estaduais e municipais, e nenhum desses entes queria abrir mão dessa moeda política.

A Constituição de 1988 mudou duas regras de prestação de serviços assistenciais: incorporou a assistência à seguridade social e criou o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que substituiu, em 1995, a renda vitalícia (criada em 1974), ambos sem necessidade de vínculos contributivos, e também sinalizou em direção à descentralização e à participação social.

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) só aconteceu em 1993, depois de ter sido vetada integralmente pelo presidente Fernando Collor. Entretanto, apenas após 1995 medidas efetivas foram tomadas no sentido da descentralização e da consolidação da área.

A Medida Provisória (MP) nº 813, de 1/1/1995, extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social, bem como a LBA e a FCBIA, e criou a Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social.¹ A preocupação central era estabelecer um "modelo não-assistencialista de assistência social", assegurado por mecanismos de participação social, mas a Loas estabeleceu uma reorganização de competências entre as esferas de governo.

1. A SAS ficou encarregada da transferência dos quadros de pessoal, convênios e patrimônio para os estados, municípios e outros órgãos da esfera federal.

O nível federal passou a ter função mais normatizadora e reguladora do que executiva, mas manteve o poder significativo de celebrar convênios com entidades assistenciais; os estados têm atribuições supletivas e de coordenação de ações; e os municípios organizam a prestação de serviços. Não foram definidos claramente as modalidades e os critérios de transferência. Em conclusão, apesar da concepção inscrita na Constituição e na Loas, a área de assistência social não logrou, nos primeiros anos da década de 1990, a formação de uma coalizão reformista capaz de operar mudanças no modo tradicional de se executar a política assistencial.

O processo foi lento e apenas em 1997 instituíram-se a sistemática de repasse de recursos e a Norma Operacional Básica (NOB), o que criou condições políticas e institucionais para o início efetivo dos processos de descentralização. Essa coalizão reformista foi possível nos governos pós-Real e está associada aos mecanismos de participação social na gestão do sistema assistencial. Foram processos que alcançaram uma série de resultados importantes, os quais podem ser percebidos nas ações sob incumbência da área de assistência social.

Os serviços assistenciais são considerados pela Loas (art. 23 e Decreto nº 3.409, de 10 de abril de 2000) como atividades continuadas devidas a diversos tipos de beneficiários. Destinaram-se em 2000 ao atendimento de 1.434.700 crianças em creche, a serviços de habilitação e reabilitação de 141.645 pessoas portadoras de deficiência e ao atendimento de 266.432 idosos em asilos ou atividades diárias em meio aberto. Os programas definidos pelo art. 24 da Loas devem ser estabelecidos pelos Conselhos de Assistência Social e compreendem "ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais".

Diversas ações vêm sendo financiadas com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), como, por exemplo, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), que, segundo dados da Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas) atingiu 394.969 crianças e adolescentes no ano 2000. Esse programa consiste na concessão de uma bolsa mensal a crianças e adolescentes em situação de exploração no trabalho (R\$ 25,00 por criança na área rural e R\$ 40,00 na área urbana) e na sua manutenção em uma jornada ampliada com atividades de reforço escolar, lazer e cultura. Outra ação financiada pelo FNAS é o Agente Jovem, criado em 1999 com a finalidade de capacitação de jovens para o trabalho e de concessão de bolsa mensal de R\$ 65,00 para que estes desenvolvam atividades em suas comunidades. O artigo 25 da Loas prevê projetos de enfrentamento da pobreza, cujas principais ações efetivadas são aquelas vinculadas à geração de renda.

Os BPCs para idosos e pessoas portadoras de deficiência estão sendo implementados e sua expansão ao longo da década foi significativa. Embora a lei tenha sido aprovada em dezembro de 1993, estes só entraram em vigor em 1995. Segundo a Loas (art. 38), o benefício seria destinado para os idosos com mais de 70 anos na data de sua publicação, idade que deveria ser reduzida para 65 anos em 48 meses. A Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998, ampliou o limite de idade para 67 anos (e não 65), o que, na prática, limitou o acesso ao benefício. Foram contemplados, assim, 403.207 idosos e 815.523 pessoas portadoras de deficiência em 2000, totalizando 1.218.720 benefícios concedidos. Com a implementação desse direito assistencial (o único assegurado constitucionalmente) e dos benefícios even-

tuais, extinguíram-se a Renda Mensal Vitalícia (RMV), o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral existentes no âmbito da previdência social (art. 40 da Loas).² Os recursos do FNAS alcançaram R\$ 4 bilhões e 104 mil em 2000, quase quatro vezes mais do que em 1996.

A concessão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas), que dispensa o recolhimento da cota patronal ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), atingiu, em 2001, algo próximo a R\$ 1,8 bilhão.³

O CNAS e os demais Conselhos de Assistência Social materializam os princípios de participação social e de descentralização expressos na Constituição Federal. O processo de descentralização determinou a criação de 4.105 Conselhos Municipais de Assistência Social em oito anos de existência da Loas (até 2001); esses, a exemplo do CNAS, são paritários e deliberativos, incumbem-se do controle social e participam das discussões das políticas, tendo inclusive representação nesse Conselho.

O sistema de assistência exibe uma complexidade que justifica a existência de mecanismos institucionais de intercâmbio com a sociedade para controle e ajustes constantes dos objetivos e estratégias das ações da área. O CNAS tenta fazer a passagem do princípio constitucional à prática social. Entretanto, os problemas enfrentados pela assistência são maiores do que os recursos materiais ou políticos disponíveis para a área. Outras instâncias sociais, governamentais ou não (os exemplos do Comunidade Solidária e do Consea vêm logo à lembrança), desempenharam papéis relevantes, e o CNAS procura ser um espaço central de discussão, buscando consolidar espaços políticos e institucionais. Para tal, multiplica suas articulações políticas e interdependências com outras instituições e atores, sem a competência de execução ou de coordenação de todas as ações.

Sendo assim, cabe esclarecer que o estudo que se segue é **exploratório**. Em seguida, são apontadas suas questões centrais e métodos de análise.

1.2 QUESTÕES DA PESQUISA

O **problema central da pesquisa** é a análise da participação social e de seu papel na gestão da política de assistência social. A unidade de análise é o CNAS. No primeiro momento, procura-se descrever a natureza da participação e as funções do Conselho: Quem participa? Quais as suas atribuições e funções? Qual a sua organização formal?

Entretanto, a questão da participação e da co-gestão pode ser vista em termos de processos internos em uma **abordagem** denominada de **microssociológica**; aqui descrevem-se alguns dos embates, conflitos e consensos sobre valores, concepções, posições e mesmo interesses que configuram o Conselho como um espaço com regras próprias e específicas de troca social, compartilhamento e reconhecimento dos atores envolvidos. As estratégias de participação não se limitam ao plenário ou às comissões, mas promovem a articulação e a interdependência entre numerosos atores.

2. Segundo o **Anuário Estatístico da Previdência Social** de 2000, o número de pessoas beneficiadas com a RMV foi reduzido de 1.126.727 (667.281 pessoas portadoras de deficiência e 459.446 idosos) em 1996 para 812.781 (509.643 pessoas portadoras de deficiência e 303.138 idosos) em 2000.

3. Conforme Fervidness (2002).

O CNAS move-se em um contexto no qual enfrenta inumeráveis obstáculos materiais, ideológicos e políticos. Até mesmo questões como periodicidade das reuniões, problemas de disponibilidade de horário para reuniões, critérios de distribuição de suplências e conselheiros nas comissões, limites de recursos materiais e financeiros para pagamento de passagens e diárias, dias reduzidos de reuniões plenárias (o que, segundo os conselheiros, inviabiliza articulações etc.) fazem-se constantemente presentes. Aparentemente triviais, esses são aspectos fundamentais no cotidiano dos conflitos ali presentes e têm conseqüências nas potencialidades e nos arranjos institucionais construídos.

Observe-se ainda que o CNAS não é a única instância de participação nas políticas assistenciais, mas organiza potencial e empiricamente um conjunto de relações estratégicas e táticas que funcionam-se bem conduzidas, como em diversos momentos – para potencializar recursos de poder, associando estrutura formal e relações político-sociais. Esse Conselho opera perante variados centros de poder no Estado e é por meio de numerosas relações que ele se ramifica e difunde sua legitimidade.

1.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Dado o problema da pesquisa – a participação social e o seu papel na co-gestão da assistência social em suas várias dimensões –, enfrentou-se essa questão identificando conflitos e alianças e circunscrevendo processos e fatos; também procurou-se descrever atribuições e funções formais. Assim, optou-se aqui por várias técnicas de levantamentos de dados, expostas a seguir.

Entrevistas com conselheiros governamentais e não-governamentais por meio da técnica de entrevista não-diretiva. Foram apresentadas questões gerais concernentes ao Conselho e deixou-se tempo aos entrevistados para livre desenvolvimento do tema; esgotadas as questões, passava-se a outro conselheiro, e assim sucessivamente.⁴

- **Levantamento documental e histórico**, ocasião em que foram analisadas as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. Foram pesquisadas mais de 30 atas de reuniões ordinárias do CNAS; uma ata de Reunião Extraordinária; e foi feita a transcrição da Reunião Ampliada realizada em Belém, capital do Pará, nos dias 29 e 30 de outubro de 1998 (Resolução nº 162, de 4 de novembro de 1998).

- **Levantamento dos marcos jurídico-institucionais**, ou seja, as legislações concernentes ao atual CNAS e ao antigo Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS) foram objeto de estudo.

- **Levantamento e classificação do processo decisório** expresso em forma de resoluções.

As duas primeiras técnicas de levantamento de informações permitiram a análise de processos e de algumas relações internas ao Conselho. Questões que os conselheiros reputam de importância; como abordá-las; quais as concepções e valores que as circulam; que fatos foram importantes e que demarcam a relevância do Conselho nos processos decisórios da assistência foram temas dessa fase de investigação.

As outras técnicas permitiram aferir a construção do Conselho como espaço formal, suas atribuições e competências legais, sua organização e estrutura. As infor-

4. As entrevistas foram realizadas entre maio e setembro de 2001 e trechos delas são aqui transcritos literalmente.

mações levantadas em cada uma das técnicas são complementares, tendo cada uma delas apoiado a interpretação e as conclusões gerais sobre a participação e suas consequências na gestão da política.

Como será visto, a simples construção formal deixa aspectos não explicáveis do funcionamento real do Conselho, e apenas as opiniões dos conselheiros ficam descontextualizadas se não forem contrastadas com o quadro geral.

Então, apesar de a ênfase metodológica recair nos conflitos e consensos, em especial naqueles expressos nas atas e entrevistas, esta se encontra sempre referida às normas. Outra maneira de se falar a respeito da técnica de interpretação é dizer que as normas prestam-se a diferentes usos conforme os contextos e, assim, elas não são estritamente formais. Conhecer o funcionamento pressupõe conhecer os usos, inclusive as opiniões sobre a norma.

As questões interpretativas relacionadas às entrevistas são gerais e atingem as demais técnicas. Entretanto, são mais sensíveis pelo simples fato de envolverem as interpretações pessoais dos entrevistados a respeito de processos que são, em geral, compartilhados. Vale a pena deter-se em alguns dos seus aspectos mais problemáticos.

1.4 QUESTÕES TEÓRICAS E INTERPRETATIVAS DAS ENTREVISTAS

As entrevistas permitiram a verificação de fatos atinentes ao CNAS e à sua atuação; a verificação de crenças sobre certos fatos e das razões conscientes sobre elas e sobre o comportamento do Conselho e dos conselheiros; as técnicas de levantamento apoiaram-se mutuamente. As informações obtidas nos levantamentos documentais foram comparadas àquelas obtidas nas entrevistas ou nos levantamentos bibliográficos e estatísticos. Em cada uma, procurava-se dar sentido ao feixe de informações provenientes das outras.

As respostas obtidas em entrevistas são discursos que se referem à própria atuação dos entrevistados e à sua experiência no Conselho. Cuidados são necessários na interpretação. Em muitos casos e a respeito de certos assuntos, os entrevistados podem inclusive exigir o desligamento do gravador, como aconteceu, pois as informações daquele momento eram consideradas politicamente importantes, mas não eram publicáveis. Em outros momentos, discursos com conteúdos semelhantes, apresentados de maneiras diferentes, foram expressos com tranqüilidade e até descuido. Portanto, os discursos das entrevistas não são os mesmos feitos em situações formais; mesmo sendo discursos feitos para pesquisadores, seus tons e contrastos variam.

Para quem entrevista, é claro que os discursos têm relações imediatas com a posição social dos indivíduos, mesmo quando desconhecidas. Posições institucionais semelhantes podem gerar argumentos diferentes ou mesmo antagônicos em face de assuntos análogos. Por exemplo, os conselheiros entrevistados confiam na idéia de que o atual CNAS é melhor que o antigo CNSS, mas divergem quanto à atribuição de maior democracia ao governo Fernando Henrique Cardoso em relação ao governo Itamar Franco. Para eles, este último governo era mais democrático e o Conselho também. Não é possível saber se se trata de uma argumentação que visa a um efeito de crítica aos processos políticos do período dos governos FHC ou se é possível atribuir ao discurso o *status* de argumentação sobre fatos. De qualquer maneira, o interesse deste es-

tudo não foi avaliar essa questão, mas descrever os processos internos ao CNAS e, aí sim, o argumento e a crença podem ter importância, sobretudo nos comportamentos e nas estratégias dos conselheiros. Afinal, afirmar quem e quais são os opositores deve ter consequências políticas.

Pode-se dizer que as relações dos conselheiros são permeadas por constrangimento, isto é, um indivíduo incorpora as representações públicas mais adequadas e consistentes com a posição social e institucional que ocupa. Mesmo que as crenças privadas sejam opostas, elas devem fazer referência aos sentimentos e às idéias dominantes. Ajustes devem ser feitos para que a ameaça e as acusações não sirvam de constrangimento, pois não é incomum ouvir coisas do tipo "se vocês disserem isso em público, eu nego".

Os entrevistados evitam declarações que possam causar conflitos indesejados, principalmente com outros conselheiros. As declarações mais contundentes foram justamente aquelas feitas com o gravador desligado. Evidentemente, razões éticas obrigam-nos a não citá-las. No entanto, elas são indícios de interesses divergentes e conflitos, importantes para aqueles que estão no jogo e inteligíveis a eles muito mais do que aos pesquisadores. Como também foi observado no Conselho Nacional de Saúde (CNS), "os entrevistados, por vezes, contam pequenas vitórias de que foram protagonistas ou derrotas alheias. São frases, retrucos, atitudes, manipulações que não parecem conter grandes implicações para os destinos do mundo, porém carregam grande prazer". Qual a importância desses pequenos e às vezes invisíveis embates? Eles são reveladores, pois indicam conhecimento e autoridade na lida cotidiana do poder do Conselho. Alguns afirmam: "eu estava lá, vi e lutei", fazendo referência a experiências intransferíveis, inacessíveis aos pesquisadores e que dão sentido e autoridade para quem as profere. Em razão da dúvida sobre os significados do que acontece no CNAS, não parece ser possível separar facilmente a atuação do conselheiro em grandes ou pequenos embates. Tudo ali faz sentido, tudo compõe o mosaico de atitudes e atos.

Quando um conselheiro diz, por exemplo, "nos conselhos não existe democracia", ele não está apenas diagnosticando, ele está se posicionando, dizendo que o Conselho deveria se transformar, se aproximar de um ideal que ali não se realiza.

Portanto, fez-se uso constante das entrevistas por uma razão muito simples e direta: para uma análise microssociológica, as explicações conscientes fazem parte da ação e das relações institucionais. Certas palavras são utilizadas em contextos diferentes e em sentidos diferentes. No caso do CNAS, as atribuições formais expressam alguns desses sentidos: atribuir a ele autonomia para estabelecer diretrizes, definir orçamento, normatizar etc. faz parte da linguagem e da norma.

O funcionamento efetivo do CNAS demonstra que as normas são reinterpretadas, submetidas a diferentes usos e servem para influenciar, impor comportamentos, articular, formar alianças e coordenar ações entre outros fins, e referem-se a um espaço agonístico, em que perder e ganhar faz parte das regras e, mesmo, pode-se dizer, constitui a possibilidade da continuidade do jogo.

2 CONSTITUIÇÃO DO CONSELHO

A análise da legislação, feita por meio da Constituição Federal de 1988 (artigos 203 e 204), da Loas (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993) e do Regimento Interno, dá conta da criação e da construção do projeto participativo e da implementação da descentralização na área da assistência social. O projeto se reproduz nos demais níveis de governo, os quais desenvolvem o modelo por meio dos conselhos estaduais e municipais. A participação é precedida de forte movimento social, com destaque para a presença dos profissionais da área do serviço social, que vitalizam e conformam a agenda da política assistencial. Esses movimentos são seguidos por conferências nacionais e fóruns organizados por diversos atores.

Segundo a afirmação de um conselheiro entrevistado, o Conselho é parte da criação "de um espaço público e de uma política de perfil distributivo". O ato de constituição do CNAS reinventou inteiramente o antigo CNSS. Redefiniu competências, processos decisórios, composição e funcionamento. A diferença fundamental é que agora o CNAS é parte da implementação de uma política pública nacional e permite a realização de direitos sociais.

O CNSS data de 1938 e anteriormente estava vinculado ao Ministério da Educação e Cultura. A representação era pessoal e não institucional. Os conselheiros eram escolhidos politicamente pelo Poder Executivo e ocupavam-se basicamente da função cartorial e da concessão de certificados de filantropia. Esse Conselho também teve funções consultivas, cabendo a ele pesquisas, estudos, delineamento e sugestões a respeito do conteúdo de ações de melhoria ou obras em qualquer modalidade de serviço social. O Decreto-Lei nº 525, de 1ª de julho de 1938, definia as suas competências da seguinte maneira:

Art. 1º. O serviço social tem por objetivo a utilização das obras mantidas quer pelos poderes públicos quer pelas entidades privadas para o fim de diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social e de reconduzir tanto o indivíduo como a família, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam. (...)

Art. 3º. Fica criado, no Ministério da Educação e Saúde, como um de seus órgãos de cooperação, o Conselho Nacional de Serviço Social, com a função de estudar, em todos os seus aspectos, o problema do serviço social, e para funcionar como órgão consultivo dos poderes públicos e das entidades privadas, em tudo quanto se relacione com a administração do serviço social.

Art. 4º. Compete ao Conselho Nacional de Serviço Social:

- a) promover inquéritos e pesquisas relativamente ao gênero de vida de todas as categorias de pessoas e famílias em situação de pobreza ou miséria, ou, por outra qualquer forma, socialmente desajustadas;
- b) elaborar o plano de organização do serviço social, para ser executado em todo o país, e compreensivo dos órgãos administrativos e das obras assistenciais destinadas a amparar a pessoa e a família, uma vez que se encontrem em qualquer situação de deficiência ou sofrimento causado pela pobreza ou pela miséria ou decorrente de qualquer outra forma de desajustamento social;

c) sugerir aos poderes públicos as medidas tendentes a ampliar e melhorar as obras por eles mantidas e destinadas à realização de qualquer modalidade de serviço social;

d) delinear o tipo das instituições de caráter privado destinadas à realização de qualquer espécie de serviço social e estudar a situação das instituições existentes para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal.

Art. 5º. O Conselho Nacional de Serviço Social se comporá de sete membros, que exercerão a função por designação do Presidente da República, e serão escolhidos dentre pessoas notoriamente dedicadas ao serviço social, em qualquer de suas modalidades. (...)

A área tinha caráter assistencialista e caritativo, em contraste com as preocupações distributivas e sistêmicas atuais. As características da composição social tornavam o CNSS um Conselho consultivo de notáveis ligados ao serviço social, ao contrário do caráter paritário, participativo e deliberativo do CNAS.

O CNAS é singular e a experiência é inteiramente diferente daquela do CNSS. No início da década de 1990, o CNAS foi vinculado ao Ministério do Bem-Estar Social e, em 1995, com a extinção desse Ministério, foi recriado no Ministério da Previdência e Assistência Social, junto com a Secretaria de Assistência Social (SAS). Em 1998, a SAS elevou-se à condição de Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas). Um conselheiro contou essa história conforme o relato a seguir.

O CNSS pertencia ao MEC desde os idos de 1900 e nada, que foi quando o Conselho começou a existir (...). A parte da assistência social foi realmente começar a existir recentemente. Este trabalho era feito pelas entidades religiosas – sobretudo as católicas. Antes apenas fazia-se a parte cartorial, nada mais do que isso. Saímos do MEC e fomos para o Ministério do Bem-Estar Social e também ninguém quis saber da gente. Acho que o Conselho nunca foi levado muito a sério, nunca ninguém parou e pensou que o Conselho tinha o problema do cadastro para resolver. O Conselho não tinha estrutura, não tinha absolutamente nada, os processos ficavam dentro de uma caixa de papelão, e dávamos um jeito de analisar os processos como podíamos. Nenhum ministro, ninguém quis saber do Conselho, o que fazia, o que deixava de fazer. O Conselho só dava trabalho, porque tinha essa parte cartorial que tinha de andar, as coisas não andavam porque não tinha gente, não tinha gente capacitada e nós sempre fomos relegados.

É realmente isto que eu sinto, até o momento em que se resolveu extinguir o Conselho e criar o Conselho Nacional de Assistência Social, que foi a época da implantação da Loas. Os conselheiros antigos, inclusive, nós não éramos muito bem vistos, porque éramos do tempo antigo, que tinha um ranço. Então se instalou o CNAS. Nessa fase de transição, houve alguns problemas cartoriais, processos pendentes, essa história da prestação de contas etc.

Essa narrativa é interessante e tem desdobramentos que mereceriam uma análise mais detida, mas nos limitaremos a comentar alguns dos seus pontos. O depoimento refere-se ao caráter privado da ação assistencial e à mudança dos padrões de organização. Aponta a falta de estrutura e a precariedade dos recursos materiais e organizacionais para o funcionamento do Conselho no seu início. Também indica que era um órgão sem visibilidade ou prioridade como espaço de articulação política: “ninguém quis saber do Conselho” e “os conselheiros antigos não eram bem vistos”.

De fato, a imagem da área, até recentemente, era associada ao clientelismo, à “cartorialidade” e à corrupção. Assim, a reestruturação da área assistencial e do Conselho é assumida em parte como uma condenação moral do passado e está associada à idéia de que, com sua evolução, aquelas características estariam condenadas ao desaparecimento. Essa idéia tem uma dose de esperança e de valor, bem como um fundo analítico. Em resumo, possui um uso político.

A percepção do conselheiro entrevistado destaca a importância da concessão de Certificados de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas) e, em uma análise, das atribuições legais do CNAS; essa competência revela-se importante ao lado da co-gestão da política assistencial, importância confirmada pela análise dos atos normativos e das resoluções.

Tal modelo de atribuições é uma singularidade do CNAS, que distribui sua atuação em uma escala de caráter normativo-burocrático e em outra escala de natureza política.

2.1 O CONSELHO: COMPOSIÇÃO E LEGITIMIDADE

O processo de representação justifica a idéia das instituições democráticas. Formalmente, a composição do CNAS foi definida pela Loas e pelo seu Regimento Interno. Entretanto, a discussão política a respeito dos diversos critérios que facultam às entidades a possibilidade de eleger representantes colocou alguns condicionantes quanto à independência da sociedade civil sobre tal escolha. Apesar do caráter paritário e democrático da representação formal, observa-se que o processo de legitimação tem outras dimensões: o reconhecimento gradual e a confiança mútua entre os participantes da área.

O CNAS é composto atualmente por dezoito membros e seus suplentes. Eles são nomeados pelo presidente da República, têm mandato de dois anos, podem ser reconduzidos uma única vez por igual período e não recebem remuneração pela participação no colegiado. O Conselho é presidido por um de seus integrantes, eleito entre seus membros para mandato de 1 (um) ano, permitida uma única recondução por igual período. Presidente e vice são eleitos por voto de, pelo menos, dois terços dos membros titulares. O conselho é formado por 9 (nove) representantes governamentais indicados pelos ministérios, 1 (um) representante dos estados e 1 (um) dos municípios; e por 9 (nove) representantes da sociedade civil, entre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

A composição do CNAS conforme a Resolução nº 80, de 28 de abril 1998 DOU de 2/6/1998, é a seguinte.

Os representantes do governo são escolhidos por estados e municípios, bem como pelos respectivos ministérios:

MPAS/Seas – Ministério da Previdência e Assistência Social/Secretaria de Assistência Social;

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego;

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social;

MS – Ministério da Saúde;

MEC – Ministério da Educação;

MF – Ministério da Fazenda; e

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Foram eleitas para ter acento no CNAS as seguintes entidades da sociedade civil, por meio de suas respectivas votações:

I - Representantes das entidades e organizações de assistência social:

1º Titular: Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas – CMB;

2º Titular: Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente (Amencar);

3º Titular: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB);

1º Suplente: Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi (Fenasp);

2º Suplente: Igreja Presbiteriana do Brasil; e

3º Suplente: Organização Mundial para Educação Pré-Escolar.

II - Representantes dos usuários ou de organizações de usuários:

1º Titular: Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços (ACM);

2º Titular: Federação Brasileira de Entidades de Cegos (Febec);

3º Titular: Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua;

1º Suplente: Missão Salesiana de Mato Grosso;

2º Suplente: Pastoral da Criança; e

3º Suplente: Federação Brasileira de Instituições de Excepcionais de Integração e de Defesa da Cidadania (Febiex).

III - Representantes dos trabalhadores da área de assistência social:

1º Titular: Força Sindical;

2º Titular: Conselho Federal de Serviço Social (CFESS);

3º Titular: Central Única dos Trabalhadores (CUT);

1º Suplente: Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (SDS);

2º Suplente: vago; e

3º Suplente: vago;

O Conselho conta com o apoio de uma burocracia centralizada na secretaria-executiva, com servidores distribuídos em setores cuja função é apoiar as reuniões plenárias, organizar conferências, reuniões ampliadas e reuniões das comissões inter-gestoras tripartites, além de ajudar na atualização do cadastro de entidades registradas no CNAS e daquelas detentoras do Cebas.⁵

5. O MPAS providencia a alocação de recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao pleno funcionamento do CNAS.

Na verdade, o projeto de gestão compartilhada, expresso nos diplomas legais, sofre limitações no desenho e na expressão política da participação social. Constituído, o processo de funcionamento ocorre de forma gradual, aperfeiçoando instrumentos de negociação e decisão, descobrindo os potenciais dos recursos políticos disponíveis, as estratégias possíveis e, até mesmo, explorando as possibilidades de reconhecimento mútuo entre conselheiros e demais atores.

A discussão dos limites e alcances da participação desdobra-se não apenas na questão da composição, mas também na autonomia permitida à sociedade civil na escolha dos seus representantes. Esse ponto pode ser ilustrado pelas tentativas de regular tal escolha, que foi percebida como uma ação indevida do Executivo sobre o Conselho, ocorrida por meio de decreto.

O Decreto nº 1.817 dispôs sobre a eleição dos representantes da sociedade civil no CNAS⁶ e definiu as entidades de âmbito nacional – aquelas cuja atuação, direta ou indireta, ocorresse em duas ou mais regiões do país e, no mínimo, em cinco estados. Em janeiro de 1998, discutia-se esse decreto, que também dava ao Poder Executivo a responsabilidade da eleição e da indicação do presidente do CNAS, e debatia-se também a composição das Comissões, nas quais o governo tinha maioria.

Naquele momento, os conselheiros decidiram revisar o decreto e adiaram outras discussões importantes. Na revisão, solicitaram que o voto de qualidade fosse excluído. O ministro não fez nenhuma objeção e encaminhou o decreto à Casa Civil regulando os procedimentos.

O decreto tinha importantes conseqüências, pois delimitava as entidades que poderiam participar do Conselho. As entidades candidatas ao CNAS deviam apresentar balanço orçamentário e Carta Negativa de Débito (CND) para ter lugar no Conselho, sendo que a apresentação desta última era difícil e burocrática, e aquelas que não atendessem a esta exigência ficavam impedidas de se candidatar. As críticas dentro do Conselho eram duras, pois os requisitos e critérios vigentes não se referiam à representatividade, eram políticos e com restrições burocráticas. Entretanto, o governo manteve a cobrança, o que criava dificuldades para a representação. Os conselheiros perceberam que a posição do governo colocava em risco sua autonomia e comprometia o processo de descentralização. Então passou-se a afirmar que “o decreto que regulou a eleição anterior (no governo Itamar Franco) fora mais democrático” e que “não competia ao governo se intrometer na eleição da sociedade civil, uma vez que a lei diz que esta será realizada em foro próprio, sob a fiscalização do Ministério Público”.

O uso da CND pode ser visto a partir do seguinte prisma: no primeiro, o governo garante, com tal documento que as entidades que chegam ao Conselho não defendam decisões em causa própria. Um conselheiro do governo afirmava: “É, tem de ter a CND em dia, não pode deixar entidade sem a CND em dia ganhar a eleição, como nos anos anteriores”.

Para os conselheiros da sociedade civil, a exigência da CND das entidades que teriam assento no Conselho seria uma ingerência sobre as atribuições do CNAS, pois afinal o colegiado é soberano para decidir e controlar os certificados concedidos às entidades. Além do mais, a exigência de CND não era legítima, pelo menos naquele

6. Decreto nº 1.817, de 12 de fevereiro de 1996 (DOU de 13/2/1996), alterado pelo Decreto nº 2.506, de 2 de março de 1998 (DOU de 3/3/1998).

momento, na ótica da gestão da prestação de serviços assistenciais. Um conselheiro apresentou o seguinte argumento:

No período de janeiro de 1995 até agora, o MPAS está em crise em relação a se ele é previdência ou se é assistência. Vou dar um fato importante para vocês: a Saúde⁷ liberou, nas prefeituras que têm a questão do SUS, a necessidade da apresentação da CND. As prefeituras estão todas arrebitadas, se você não tem a CND, ainda assim o governo repassa, porque o dinheiro não é da prefeitura, é da população que contribuiu e é das entidades que estão conveniadas, pelo menos, das entidades filantrópicas conveniadas. Na assistência social, o deputado Eduardo Barbosa fez um projeto de lei pedindo que o recurso da ação continuada tivesse o mesmo tratamento. A ação continuada é o SUS da assistência social, e não foi aceito. Na época, o ministro Waldeck Ornellas fez um posicionamento que podia ser duro, mas que deixava um pouco claro o posicionamento do ministério. Ele disse: Mas como é que eu, ministro da Previdência Social, vou aceitar que o meu ministério, que é o responsável pela emissão da CND, repasse o dinheiro para as entidades, sem que a prefeitura (...). Então isso mostra claramente essa embaralhada entre a previdência e a assistência. Não fica claro quem está gerindo a política.

Depois de muita discussão, decidiu-se por questionar na justiça a legitimidade da regulação da eleição por decreto presidencial. Seria feita uma representação ao Ministério Público e, em todos os momentos de desobediência de decisões, ele seria acionado por mandado de segurança. Lamentou-se o fato de o governo ter encerrado as negociações. Então, foi determinado que o CNAS encaminharia ofício ao Ministério Público relatando o impasse e oficializaria sua posição por meio de uma resolução.

Em março de 1997, o CNAS comunicou ao ministro que os conselheiros atuais não participariam das eleições; pediu a exoneração do secretário-executivo e demonstrou desconfiança ao presidente do CNAS. Também manifestou descontentamento com a indicação de desconhecidos da assistência social para participação nas Comissões e na Junta Eleitoral. Falava-se então das novas dificuldades interpostas à sociedade civil e das dificuldades de articulação entre governo e sociedade civil. Mais uma vez, aparentemente, a autonomia do Conselho havia sido profundamente arranhada.

Os fatos referentes ao decreto não cessaram aí: em junho desse mesmo ano foram apresentadas portarias, formadas as comissões eleitorais e marcadas as datas das eleições. Antes de passarmos aos desdobramentos e ao acirramento dos conflitos com as eleições, vale dizer que decorreram afirmações de descaso por parte do governo, em relação ao Conselho: "O governo em geral não está convencido da importância do Conselho".

As eleições para a presidência do CNAS vieram acirrar os ânimos. Surgia a possibilidade de a sociedade civil vir a exercê-la, não sem conflitos, pois o embate era simbólico e político. Marcar posição e interpretar fazem parte do jogo. Os atores presentes em certo momento histórico acabam por criar um estilo de pensamento e, em algumas ocasiões, nutrem crenças até mesmo desagradáveis sobre intrigas, manobras, traições e lideranças comprometidas com o "adversário", mas também sobre alianças, possibilidades e saídas inusitadas. Com efeito, como se pôde observar, os primeiros anos de funcionamento do CNAS foram marcados pelas desconfianças entre os atores. Ao fim da década 1990, o processo de reconhecimento mútuo e o espírito de colegiado

7. Ministério da Saúde.

já começavam a ser percebidos. O ambiente de desconfiança era reforçado pela insistente presença do governo na presidência e por certas atitudes da secretaria. Parece que a negociação para uma transição no sentido da eleição de um presidente da sociedade civil mudou o contexto.

É natural certa desconfiança nas relações políticas. Os conselheiros têm experiências e posições diferentes. Enfim, não se conhecem. Conforme disseram em entrevista "têm interesses comuns, mas nutrem desconfianças mútuas" que se apresentam nas mais diversas situações. Essa desconfiança não ocorre apenas entre conselheiros, mas também entre eles e representantes de outros órgãos.

Os Conselheiros disseram, por exemplo, que, quando requisitada, a Seas apresenta informações que "vêm em cima da hora e não deixam tempo hábil para exame e estudo". A atitude recorrente da secretaria levanta a suspeita de que o atraso é uma manobra política para evitar discussões aprofundadas sobre certas matérias. Nesse contexto, a presença e a credibilidade das pessoas contam muito – confiança em funções e cargos formais passam a adquirir importância no jogo político interno.

A capacidade do presidente, por exemplo, depende da confiança dos demais – conselheiros e plenária, pois ele tem as seguintes funções: constituir maiorias, encaminhar discussões, negociar para estabelecer consensos e manter espaços de interlocução abertos. Em última instância, o plenário resolve, mas o papel da presidência é fundamental, podendo condicionar os jogos políticos e suas orientações. O jogo entre governo e sociedade civil para ocupar posições importantes conta um pouco dessa história.

Nos primeiros anos de existência do CNAS, a presidência foi exercida por representante do governo, o que não constitui regra universal nos conselhos paritários atuais; por exemplo: "o Codefat⁸ tem presidência rotativa (governo, empresários e trabalhadores), mas o Conanda⁹ e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher têm a presidência indicada pelo governo".

Experiências como a do Codefat insinuam que as alternativas organizacionais são factíveis, "por que não a sociedade civil na presidência?", perguntavam os conselheiros.

No fim de 1998, segundo as entrevistas, a contraposição entre governo e sociedade civil já era percebida como um obstáculo à plena efetivação das decisões do Conselho, "o executivo é parte fundamental na operacionalização política", dizia-se. Afirmava-se que os conselheiros do governo e o próprio governo também representavam a população. Nessa ocasião, o foco da discussão sofreu mudanças: sociedade e governo passaram a se relacionar imaginária e politicamente em outra perspectiva, talvez menos maniqueísta, ou simplesmente fruto de outra pragmática.

A presidência havia sido exercida pelo governo ao longo da década de 1990 e, ao seu fim, sinalizava-se a possibilidade de a sociedade civil vir a exercê-la. Os seus representantes conversavam, discutiam estratégias, pesavam alternativas. A idéia de recondução do atual presidente – ainda do governo – era forte. Historicamente, a presidência e a vice-presidência eram da SAS (e depois da Seas), mas as demandas da sociedade civil eram fortes e articuladas. Então, houve uma negociação no sentido de que Marco Aurélio Santullo fosse reconduzido à presidência, e o vice seria da sociedade.

8. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

9. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Sabe, não se pode ter tudo ao mesmo tempo. Acho que estamos indo num processo de evolução (...), o exemplo é a eleição da sociedade civil pela primeira vez para a presidência do Conselho. Se isto acontecer vai ser um marco para o Conselho e é evidente que o presidente não vai poder fazer tudo, ele vai avançando aos poucos.

A propósito desse processo, podemos constatar que as negociações e os acordos políticos são a norma, mesmo não sendo formais. Na declaração de Antônio Luiz Brito, podemos ver que o tema é recorrente. Para ele, os acordos e as articulações são valorizados como norma desejável de comportamento e como elemento tático e estratégico da ação dos conselheiros:

Ontem, a sociedade civil fez uma reunião, muito importante porque foram definidos alguns pontos, como demandas à vice-presidência. Além disso, ficou entendido que a vice-presidência é do Conselho, portanto, como tal, deverá ter papel importante na articulação das demandas do Conselho Nacional de Assistência Social, tendo maior influência do ponto de vista das decisões da sociedade civil, sem esquecer, contudo, que faz parte de um todo, por isso tendo uma inserção crítica com a parte governamental, que indicou como seu candidato à presidência o conselheiro Marco Aurélio. Dentre as demandas, eu preparei um material, conforme solicitado pela conselheira Léa, para ser um plano de ação da vice-presidência. O vice-presidente do CNAS terá como meta no seu mandato a articulação entre os membros do CNAS, com enfoque nas relações e demandas da sociedade civil em apoio às ações e decisões do presidente e do colegiado. Com isso, eu quero dizer que darei enfoque às articulações dos membros do CNAS, buscando dar apoio à presidência e às comissões, mas voltando a atenção às demandas da sociedade civil, conforme foi discutido ontem. (...) Como metas discutidas ontem pela sociedade civil, pretendemos: buscar a avaliação do decreto de eleição dos membros da sociedade civil no CNAS; estabelecer mecanismos de comunicação mais velozes e eficazes entre as deliberações do CNAS e a sociedade civil. (...) Também ficou determinado que deverão ser estabelecidos canais de diálogo entre a vice-presidência e os fóruns de entidades de assistência social, saúde e educação. Há diversos fóruns, inclusive os compostos pelas nossas entidades, ligados a CNBB, Santas Casas etc. e vamos estabelecer canais de diálogo para que a vice-presidência possa ouvir o que emana das discussões realizadas nesses fóruns, fora do ambiente do Conselho. Vamos estabelecer canais de diálogo, é bom frisar. Não se pretende trazer decisões de fóruns para o Conselho porque, na verdade, o Conselho é representativo da sociedade. Por fim, buscar a criação de um Fórum Nacional do Idoso, permitindo o diálogo e as discussões desse segmento. (...) Precisamos, agora, buscar essa inter-relação com outros segmentos preconizados pela Loas.

O acordo previa que a sociedade civil assumiria a presidência nas próximas eleições e este foi cumprido. Para a transição, as funções da vice-presidência foram redefinidas e este¹⁰ começou a desempenhar papel na formulação, no fechamento das pautas das comissões e na ligação entre elas, passando a vir a Brasília quinzenalmente para trabalhar com as coordenações e os funcionários.

Sem dúvida, a tensão entre os órgãos para a obtenção de autonomia não é percebida de maneira homogênea e sem conflitos como se vê em diversas declarações, tais como:

10. O então vice-presidente escolhido foi Antônio Luiz Paranhos Brito, representante das entidades e organizações de assistência social.

"O Brito só conseguiu ser vice-presidente do CNAS porque tem trânsito dentro do governo (do ministério) e só será presidente por isto."

"Acho que temos de nos organizar, porque organização é tudo, e está havendo debilidade, e o governo estava muito unificado, agora o governo se dividiu".

Entretanto, em qualquer caso, a confiança é valor regulador:

"O Brito, é transparente, ele nunca negou nada do que ele é. Ele ligou para a Wanda (secretária da Seas) para saber se ela aceitava o seu nome para a presidência".

"O Brito, quando assumiu a vice-presidência, cumpriu, e se fosse outra pessoa podia ser pior. Se ele se comprometer com o que falamos hoje: democratizar, descentralizar etc."

Esse candidato foi finalmente eleito presidente no fim de 2001. Na entrevista do próprio Brito, está expressa a necessidade de aumentar os espaços de interlocução e confiança entre os atores presentes:

O Conselho evoluiu em dois... três anos como Conselho e não só como sociedade civil, e isto trouxe um fortalecimento de todos os conselheiros, por ter esta possibilidade de agir enquanto conselheiro. Nós não fomos eleitos pela população e o governo que está aí representativo foi eleito pelo voto popular. Portanto, a diferença é que nós somos participativos. Eu represento uma entidade que é privada, que tem seus estatutos, e esta entidade privada foi eleita diretamente por outras entidades privadas. O outro representa um ministério cujo governo foi eleito pelo voto popular. É bom que a gente não esqueça que quem está lá representando o governo tem muito mais a responsabilidade de representar o anseio popular (...) do que nós que estamos representando segmentos da sociedade organizada juridicamente. Este é um ponto que deve ser observado pelos membros do governo, para não entender que o governo está lá como bicho-papão e a gente é quem representa os interesses da sociedade civil muito mais gritante do que o interesse de um ministério que está lá representando uma política que nós aprovamos.

Nas palavras de outro conselheiro: "Acho que hoje a gente tem, enquanto CNAS, a presidência indo para a sociedade civil, o que é um grande ganho, para a gente democratizar aquele Conselho de fato, transformar aquele Conselho num espaço democrático".

2.2 COMISSÕES

O papel dos conselheiros não se resume ao plenário, pois eles também participam das Comissões Temáticas, de natureza permanente, e dos Grupos de Trabalho.

As Comissões Temáticas e os Grupos de Trabalho são constituídos paritariamente pelos conselheiros titulares ou por seus suplentes e têm como coordenadores os primeiros. Contam com apoio de pessoal técnico do quadro do CNAS e funcionam dentro da estrutura das Coordenações de mesmo nome. Qualquer conselheiro, titular ou suplente, pode participar das reuniões de qualquer Comissão ou Grupo de Trabalho, com direito a voz. As comissões são importantes, elas preparam as reuniões plenárias com estudos e discussões prévias. A relatoria dessas comissões tem um papel muito importante no funcionamento do Conselho. As Comissões Temáticas são: Comissão de Política de Assistência Social, Comissão de Normas da Assistência Social e Comissão de Financiamento e Orçamento da Assistência Social.

Essa estrutura visa à ampliação dos espaços de atuação e ao exercício das competências funcionais. Assim, os conselheiros participam dos grupos de trabalho, assumem coordenações, articulam, conversam, mantêm-se informados, ou seja, organizam espaços formais e informais nos quais os compromissos são atualizados e a eficiência torna-se possível. O papel das comissões é muito importante como mecanismo de negociação e tomada de decisão ou, pelo menos, de preparação das decisões do plenário. As declarações de um dos conselheiros, a seguir, são ilustrativas da importância desses espaços.

O Conselho nada mais é do que fruto do trabalho das coordenadorias de comissões, e o trabalho das comissões é feito com empenho e vitalidade; exemplo disso é o critério de partilha. E todos ainda têm mania de dizer que o Conselho Nacional de Assistência Social não faz nada, não entendo isso.

Eu gostaria de dizer, pela experiência que tenho em outros Conselhos da Esplanada, que a atuação das nossas comissões temáticas é exemplo para vários conselhos que não têm esse tipo de organização e não trazem para o plenário, como aqui sempre fazemos, as matérias já devidamente estudadas e analisadas. É importante que as matérias venham com votos das comissões, exatamente para ganharmos agilidade e não ficarem (...) sendo discutidas no plenário para se obter consenso. Esse crivo inicial das comissões é muito importante. Assim, o Conselho Nacional de Assistência Social, com suas comissões temáticas, é exemplo para os conselhos da Esplanada. Tenho participado de vários conselhos que não têm essa organização e vejo que as reuniões são uma verdadeira loucura, porque é necessário formar consensos nas reuniões. Inclusive, tenho sugerido que organizem comissões temáticas em outros conselhos de que participo, exatamente para obter os resultados que temos aqui.

Outro ponto interessante que tenho observado é que, com as comissões temáticas, é possível também se especializar um pouco naquilo de que gostamos mais, no que temos mais interesse. Embora haja uma certa rotatividade nas comissões, é muito salutar essa dedicação na matéria em que realmente temos maior interesse. Essa ênfase dada, tanto pelo presidente como pelo vice-presidente, às comissões temáticas é um ponto importantíssimo do nosso Conselho que não podemos deixar de valorizar e de prestigiar cada vez mais. E, conforme acordo da presidência com a vice-presidência, essa atribuição das comissões, regimentalmente, passará a ser do vice-presidente.

2.3 RESOLUÇÕES

O CNAS emite **decisões** por meio de resoluções de diversas naturezas e finalidades.

Regulamentadoras: atendem diretamente às instituições e organizações cadastradas ou interessadas em integrar o CNAS; Referem-se aos registros de entidades, deferimentos/indeferimentos de pedidos de certificação, renovação de registros, isenção de imposto por recebimento de doações importadas ou retificam erros cadastrais.

Normativas: definem as diretrizes para que as organizações da sociedade civil requeiram reconhecimento do CNAS; estabelecem prazos para cadastro, pedidos e relação de documentos exigíveis; regulam expedição de Cebas e outros documentos relativos ao registro no Conselho; e fixam prazos para a regularização da situação de inadimplência.

Administrativas tratam da organização própria do Conselho, como a criação de grupos de trabalho, a organização de conferências e grupos de estudos; aprovam o Regi-

mento Interno; fazem a indicação do presidente e do vice; e atribuem competências à Secretaria Executiva do Conselho, bem como indicam os representantes para o Conselho;

Deliberativas: são as que demonstram efeitos políticos diretos, como a aprovação das propostas orçamentárias para o Fundo Nacional de Assistência Social e de programas na área (como Peti, PNAS, Norma Operacional Básica) e a partilha de recursos do Serviço de Ação Continuada (SAC) para os estados e os municípios;

Propositivas: constituem a minoria entre o conjunto de resoluções e estão voltadas para a solicitação de estudo ou de atitude por parte de outra instituição do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário;

Eletivas: são atos ou avisos (na realidade, não são resoluções) sobre decisões do Conselho relativas à eleição de entidades representativas.

Deve ser assinalada a existência de grande número de resoluções de caráter regulamentador (1.435) entre o total de 1.610 resoluções cadastradas.¹¹ Dessas, 94 são normativas, 29 deliberativas, 45 administrativas, 8 eletivas e 7 propositivas, o que espelha a função desenvolvida pelo Conselho, em decorrência das atribuições que lhe são determinadas pela Loas.

Em parte, pode-se dizer que o CNAS cumpre em grande parte uma função administrativa. As resoluções regulamentadoras constituem 88% das emitidas pelo CNAS e referem-se sobretudo aos registros de entidades, aos pedidos de certificação, isenção de imposto por recebimento de doações importadas, ou retificam erros cadastrais.

TABELA 1

Distribuição das resoluções emitidas pelo CNAS, segundo sua natureza – 1994-2001

Natureza das resoluções	Quantidade	(%)
Administrativa	45	2,7
Deliberativa	29	1,7
Normativa	94	5,8
Propositiva	7	0,4
Regulamentadora	1.435	88,6
Eletivas (atos ou avisos)	8	0,4
Total	1.618	100

Fonte: Discoc/Ipea. Dados tabulados.

Do total de resoluções analisadas, apenas 0,4% são propositivas e 1,7% são deliberativas, e sua eficácia, medida pela existência de norma legal que as realiza, é de 28,6% e 44,8%, respectivamente. Essas proporções mostram que a atuação do CNAS é insatisfatória se analisada do ponto de vista de suas responsabilidades legais e das exigências para sua plena eficácia e execução. Entretanto, considerando-se a relativamente recente instalação do sistema participativo e as dificuldades de sua implementação, o que exige aprendizado dos atores, tanto dos conselheiros na execução de suas atribuições, como dos órgãos executivos do governo no que diz respeito às deliberações do CNAS, sua atuação pode ser considerada promissora. À primeira vista, a eficácia pode parecer insatisfatória, mas só aparentemente. O importante é que elas acabam por se tornar ponto de referência para outros atores, que passam a discuti-las, operacionalizá-las – e, por que não? – a se articular para propor alternativas.

11. Permaneceram ausentes desse cadastro 90 resoluções por não constarem em registro eletrônico pesquisado para este trabalho.

As declarações podem ter conseqüências administrativas e certamente possuem força política para influenciar os demais atores. Mesmo assim, os desdobramentos denotam que politicamente o CNAS não detém o poder normativo que podemos imaginar em uma primeira aproximação. Talvez não seja esse o principal papel a ser procurado em outras dimensões. Se o CNAS não tem eficácia normativa plena, tem eficácia política pela sua capacidade de influenciar outros atores, estabelecendo alianças e críticas.

O quadro 1 a seguir contém as resoluções e os atos normativos a elas relacionados. A maior parte das resoluções deliberativas e propositivas teve conseqüências normativas, o que significa certa influência e capacidade política para a sua implementação. Das 29 resoluções deliberativas, 13 geraram atos normativos (decretos, portarias ou leis) e 1 resolução propositiva relaciona-se com 2 medidas provisórias.

As declarações do Conselho resultam de interações e complexos movimentos internos de deliberação e negociação. Nesse sentido, são resultados de longos processos de discussão interna ao CNAS e sua execução e plena eficácia dependem de articulações, negociações, alianças e conflitos, mas, sobretudo, dos usos sociais conferidos às suas competências formais.

QUADRO 1

Resoluções deliberativas e propositivas do CNAS e atos normativos correspondentes¹

Data	Resolução nº	Descrição	Resultado
23/8/1995	90	Aprova proposta orçamentária para 1996; solicita apoio explícito às pessoas portadoras de deficiência e a alocação de recursos no FNAS.	Decreto nº 2.529, de 25/3/1998.
2/5/1996	66	Aprova novo Regimento Interno do CNAS.	Lei nº 9.429, de 26/12/1996; Decreto, nº 1.817, de 12/2/1996.
1/8/1996	121	Aprova, com ressalvas, proposta orçamentária do FNAS.	Lei nº 9.720, de 30/11/1998.
6/11/1996	196	Aprova critérios de partilha, entre as UFs, dos recursos orçamentários da área de assistência de 1997.	Decreto nº 2.298, de 12/8/1997.
26/6/1997	108	Rejeita proposta orçamentária do MPAS para a assistência social em 1998.	Resolução nº 98, de 30/6/1998; Lei nº 9.473, de 22/7/1997; Lei nº 9.598 de 30/12/1997.
18/9/1997	150	Solicita ao MPAS estudos explicativos da MP nº 1.473/34.	MP nº 1.599-42, de 5/3/1998; MP nº 2.129-6, de 23/2/2001.
17/11/1997	203	CNAS contrário declara-se ao adiamento de redução da idade para aquisição de benefício (67 e 65 anos).	MP nº 1.599-42, de 5/3/1998 e MP nº 2.129-6, de 23/2/2001.
4/12/1997	204	Aprova a Norma Operacional Básica (NOB).	Lei nº 9.604, de 5/2/1998; Decreto nº 2.529, de 25/3/1998; Decreto nº 2.609, de 2/6/1998.
30/6/1998	98	Aprova proposta orçamentária de 1999 do FNAS, com ressalvas.	Lei nº 10.050, de 14/11/2000 (estende o BPC ao PPD).
16/12/1998	207	Aprova a PNAS e a NOB.	Decreto nº 3.769, de 8/3/2001; Portaria nº 1.111, de 6/6/2000; Lei nº 10.098, de 19/12/2000; Portaria nº 246, de 10/5/2001.
4/3/1999	53	Aprova extensão da NOB.	Decreto nº 3.613, de 27/9/2000.
10/8/1999	209	Aprova proposta orçamentária do MPAS referente à expansão de atividades.	MP nº 2.129-6, de 23/2/2001.
7/12/1999	339	Define a Seas como responsável pela distribuição dos recursos do SAC.	Portaria nº 7, de 16/2/2001.
15/2/2000	5	Aprova novas diretrizes do Peti para 2000-2006 e expansão do programa.	Portaria nº 8, de 16/2/2001.
18/7/2000	160	Aprova proposta de portaria sobre novas modalidades de atendimento.	Ofício/MPAS/Seas nº 156, de 12/7/2000.

Nota:¹ As competências do Conselho serão analisadas na seção 3 deste trabalho.

Fonte: Disoc/Ipea. Dados tabulados.

3 COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS

O CNAS é regido pela Resolução nº 80, de 28 de abril de 1998, e seu regimento define as funções dos membros e a organização interna, além de reafirmar e ampliar as competências estabelecidas em lei. A seguir, estão descritas as competências formais conforme o Regimento Interno do CNAS.

Resolução nº 80, de 28 de abril 1998 – DOU nº (2/6/1998).

- Aprovar a Política Nacional de Assistência Social;
- Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;
- Fixar normas para a concessão de registro e certificado de entidade de fins filantrópicos às entidades privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social;
- Conceder atestado de registro e certificado de entidade de fins filantrópicos, na forma do regulamento a ser fixado, observado o disposto no artigo 9º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
- Zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;
- Convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;
- Apreciar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social a ser encaminhada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS);
- Aprovar critérios de transferência de recursos para estados, municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda *per capita*, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- Estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);
- Indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no Conselho Nacional de Seguridade Social;
- Elaborar, aprovar e modificar o seu Regimento Interno;
- Divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos, podendo também utilizar outros meios de comunica-

ção e divulgação para a transmissão de decisões e de outras informações que o Conselho julgar necessárias;

- Estabelecer critérios e definir prazos para a concessão de benefícios eventuais;
- Propor a instituição de benefícios subsidiários, ouvidas as representações de estados e municípios, conforme o previsto no parágrafo 3º do artigo 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
- Definir os programas de assistência social em âmbito nacional;
- Cancelar o registro de entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidade na aplicação de recursos públicos, conforme o disposto no art. 36 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
- Propor a alteração dos limites de renda mensal *per capita* definidos no parágrafo 3º do artigo 20 e *caput* do artigo 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
- Aprovar as normas de funcionamento das Conferências Nacionais de Assistência Social; e
- Propor o regimento das Conferências Nacionais de Assistência Social e submetê-lo à aprovação da instância competente.

Na década de 1990, os regimentos internos adquiriram diversas formatações mas não mudaram as atribuições¹² de forma substancial.¹³ Essas vinte alíneas foram reagrupadas em classes de verbos e, em seguida, conforme os tipos de ação e seus conteúdos.¹⁴

Apesar da generalidade das atribuições, suas aplicações permitiriam o adensamento das relações com o Executivo e estas foram se revelando úteis na construção do princípio participativo e da própria política assistencial.

Parece interessante ter em mente alguns elementos do funcionamento da área da assistência social: *i)* o Conselho possui uma burocracia que ajuda na gestão das entidades da assistência social; e *ii)* o Conselho estabelece normas e princípios formais, participa da negociação destes e influencia na sua definição, sendo que suas intervenções têm desdobramentos no conjunto do sistema. Nesse sentido, a classificação das competências do CNAS pode ser observada no seguinte quadro:

12. A Resolução nº 66, de 2 de maio de 1996, e a Resolução nº 80, de 28 de abril de 1998.

13. Um exemplo da mudança de atribuições muito discutida e contrária à posição do Conselho foi a redefinição da periodicidade das Conferências Nacionais de Assistência Social. Em março de 1997, o ministro da Previdência e Assistência Social, Reinhold Stephanes, em reunião do CNAS, declarou que a posição do governo era pelo adiamento da Conferência Nacional de Assistência Social e que a sua periodicidade, que era de dois em dois anos, deveria passar a ser a cada quatro anos, a exemplo da Conferência da Saúde. Mesmo assim, a plenária deliberou que formaria uma comissão para redigir documento preparatório da II Conferência e o encaminharia ao presidente da República; manteve a data da conferência e o processo de organização dando início a partir dos contatos com outros atores importantes, tais como os parlamentares. Apesar dessa mobilização, as conferências passaram a ocorrer de quatro em quatro anos.

14. As competências relativa às alíneas III e IV foram alteradas por MP. Esse processo será descrito na subseção 3.1.

**Classificação em classes de competências do Conselho Nacional de Assistência Social,
segundo Resolução nº 80, de 28 de abril de 1998 (DOU de 2/6/1998)**

Classe	Grupo I (estabelecer, cancelar, normatizar, definir)	Grupo II (aprovar)	Grupo III (propor)	Grupo IV (convocar,acompanhar, indicar)
Executivo	III, IV, XVII			
Deliberação recursos	XIV	VII, VIII		IX
Deliberação sistema	II, X, XVI	I	XV, XVIII	V
Internos	XII			
Outros		XIX	XX	

Elaboração dos autores.

Na classe "Executivo", as atividades de normatizar, conceder e cancelar (atribuições III, IV e XVII) causam impactos na organização sistêmica da prestação de serviços, sendo fortes as atribuições do CNAS, pois têm pronta consequência e não dependem de outros atores.

A classe "Deliberação" foi dividida em "recursos" e "sistema": entre estes alguns não dependem de outros atores (estabelecer, definir – atribuição XIV). Os demais dependem de proposições de outros, as quais deverão ser avaliadas pelo Conselho, ou de processos de negociação (atribuições VII e VIII).

Tais atribuições têm impactos decisivos no funcionamento do sistema, seja distribuindo recursos, definindo critérios ou estabelecendo diretrizes. Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos (IX) é uma atribuição importante, mas que não tem a força da definição e do veto.

Nas deliberações sobre o sistema concentra-se a maior parte das atribuições do Conselho. Três delas não dependem de outros atores, mas apenas de processos de deliberação do colegiado (II, X e XVI). Uma, mais fraca, aprova a política nacional (I), outra propõe benefícios subsidiários (XV) e outra sugere alteração de critérios de elegibilidade para acesso a benefícios (XVIII). Essas competências, que permitem ao Conselho propor critérios e ações específicas, têm consequências financeiras e dependem, na prática, da definição de orçamentos.¹⁵

"Internos" e "Outros" são classes nas quais o Conselho submete sua vontade a outros atores, articula, faz alianças, toma posição, escuta e sintetiza. Os verbos "aprovar" e "propor" indiciam iniciativas de organização de Conferências Nacionais.

Essa é uma descrição formal e nela podemos ver que o Conselho tem formalmente poder de definir e de influenciar de maneira marcante as políticas assistenciais. Tal conselho concedeu e cancelou registros de mais de 14.600 entidades de assistência

15. Os critérios para recebimento do BPC têm dois aspectos, um de renda mínima e outro por idade. Desde sua implementação, discutem-se mudanças nesses critérios. Em julho de 1996, na proposta de Política Nacional de Assistência Social, procurava-se traduzir as solicitações da I Conferência Nacional da Assistência Social: destinar 5% do orçamento da seguridade social para a assistência social; modificar a renda per capita familiar de ¼ para 1 salário mínimo para os beneficiários do BPC; e rebaixar a idade mínima do BPC para 60 anos. A Resolução nº 121, de 1/8/1996, aprovou a proposta orçamentária de 1997 para o FNAS e criticou o fato de as proposições da I Conferência Nacional da Assistência Social não terem sido seguidas (a negociação da idade de recebimento do BPC vai até a II Conferência Nacional da Assistência Social). Os critérios de renda e idade não foram alterados. A Lei nº 9.720, de 30/11/1998, por sua vez, estabeleceu que a idade seria reduzida para 67 anos em 1998, e para 65 anos em 2000, o que não se viabilizou, pois a idade mínima continuou em 67 anos. Portanto, a competência para a definição desses critérios tem como obstáculo as restrições orçamentárias.

e administrou, em 2001, recursos da ordem de R\$ 3,5 bilhões destinados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Apenas esses exemplos já demonstram a dimensão da importância das competências formais. Para avaliar o Conselho, é preciso compará-las com o seu funcionamento real.

Pode-se dizer que o funcionamento do CNAS ocorre mediante a associação de quatro elementos: *i)* idéias gerais, entre elas a de participação social e de co-gestão política; *ii)* atribuições formais; *iii)* interação social no espaço do Conselho; e *iv)* articulação de uma rede de apoio às suas ações e decisões.

Apesar dos conflitos inerentes e naturais do processo de interação e de consensualidade de valores e estratégias, foi no manejo conjunto que o Conselho conseguiu consolidar o compartilhamento de poder na área de assistência social.

É no manejo de cada um desses elementos em conjunto que o Conselho adquire força e legitimidade, assegurando que a experiência de compartilhamento de poder se cristaliza gradualmente, apesar dos conflitos inerentes a essa situação, legítima, tanto da ótica da interação e da consensualidade de valores e estratégias, quanto do ponto de vista da efetividade das decisões.

3.1 EXECUÇÃO DA NORMA: CEBAS

Desde a sua instituição, o CNAS se viu diante do espólio do CNSS: acervo, bens materiais, registros administrativos das entidades de fins filantrópicos e, principalmente, todo tipo de problema decorrente da certificação de instituições, inclusive acusações de irregularidades. O depoimento de um conselheiro revela que

o CNAS é o gestor de todas as entidades que atuam na área de assistência social, e por isso ele não é propriamente um Conselho, ele é um órgão público com toda a característica de um órgão autônomo. Ele fornece um dos instrumentos fundamentais para o sujeito obter a isenção das contribuições sociais, que é o Certificado de Filantropia, que agora mudou de nome, é Cebas, Certificado de Entidade Beneficente da Assistência Social.

A tabela 2 apresenta o número das entidades registradas no CNAS ou portadoras de Cebas. Vê-se que o número é significativo e por si só revela a importância dessa atribuição do Conselho. As instituições privadas e as públicas não-estatais atuam de modo crescente na assistência social. Como elas podem usar recursos públicos, é necessária a definição de critérios, bem como de mecanismos de fiscalização e de controle social na aplicação desses recursos.

Para cumprir suas atribuições, o Conselho constituiu grupos de trabalho e estabeleceu competências, prazos e regras para o cadastramento das entidades, o que demanda tempo.

Essa função é criticada internamente por aqueles que acreditam que “não deveria ser uma função do CNAS” e por aqueles que afirmam que deveria ser função de uma equipe administrativa, não do plenário. Para outros, essa deveria ser função da previdência social. Há os pragmáticos, que reconhecem a força advinda dessa atribuição, e outros que assumem a questão como fato e desejam critérios e rotinas mais

bem definidos para análise e julgamento, além da simplificação da normativa para eliminação da política “colcha de retalhos”.¹⁶

TABELA 2

**Entidades registradas no CNAS e entidades filantrópicas portadoras do Cebas
por Unidade da Federação – 2001**

Unidade da Federação	Entidades registradas	Entidades filantrópicas	Total de entidades
Acre	12	7	19
Alagoas	195	22	217
Amapá	23	4	27
Amazonas	48	24	72
Bahia	384	144	528
Ceará	577	142	719
Distrito Federal	129	89	218
Espírito Santo	125	86	211
Goiás	237	144	381
Maranhão	437	34	471
Mato Grosso	117	64	181
Mato Grosso do Sul	110	90	200
Minas Gerais	1.365	1.033	2.398
Pará	161	56	217
Paraíba	114	60	174
Paraná	644	675	1.319
Pernambuco	459	106	565
Piauí	115	25	140
Rio de Janeiro	397	522	919
Rio Grande do Norte	156	57	213
Rio Grande do Sul	499	631	1.130
Rondônia	63	19	82
Roraima	5	3	8
Santa Catarina	316	346	662
São Paulo	942	2.330	3.272
Sergipe	126	46	172
Tocantins	93	16	109
Brasil	7.849	6.775	14.624

Fonte: CNAS – Relatório – Serviço de Cadastro, 2001.

As divergências internas não se referem à importância dessa atribuição específica, sobre a qual existe certo consenso. As discordâncias referem-se ao papel e aos objetivos prioritários do CNAS: certificação ou deliberação sobre a política nacional de assistência. Os entrevistados declaram: "O importante para o Conselho é a parte deliberativa", ou, ainda, que "O CNAS tem uma parte de política, mas sua maior parte é cartorial, não é verdade? A parte cartorial não tem nada a ver com as políticas de assistência social, muito pelo contrário".

Um conselheiro colocou a questão em outros termos. A concessão de Cebas pode ser vista, do ponto de vista da assistência social, como peça da gestão de serviços, ou do ponto de vista do equilíbrio das contas da previdência e de sua Contribuição ao equilíbrio fiscal:

O problema não está se é este ou aquele órgão, mas sim os interesses que estão por trás desse processo. O que está em jogo agora é a tentativa de botar o INSS para fazer o controle maior sobre a concessão e a renovação dos certificados. Na disputa, não interessa se é um ou outro, mas qual a intenção disto. Se a intenção dos dois fosse de fortalecer, não teria problema nenhum, mas não é. Tem outra disputa muito grande que é este dado

16. O processo de registro e de certificação começa nos conselhos municipais. A documentação das entidades é submetida aos critérios definidos em normas legais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social.

maior, que eu acho interessante de se analisar, porque estamos vivendo um ano concreto em que o INSS está ingerindo dentro do CNAS. O problema é fiscal, eles querem transformar o CNAS em um órgão fiscal.

Outro conselheiro, quando perguntado se era papel do Conselho se preocupar com o aumento da arrecadação por parte do INSS, afirmou que "do CNAS não é. O dia em que o CNAS trabalhar com isto ele perdeu sua filosofia. Por que sou um defensor da divisão entre a assistência e a previdência? Por que no dia em que o CNAS tiver a visão fiscalizadora, ele está morto."

Em linhas gerais, o Conselho tem a competência de regular as entidades prestadoras de serviços assistenciais mediante a garantia de idoneidade e qualidade dos serviços, não tendo o papel de contribuir para os ajustes fiscais ou da previdência. O ponto de vista do entrevistado reafirma a idéia da especificidade e da relevância da competência referente ao Cebas para a política assistencial, ponto reafirmado por outros conselheiros.

Entretanto, mesmo essa atribuição legal foi sendo construída gradativamente pelo próprio Conselho. Em meados da década de 1990 o CNAS não estava preparado nem técnica nem politicamente para lidar com a parte "cartorial":

O Conselho nunca mexeu com dinheiro, mas acontece que os outros davam dinheiro e nós éramos encarregados da prestação de contas, e nunca ninguém levou a sério a prestação de contas e nunca ninguém quis assumir. Porque política, isto e aquilo, você controla, você acerta, mas aquilo que depende da assinatura, da sua chancela, você não pode prorrogar. Então, o momento do cartório é um momento às vezes em que as pessoas não querem ouvir, não querem saber se ele existe, mas infelizmente ele existe.

Durante certo período, a competência legal era atribuição de uma coordenação da burocracia do Conselho e apenas no fim da década de 1990 passou a ser atribuição do plenário. Será reproduzido a seguir o trecho de um diálogo, resultante de entrevista, que narra um pouco dessa história e demonstra o hiato entre a atribuição formal e seus usos:¹⁷

a- Eu inventei a Presidência Ampliada, não é? Antes não tinha.

b- Explica isto aí. A gente não viu ainda, a gente não viu em lei.

a- Lei não tem, fizemos a Presidência Ampliada, o presidente não decidia nada que não fosse com os coordenadores das comissões. O que acontecia? Você emitia um certificado que passava pela Comissão de Normas, mas pelo coordenador da comissão, que era funcionário, não pelo conselheiro.

c- O conselheiro não opinava, não é?

a- Eu acabei com isto, falei: "eu não assino nenhuma resolução mais aqui". Resolução era *ad referendum*. Publicava-se no Diário Oficial e no fim do mês era homologada.

c- Então não passava pelo conselheiro?

a- A partir dali não se fez mais resolução *ad referendum*. Só faço no voto, só com todo mundo votando. O funcionário coordenador de normas não gostou porque acabou com o poder dele, acabou o poder do secretário-executivo e os conselheiros passaram a ter poder.

b- O coordenador da comissão não precisava ser conselheiro, ele podia ser funcionário?

17. O interlocutor a é conselheiro; os demais, entrevistadores.

a- Um funcionário da parte cartorial, o Conselho não existia de fato. Aí eu fazia o seguinte: a reunião era na segunda ou terça, eu fazia na quinta a Reunião Ampliada com os coordenadores e conselheiros de comissão com os assuntos, vamos ver o que é que nós temos aí? Então você fica responsável na sua comissão, você na sua, você na sua, e eu com quem precisar, mas os assuntos são este, este e este. E outra coisa, a Comissão de Análise, que é a parte cartorial de funcionários do CNAS, tem de submeter a vocês para chegar no plenário, porque assim o funcionário da Comissão de Análise passava para o coordenador da Comissão de Normas, que era funcionário, que passava para o secretário-executivo e o presidente chegava e assinava e ia para o Diário Oficial e depois você vinha só para homologar o que tinha ido para o Diário Oficial, o tempo inteiro. Aí eu falei: Como é que é isto?

d- Isto foi em que ano? 1999?

a- Acho que foi no fim de 1999, quando começaram a vencer uns certificados (...). Aí fui prestando atenção, peguei o balanço das entidades, entidades de 600, 900, mas tinha entidade de 3.200. Tira 20% de 3.200, para ver quanto é que dá isto. Chamei os conselheiros e falei, olha, gente, este negócio vai mudar, a resolução ia para o Diário segunda, terça, quarta, quinta e sexta. Outra coisa que eu pedi para estipular era que as entidades pequenas não têm condição de comprar Diário Oficial todo dia, então a resolução só sai quinta-feira. E eu queria com isto diminuir o fluxo de ficar resolvendo coisa todo dia. Todo mundo concordou e eu falei: "se você quiser assinar *ad referendum* você assina lá no plenário". Mas eu tive essa posição, porque eu não era presidente, eu era conselheiro normal, eu fui o primeiro do governo a pedir vistas de um processo.

c- Em termos práticos, alguma instituição deixou de ter seu certificado renovado por causa desse novo procedimento, dos conselheiros olharem tudo?

a- Sim, várias. Pega o balanço da gestão.

c- Isto em função dessa mudança de procedimento.

a- R\$ 7 milhões é o aumento de arrecadação do INSS na minha gestão. Não é que eu fiz o jogo do INSS, não. É que realmente não tinha como as instituições requererem.

c- Então são instituições que não são filantrópicas mesmo, não é? Porque o objetivo não é aumentar a arrecadação.

Como vemos, uma das atribuições centrais do Conselho era desempenhada, até 1999, pela sua burocracia.¹⁸ Posteriormente, as atividades foram submetidas ao plenário e as comissões passaram a ser presididas por conselheiros. Os pedidos de concessão e de renovação de Cebas começaram a ser fortemente avaliados pelos conselheiros, instruídos pelas comissões e votados em plenário. Como consequência, a arrecadação do INSS aumentou, não por razões "fiscais", mas segundo a lógica do controle público da assistência social, como relatou um conselheiro.

A autonomia de decisão é total. O fato simples de que existe uma representação fiscal do INSS contra uma entidade não significa que nós vamos crucificar a entidade. Vamos analisar e acatar ou não. Há casos em que você acata e há casos em que você não acata. A responsabilidade é nossa, do Conselho. O Conselho tem de se organizar de um modo que não prejudique a entidade porque, afinal de contas, quais são as entidades que normalmente são

18. A Medida Provisória nº 453, de 23/3/1994 (reeditada com o nº 501), transferia competência do Conselho para outras instâncias governamentais, em especial a definição de critérios e normas que regulamentam as relações com as entidades filantrópicas. O CNAS retomou suas atribuições após intensas negociações com diversos atores, sobretudo o parlamento.

prejudicadas nesse caso? As pequenas. As entidades grandes têm jurídico, têm contador, têm muito dinheiro para pôr lá dentro e contratar um belo de um escritório de advogados para defender R\$ 1 milhão, R\$ 2 milhões e até R\$ 10 milhões por ano que eles deixam de recolher. Então, gastar até R\$ 100 mil para resolver esse problema está tranquilo. Mas aí você pega a casa de não sei de quem que tem quarenta pessoas num asilo. Eles não têm dinheiro. Aí você tem parar para pensar e ver o que vamos fazer com isso. Quando você prejudica uma entidade pequena é diferente de quando você exige alguma coisa de alguma entidade grande.

Entretanto, os conflitos entre os espaços e as atribuições são constantes e continuaram nos meses seguintes ao período descrito pela entrevista citada. O papel da Coordenação de Normas é ainda fundamental nas decisões sobre concessão e cancelamento de Cebas.

Não é função da Seas, é função própria do Conselho. Do Conselho não, do conselheiro. É uma função da Coordenação de Normas do Conselho, eles têm de ter gente preparada e tudo o mais. Por enquanto você recebe a resolução para votar, onde tem o parecer da Coordenação de Normas, do serviço de análise, você pode tranquilamente pedir vista. E então você vai analisar o mesmo processo que eles analisaram, vai analisar o relatório deles, o voto, o parecer da Coordenação de Normas e você vai em cima decidir alguma coisa. Pode votar um parecer acatando ou indo contra. Na realidade, você vai dizer: baseado nisto, ou em fazendo contas, ou outras situações legais, você é a favor ou contra. Existem situações em que o parecer da Coordenação é favorável e o Conselheiro vota contra, negativo. Eles dizem que não e a gente diz que sim.

Mesmo no caso da inscrição e da emissão de Cebas acontecem conflitos relacionados à autonomia e ao papel do Conselho, pois não estão envolvidos apenas procedimentos formais: os conselheiros eventualmente visitam as instituições, conversam e depois elaboram parecer. Cada procedimento, à semelhança das normas jurídicas, pode ir sofrendo mudanças, formando “jurisprudência”, criando parâmetros de decisão e interpretações.

Cite-se o exemplo de um processo de concessão de certificado que inicialmente foi indeferido pelo serviço de análise e, depois de esclarecimento verbal do advogado da instituição requerente, foi reconsiderado pelo plenário. Portanto, a concessão de certificados segue procedimentos e é feita a partir de certos critérios formalmente definidos, mas em certos casos pode envolver o convencimento por meio de argumentos e evidências apresentadas na plenária do CNAS. Passemos ao exemplo.

A relatora do processo, na análise de certo pedido de renovação de Cebas, “indeferiu o pedido”, pois a instituição “não comprovou a aplicação em gratuidade na forma dos arts. 2º, inciso IV, do Decreto nº 752/91, e 3º, inciso VI, do Decreto nº 2.536/98, nos exercícios de 1997, 1998 e 1999.” O pedido havia passado pelo Serviço de Análise do CNAS, com parecer similar.

Na argumentação, o representante da entidade fez considerações formais e de mérito. Afirmou que as questões formais eram secundárias diante do mérito, mas as expôs com muita precisão, de maneira que deixasse claro que, no caso de julgamento desfavorável em questão de mérito, caberiam os recursos legais adicionais. Nas questões substantivas contou a história da instituição, afirmando sua idoneidade: “Nunca, em momento algum, a instituição realizou operações comerciais no seu objeto social (...) isso é importante porque surgiu a idéia de que a instituição exercia o comércio ou

ela existia para atribuir recursos à sua controladora em atividade comercial”. Esse representante explicou que a instituição atua na área educacional e que consta do seu objeto social, fazer donativos a hospitais, creches e entidades filantrópicas assistenciais e benemerentes, também expresso no seu objeto social e, também dar auxílios, pensões, e hoje detém ambulatório médico com mais de 1.300 atendimentos. Concluiu que a instituição não exerce atividade com fins lucrativos e ainda respeita a gratuidade. Então requereu a alteração da decisão e a concessão do certificado.

Os conselheiros argüíram o advogado, questionaram sobre as especificidades da instituição e, finalmente, aprovaram na forma soberana do plenário a concessão do certificado em voto contrário à relatora e ao serviço de análise.

Como se pode ver, a heterogeneidade da composição é uma das dificuldades e uma das vantagens do Conselho, pois, afinal, permite a troca de experiências e critérios e encontra nas interações dentro do Conselho uma possibilidade de síntese e solução para certos impasses. A divisão do trabalho e os espaços de interlocução entre as partes favorecem a formação de uma visão de conjunto e o compartilhamento de certas condutas de decisão. O papel do Conselho vai além de emitir ato administrativo, pois tem desdobramentos, gera legitimidade e confiança. O conselheiro com sensibilidade para questões próprias da assistência pode visitar a entidade e conversar com as pessoas. Foi declarado a esse respeito:

(...) às vezes o governo esquece que o presidente, o tesoureiro, o contador, o secretário que trabalham na entidade o dia inteiro para sobreviver, chega de noite ele é voluntário. Então, ele vai lá e faz um recibo num papel de pão, o contador é o contador que vai e dá a sua horinha e tal, e o Conselho esquece, o governo esquece que isto é uma colaboração voluntária, é um a mais para o governo, e isto não custa nada para ele e ele vai e passa a caneta e indefere e tal, mas por quê? Porque não sabe fazer, mas ninguém ensinou para ele! Ninguém foi lá e disse para ele, para a creche de Pirapora, que ela tinha de mandar um relatório dizendo quantas crianças ela atendia e o que tinha de fazer. São detalhes que eu acho que a previdência não tem a sensibilidade. Previdência Social não combina com assistência social.

As tensões sobre as funções e os papéis do Conselho foram contínuas ao longo da década de 1990, o que pode ser percebido nas pressões da Seas para o estabelecimento de procedimentos que, a princípio, seriam da atribuição do Conselho.

Em março de 2000, em apresentação ao Conselho, a Seas solicitou a inclusão, na agenda do CNAS, da discussão sobre prazos de carência, registros e emissão de Cebas. Seu argumento era de que havia ocorrido desestímulo à criação de entidades nos últimos três anos.

O CNAS contestou, pois em junho de 1998 essa questão havia sido debatida com a proposição de alteração do Decreto nº 2.536. Discutiram-se a mudança no procedimento de encaminhamento dos processos e a alteração do decreto, pois 172 processos estavam acumulados e não haveria tempo hábil para que fossem analisados. O CNAS decidiu que o parecer de cada conselheiro substituiria o da equipe de análise.

Finalmente, a competência teve seu escopo alterado por meio da Medida Provisória nº 2.129-6, de 23 de fevereiro de 2001, que alterou a Loas. A MP tem a seguinte redação em substituição aos incisos III e IV:

III - observado o disposto em regulamento, estabelecer procedimentos para concessão de registro e certificado de entidade beneficente de assistência social às instituições privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social que prestem serviços relacionados com seus objetivos institucionais;

IV - conceder registro e certificado de entidade beneficente de assistência social.

Com a nova redação, o Conselho deixou formalmente de definir conteúdos, passando a delimitar procedimentos na concessão de certificados. Essa interferência do Executivo sobre as competências do Conselho contextualiza as afirmações dos entrevistados de que as atribuições que competem ao CNAS não vêm sendo desempenhadas, uma vez que "o Conselho vem sendo mantido porque é constitucional", e o governo continuaria definindo as regras e as normas da política. "O CNAS aprova as proposições governamentais".

As competências formais são reinterpretadas conforme os usos políticos possíveis e, a rigor, podem ser reenunciadas para permitir, evitar ou dificultar certos usos. Os significados atribuídos pelos conselheiros a esses usos e movimentos políticos relacionam-se com as tentativas de delimitação de autonomias relativas e das funções de cada instituição, grupo ou ator envolvido na área. A perda de autonomia foi reconhecida por um dos entrevistados:

O que é importante é você sentir a entidade na ponta e saber que ela funciona. Mas o que acontece é que eles (os processos) vêm dos Conselhos Municipais sem aquela firmeza de informação, e o artigo 8º do Decreto 2.536 remonta para o INSS para pegar informações. O INSS tem um trabalho muito bom, e deve ter, só que é o município, é a ponta que está avaliando e que tem a informação. O decreto remonta para um terceiro órgão (INSS) fazer a fiscalização. É este choque que acaba emperrando a área cartorial.

Hoje você não pode mais, nós tínhamos isto até o artigo 18º, mas a MP 2.129 remonta a gente para o Decreto 2.536, a gente fica preso. Então, na verdade, nós não temos mais como sair. O problema é que o 2.536 é um decreto previdenciário e assistencial num decreto só. Ele não remonta à Loas, ele vai para a Lei 8.212.

Os aspectos formais delimitam as ações do Conselho, mas o principal é a rede de relações de confiança que a instituição pode tecer, o que na literatura sociológica geral tem sido denominado de legitimidade.

3.2 COOPERAÇÃO E CONFLITO: OS USOS DAS COMPETÊNCIAS

O CNAS opera em contexto de pequena escala e possui regras, questões e dinâmicas internas próprias. Sua ação depende do entrelaçamento e das trocas recíprocas com outros atores de forma direta ou indireta. A instituição movimenta-se em complexo conjunto de interdependências. Ter confiança e despertar a confiança são os principais elementos dessas trocas.

CNAS e Seas constituem o núcleo nacional de uma rede de instituições públicas assistenciais e privadas delimitado por um conjunto de enunciados legais que redefiniram as relações dos poderes públicos com a sociedade.

Como vimos, o Sistema de Assistência Social é composto pelos órgãos gestores estaduais, municipais, nacionais e do Distrito Federal; pelos conselhos deliberativos e participativos dos níveis de governo e também pela rede de entidades assistenciais beneficentes.

O CNAS discutiu as normas operacionais que reformularam o processo de descentralização e os mecanismos de participação e co-gestão do sistema. Em depoimento obtido por meio de entrevista:

Acho que o CNAS é um espaço legítimo para que possamos tratar dos assuntos da assistência social. Acho que o CNAS cresceu muito nos últimos sete para oito anos em que a gente está atuando. Acho que hoje, por causa das formações dos conselhos municipais, ele recebe uma demanda muito mais forte e tem necessidade de centralizar com muito mais força também, mas acho que o Conselho Nacional precisa de legitimação de estados e municípios, senão ele acaba ficando estaque.

O CNAS tem o papel de potencializar a participação, articulando atores heterogêneos, tecendo alianças, delimitando espaços e criticando. Assim, é capaz de despertar confiança e legitimidade aos olhos das redes de instituições e atores da sociedade civil e do próprio Estado. As estratégias de descentralização permitiram ampliar essa rede de alianças que, se não é inteiramente sem conflitos, estrutura regras que incentivam a cooperação.

3.2.1 Normas Operacionais

A Norma Operacional Básica (NOB) reinventa a engenharia institucional e do processo de tomada de decisões. Portanto, é decisiva na gestão do sistema, mesmo não constando formalmente como uma das competências formais específicas do CNAS.

A NOB foi discutida e atualizada em diversos textos legais, portarias e decretos e a sua aplicação exige processos de negociação constantes. A partir da Norma Operacional Básica de 1999, foram criadas Comissões Intergestoras Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT) como espaços permanentes de articulação entre os gestores para a operacionalização da política nacional de assistência social. As CITs e CIBs não deliberam aspectos da política de assistência social, apenas negociam sobre aspectos operacionais da gestão para que o estabelecido na Loas, na política e na NOB, que é objeto de deliberação dos conselhos, seja efetivamente executado.

As matérias de discussão podem ser sugeridas pela Seas, pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas) e pelo Congemas e, segundo as atas do CNAS, sempre tiveram preocupação com a “pactuação”. Afirmo um conselheiro:

Não tivemos nenhum assunto que fosse colocado em votação. A Comissão deve, realmente, ser um fórum de negociação. Entre esses avanços podemos destacar: a participação na discussão dos critérios de partilha do ano 2000 e 2001; a definição da periodicidade dos planos plurianuais de assistência social; a habilitação de estados e municípios ao modelo de gestão; a observância do artigo 30 da Loas, condição para a habilitação ao modelo de gestão; compartilhamento na revisão de conceitos e na tomada de decisão etc. É importante registrar que muitos dos assuntos objetos de discussão da Tripartite ao longo desse período eram da alçada de deliberação deste Conselho, do CNAS. E nessa ocasião, nós sempre os encaminhamos para o Conselho apreciar e decidir, com a proposta do posicionamento da Comissão Tripartite. Então alguns temas importantes foram decididos por este Conselho

a partir de proposições da Tripartite. Por exemplo, a periodicidade dos planos de assistência social, que passaram a ser plurianuais, os consensos sobre novos critérios de partilha, a orientação a respeito da composição dos conselhos estaduais, a representação do Poder Executivo e dos conselhos como instâncias de recursos, a regulamentação do processo de habilitação dos estados. (...) Discutimos também a Medida Provisória nº 1.696, que permite a transferência em caráter excepcional dos recursos financeiros do SAC diretamente às entidades privadas, e o Decreto nº 3.409, que regulamenta as ações continuadas da assistência social. Além disso, discutimos a portaria recente sobre o SAC, que define o plano de ação correspondente à transferência de recursos deste ano.

As estratégias de descentralização foram explicitadas em diversas atas de reuniões do CNAS. A importância das discussões e dos mecanismos criados pelas NOBs para a construção da política assistencial é evidente:

Vale ressaltar que hoje nós temos 3.651 municípios brasileiros habilitados na condição de gestão municipal, e isso representa 66,3% dos municípios. É pouco ainda em relação ao que pretendemos conseguir até o final do ano, mas sabemos que é um processo que começou em função do estabelecido na NOB 99, do ano passado. Muitos municípios ainda não se adequaram plenamente às exigências da NOB e outros ainda estão iniciando esse processo, inclusive com constituição de conselhos, elaboração de planos e criação de seus fundos.

O sistema permite a articulação dos diversos atores envolvidos. Na tabela 3 pode-se observar a capilaridade dos Conselhos nos demais níveis de governo.

TABELA 3

Descentralização e planejamento participativo na Assistência Social

	1996 ¹	1997 ¹	1998 ¹	1999 ¹	2000 ²	2001 ²
Conselhos	2.645	3.605	3.923	4.840	3.802	4.105
Fundos	2.247	3.342	3.487	4.701	3.802	4.105
Planos elaborados	1.941	2.076	2.208	4.482	3.802	4.105
Municípios ³	4.974	4.974	5.507	5.507	5.507	5.561

Fontes: ¹ Balanço Geral da União. Relatório, v. 1, exercício de 1999.

² Coordenação de Descentralização/Seas/MPAS. Descentralização segundo os critérios da NOB2.

³ Informação da FIBGE.

Portanto, a NOB teve conseqüências importantes no desenho do sistema e nas práticas de relacionamento entre suas partes. Segundo um dos nossos entrevistados, a norma "obrigou o efetivo funcionamento dos conselhos e não apenas sua existência formal, que apenas satisfaz a exigência para repasse de recursos".

Antes da NOB a exigência era formal, consideravam-se em gestão descentralizada os estados e municípios que tinham Conselho implantado, fundos e planos para aplicação de recursos, e depois as Comissões Intergestoras os habilitavam de acordo com os critérios dessa norma.

Após o processo de negociação, em que pesem as dificuldades de implementação e as críticas ao processo, os critérios passaram a incluir a comprovação da criação e do funcionamento do Conselho e do Fundo e a apresentação do Plano de Assistência Social aprovado pelo Conselho na respectiva esfera de governo.

Os Conselhos de Assistência Social dos níveis subnacionais têm funções semelhantes ao do nível nacional. Acompanham a gestão financeira da política de assistência social, materializada na existência dos fundos de assistência social em cada esfera de governo e em planos para aplicação dos recursos.

A rede de relações institucionais na assistência social é complexa. É uma engenharia que facilita a obtenção de apoios, alianças e o compartilhamento de valores e da decisão sobre regras do sistema. Sobre o redesenho dos mecanismos de participação e de co-gestão, o exemplo dado nas entrevistas é o papel da Comissão Tripartite e suas ligações com o CNAS:

Na NOB se criou e se instituiu a Tripartite, e o que é a Tripartite? É a representação dos governos municipais, dos governos estaduais e do governo federal, mas os órgãos gestores se reúnem por três, quatro dias, e definem uma série de estratégias. Porque a Norma Operacional Básica define que elas podem elaborar propostas a ser deliberadas pelo Conselho.

As Comissões Intergestoras são espaços de articulação entre os gestores, como forma de viabilizar a implementação da política de assistência social, e cumprem essa função por meio de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da assistência social. Têm como competências habilitar e desabilitar estados na condição de gestão estadual, no caso das CITs, e habilitar e desabilitar municípios na condição de gestão municipal, no caso das CIBs. Participam do acompanhamento da gestão da política de assistência social no seu âmbito de atuação, discutem sobre os critérios de transferência de recursos da assistência social para estados, Distrito Federal e municípios e participam da definição de estratégias para a ampliação dos recursos da assistência social. Suas conclusões são publicadas, divulgadas e encaminhadas para ciência dos Conselhos e para os gestores. Quanto às matérias de competência dos Conselhos, quando analisadas pelas Comissões Intergestoras, são submetidas a estes para aprovação.

A CIT organiza-se no âmbito federal e as CIBs organizam-se no âmbito dos estados, com a seguinte composição paritária:¹⁹

- Tripartite:

- Três representantes da União, indicados pela Seas;
- Três representantes dos estados, indicados pelo FONSEAS;
- Três representantes dos municípios, indicados pelo Fórum Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (FONGEMAS).

- Bipartite:

- Três representantes do estado, indicados pela Secretaria Estadual de Assistência Social ou congêneres;
- Seis representantes dos municípios, indicados pelo Fórum Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social, ou congêneres.

A partir da Norma Operacional Básica de 1999, as Comissões Intergestoras, à semelhança do que ocorreu no âmbito das políticas de saúde, tornaram-se espaço de arti-

19. A Comissão Intergestora Bipartite para o Distrito Federal – CIB/DF – organiza-se no âmbito da Capital, com a seguinte composição: três representantes da União, indicados pela Seas; e seis representantes do DF, indicados pelo órgão de Assistência Social do próprio Distrito Federal.

culação entre os gestores dos diversos níveis de governo para a operacionalização da Política Nacional de Assistência Social. Foram criadas pelo CNAS em função da NOB e, a CIT tem de prestar contas a ele do que faz. As Comissões Intergestoras – CIT e CIBs – não deliberam, mas negociam aspectos operacionais da gestão, conforme – o estabelecido na Loas, na PNAS e na NOB; a deliberação é função dos conselhos.

Os assuntos em pauta por sugestões da Seas, do Fonseas e do Conselho Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) são objeto de pactuação. Os representantes afirmam que é raro um assunto ser colocado em votação. Às vezes demora mais para um tema ser pactuado, mas há o cuidado de se chegar a consensos, evitando a votação. Nesse sentido, as comissões são fóruns de negociação. Discutiram nos anos 2000 e 2001 os critérios de partilha; a periodicidade dos planos plurianuais de assistência social; a habilitação de estados e municípios ao modelo de gestão; a observância do artigo 30 da Loas; a condição para a habilitação ao modelo de gestão; o compartilhamento na revisão de conceitos e na tomada de decisão etc. Os assuntos discutidos nas comissões, alguns de competência do CNAS, foram encaminhados a este para apreciação e decisão.²⁰

Como em qualquer jogo, a ameaça de sanção está presente – a desabilitação, por exemplo – mas o seu uso sinaliza, em muitos casos, a necessidade de mudanças nas orientações estratégicas. Equilibrar e interpretar sinais de ruptura e ameaça exigem habilidades e um risco calculado que supõe equilíbrios delicados entre cooperação e conflito.

A construção dessa engenharia visa a estimular acordos de cooperação e a potencializar os recursos de confiança entre os atores. Se, nas negociações entre os atores, eles se convencem sobre certas regras, não resta alternativa senão cooperar, mesmo que certos conflitos permaneçam latentes.

3.2.2 Critérios de partilha

O CNAS é um espaço privilegiado de deliberação. Nele se articulam diversos agentes, com outros conselhos, conferências, segmentos e instituições; os mecanismos são vários: comissões de interface, plenárias entre conselhos, resoluções conjuntas, entre outros. As ligações com outros atores são estratégicas e visam a criar desdobramentos políticos importantes. São apresentados a seguir dois exemplos que ilustram esses desdobramentos.

Em 1999, os critérios de partilha dos recursos do FNAS para o SAC estiveram em pauta. Foi apresentado um estudo do Ipea ao Conselho e o debate foi estendido à CIT. Ao fim, foi criado um grupo de trabalho para redigir novos critérios de repartição de recursos destinados à assistência social que teria a participação dos estados e municípios na formulação de sugestões. O processo é revelador das relações que ocorrem entre diversas instâncias federais. Nesse caso, o CNAS ficou sem instrumentos para transformar suas competências institucionais em ações ou proposições efetivas,

20. O relacionamento com o Legislativo é atribuição da presidência do CNAS e dos conselheiros, que o fazem por afinidade, vínculo partidário ou quando se formam comissões de conselheiros para representar o CNAS nas matérias de seu interesse. As Coordenações têm por função acompanhar os trabalhos do Congresso Nacional no que diz respeito à assistência social e a outras políticas públicas. Nas entrevistas, foi apontada, inclusive, a importância das ligações pessoais e institucionais (o presidente ligado ao partido do governo ou ligado a bancadas fortes no congresso) com o Poder Legislativo e da presença do deputado Eduardo Barbosa no Conselho.

embora acabasse por influenciar as decisões tomadas pela Seas. O manuseio de dados de forma técnica fez que a balança da definição do critério de partilha pendesse em favor da Seas/MPAS.

Os critérios de partilha foram apresentados pela Seas/MPAS na reunião ampliada do CNAS de julho de 1999 e foram enviados oficialmente ao CNAS para aprovação em agosto e setembro desse mesmo ano. A proposta elaborada a partir de estudo do Ipea foi duramente criticada, pois reduzia os recursos destinados a 17 dos 27 estados da Federação. Foi analisada pelo CNAS e sua aprovação ocorreu apenas para aplicação em 2000. Indicou-se a necessidade de novos estudos. A Seas não os realizou nem apresentou alternativas. Na elaboração da proposta orçamentária da assistência social para 2001, o CNAS resolveu manter os critérios como estavam, "na falta de outros estudos". Prevaleram, então, nos anos 2000 e 2001, os critérios de partilha. Conforme registros de ata:

Temos a Resolução nº 339, de 7 de dezembro de 1999. O CNAS aprovou os critérios de partilha para os recursos do ano 2000. Todos se lembram, à exceção dos novos conselheiros, da exaustiva discussão e do trabalho para não aprovar critérios que prejudicassem qualquer estado brasileiro, mesmo reconhecendo que alguns necessitam de mais recursos do que aqueles recursos que recebiam. Um artigo da Resolução nº 339 diz que a Seas deve encaminhar, no primeiro semestre de 2000, ao CNAS, para aprovação, os novos critérios de partilha para o ano 2001. Em razão desse artigo da Resolução nº 339, a Seas constituiu na Comissão Tripartite uma câmara técnica, composta por técnicos da Seas, por representantes dos municípios (Congemas) por representantes dos estados (Fonseas). Os municípios, reunidos na sua primeira reunião de diretoria como Congemas, em 17 de março, deliberaram que seria precipitado nós propormos um novo critério de partilha para 2001, tendo em vista que nem sequer havia sido avaliado o resultado do critério de partilha passado; sequer os estados que receberam o *plus* tiveram um monitoramento adequado para verificar o resultado. E, pior do que isso, os conselheiros antigos lembram que quando fizemos a avaliação do documento do Ipea, esse documento tinha falhas terríveis em termos de indicadores sociais, e foi dito pelo Ipea que as falhas ocorreram por falta de dados censitários no nosso país. Em razão de não termos dados atualizados, o Ipea não atualizou nenhum dado, só houve uma Pnad 1998 que continua não trazendo todos os dados que precisaríamos ter. Considerando-se que no ano 2000 teremos o Censo, que deve verdadeiramente atualizar os dados da nossa população, o Colegiado de Gestores levou para essa câmara técnica a firme posição de que não deveríamos fazer novo critério de partilha para o ano 2000. A mesma posição foi apresentada pelo Fonseas. Esses dados foram trabalhados e foi elaborado um documento, já distribuído aos senhores, que mostra o que a câmara técnica executou e, ao final, essa mesma câmara técnica apresenta conclusões e recomendações. A Seas cumpriu seu papel. Tinha de mandar no primeiro semestre uma proposta. Quem define, quem vota é o Conselho, não é a Comissão Tripartite. A Tripartite tem a função de detalhar questões operacionais, mas não de votar. Ela pode pactuar, como fizemos com relação a essa situação, mas quem vota, quem faz alteração na Resolução nº 339 é o CNAS. Para subsidiar o CNAS, a recomendação da CIT é a que está aqui apresentada:

1. Manter os critérios de distribuição de recursos estabelecidos no artigo 1º da Resolução nº 339, de 7 de dezembro de 1999, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) do ano 2000 para o ano 2001, inclusive no que se refere aos percentuais estabelecidos para os estados e para o Distrito Federal constantes do anexo da citada resolução, aguardando a realização de novos estudos, pela Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas), baseados nos

dados censitários da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE), necessários para adequação de novos critérios de partilha.

2. A aplicação dos recursos orçamentários adicionais ao SAC destinados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ao longo dos exercícios de 2000 e 2001, deve dar prioridade às metas estabelecidas nas Agendas Sociais.

3. Os recursos adicionais de caráter nacional devem ser alocados prioritariamente nos estados que alcançarem melhores resultados nas respectivas agendas.

4. Definir indicadores de avaliação de gestão, de qualidade de serviços e de resultados junto aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Estes indicadores serão adicionados àqueles utilizados no ano 2000 na repartição dos recursos, visando a uma distribuição mais equânime dos mesmos.

5. Identificar o valor dos recursos destinados pelos estados, Distrito Federal e municípios ao co-financiamento, para a implementação da política de assistência social, dado importante na avaliação da aplicação e do controle dos referidos recursos.

6. Avaliar, junto aos estados que tiveram recursos adicionais concedidos no ano 2000 (*plus*), os resultados alcançados na sua aplicação (impacto social).

- Eu não acho procedente que votemos de afogadilho essa questão hoje. Penso que cada conselheiro deve se debruçar sobre o que está aí e essa matéria entrar em votação na próxima reunião. Neste Conselho estão representados a sociedade civil e o governo. Nesses 30 dias, quem quiser que faça consultas, mas os conselheiros tragam na próxima reunião os seus pareceres sobre esse item para que possamos votá-lo. Essa é a posição que também apresentamos na Comissão de Política, com a qual concordaram.

- Os pontos aqui apresentados sofreram grande discussão para sua pactuação, repito. O fato de não termos ainda um Censo atualizado dificulta muito. Outro ponto importante a destacar é que não temos indicadores próprios da assistência social. Na realidade, os critérios foram elaborados utilizando-se indicadores gerais apresentados pelo Censo. Há uma certa precariedade no que se refere aos indicadores da assistência social. Mais ainda: quando os critérios de partilha foram aprovados por este Conselho, treze estados tiveram aumento nos recursos destinados ao SAC. E esses estados estão procedendo ao critério de partilha – parece-me que há um ainda que não realizou os critérios de partilha dos recursos da União, estando em fase de conclusão. E esses estados encontram dificuldade para fazer isso, até em razão da falta desses indicadores. O CNAS poderia propor, na Comissão de Financiamento, uma discussão mais aprofundada a respeito de critérios de partilha.

– Ficamos sabendo ontem que os recursos têm um limite; eles serão os mesmos do ano de 2000. Vamos dividir o quê? Não vai haver expansão orçamentária, em princípio.

Então, vamos discutir um critério de partilha sem nenhuma expansão?

– Não é isso. Queremos suspender a alteração de critérios de partilha para o ano 2001. Está se fazendo alguma recomendação. Eu quero lembrar que quando aprovamos os critérios de partilha, exigimos que a planilha viesse anexa, com a distribuição dos percentuais por estado, exatamente para que, se caísse do céu algum dinheiro, se as emendas tão batalhadas na Comissão de Seguridade Social fossem aprovadas e não fossem contingenciadas – como estão no momento –, esses recursos pudessem ser distribuídos para todos os estados. Lembram disso? Não foi isso que pactuamos? Nossa proposta é ficar como está. A CIT pactuou, no caso de haver sobras em algumas situações, como

aplicar essas sobras. A Tripartite pode pactuar, nós estamos de acordo com essa proposta. No entanto, não é a Tripartite que vota, o CNAS tem o direito de concordar ou não com essas recomendações.

São claros os desdobramentos políticos. Na impossibilidade de se tomar decisões sobre o objeto em questão, apontava-se a ausência de estudos, de dados consistentes e conclusivos que lastreassem alternativas à proposta de discussão. Definiu-se que estudos seriam feitos e o processo de deliberação seria desenvolvido até o prazo definido por lei. Para tal, deveria ser instituído um grupo de trabalho sobre o critério de partilha. Vejamos: o CNAS aprovou os critérios de partilha para os recursos do ano 2000 por meio da Resolução nº 339, de 7 de dezembro de 1999. A discussão e o trabalho foram exaustivos para que não fossem aprovados critérios que prejudicassem qualquer estado brasileiro, mesmo com o reconhecimento de que existem estados mais “pobres” e outros mais “ricos”.

O texto dessa resolução previa então alguns desdobramentos: a Seas deveria encaminhar em 2000 ao CNAS, para aprovação, novos critérios de partilha para 2001. Foi constituída a Comissão Tripartite: uma câmara técnica, composta por técnicos da Seas, representantes dos municípios (Congemas) e representantes dos estados (Fonseas). Considerou-se no Congemas, não sem divergências, que seria precipitada a proposição de novos critérios – os atuais nem sequer haviam sido avaliados – e que os estados que receberam o *plus* não foram monitorados de forma adequada, apontando-se que o documento elaborado pelo Ipea tinha falhas graves nos indicadores sociais elaborados. O próprio Ipea havia dito que as falhas ocorreram por falta de dados censitários, por exemplo, a região Norte não tinha estimativas da população rural ou dados confiáveis a respeito do número de pessoas portadoras de deficiência. Resultado: no estudo apareciam as regiões e seus respectivos estados e, no caso da “região Norte, constava só região Norte”, sem estado. Isso foi alvo de grande crítica por parte dos estados daquela região, pois diziam que lá não havia estados, somente região. Como o Censo seria realizado em 2000, então espera-se novo critério de partilha para esse ano.²¹

Já decidimos que no ano 2001 repetiríamos os critérios de 2000, mas para 2002 era necessário mudá-los. No entanto, em 2002, eles vêm e voltam com o mesmo critério, dizendo que não conseguiram e que para 2003 eles farão um estudo e não sei o que e tal... porque o IBGE não liberou o Censo, só que a Getúlio Vargas fez um estudo baseado no Censo. O que é isto? Libera para a Getúlio Vargas, mas não libera para a Seas?

O interessante é que falhas foram apontadas sistematicamente no estudo do Ipea, mas ele foi adotado como base de elaboração dos critérios de partilha. A questão era política. Os técnicos do Ipea afirmaram que “mesmo com dados censitários os parâmetros de decisão seriam semelhantes e precisavam em última instância de uma discussão política (...) alguém ganha e alguém perde, tem-se que decidir sobre essa questão”. Paradoxalmente, acreditava-se no Conselho ou, pelo menos, foi argumentado que se os dados fossem censitários, os estudos seriam mais conclusivos. Os conselheiros, políticos por definição, afirmavam a necessidade de estudos técnicos mais definitivos. Diante dessa troca de papéis entre políticos e técnicos, os prazos foram redefinidos e o CNAS aceitou a impossibilidade de mudança e aprimoramento dos critérios de partilha. Os outros argumentos que facilitaram a aprovação do critério de

21. O trecho a seguir foi retirado de ata com adaptações.

partilha, como o monitoramento, foram letra morta, mas tiveram papel e consequências políticas importantes.

Na verdade, era importante politicamente que o critério de partilha fosse definido. Os estudos técnicos legitimavam a decisão e o critério tecnicamente definido legitimava a política. Os conselheiros e a Seas assumiram compromissos políticos, o Ipea ofereceu a peça “retórica” definitiva, indicando o justo em termos de distribuição de recursos em situação de escassez.

A suspensão da decisão ou estratégias alternativas tornaram-se impossíveis. De qualquer maneira, o compromisso com o princípio da equidade e publicidade do processo decisório foi reafirmado, e isso constituiu uma oportunidade para o Conselho reafirmar sua posição e legitimidade institucional em um tema que está sob sua competência. Como afirmou um conselheiro: “Quanto ao critério de partilha, queriam que disséssemos para o país que o que se queria era transferência de pobreza, e o CNAS disse que ninguém perderia nada e isso aconteceu”.

Os estudos demonstravam a necessidade de uma realocação de recursos entre os estados, com perdas para alguns e maiores recursos para outros. A Seas optou por uma solução de compromisso: manter a estrutura de partilha vigente a fim de preservar a rede de atendimento existente e aplicar o novo critério para recursos adicionais.

Questões semelhantes ocorrem nos processos orçamentários que envolvem procedimentos formais, os quais também implicam negociações e interpretações baseadas em enunciados, com certos desdobramentos políticos e simbólicos importantes.

3.2.3 Orçamento

A dinâmica orçamentária envolve a interação entre diversos atores, tais como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Secretaria de Orçamento Federal, o Congresso Nacional, o Ministério da Previdência e Assistência Social, a Secretaria de Estado da Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social, e presume certas regras. Muito do que acontece no processo orçamentário envolve negociações, trocas, procedimentos, prazos e todas essas ações reinterpretam as regras. Ou seja, as ações não são a simples e estrita execução de regras. Por mais legítimas e tradicionais que pareçam, elas são reinterpretadas conforme o contexto.

Selecionamos partes de debates sobre a questão que assinalam os pontos que julgamos importante destacar. Apontam as pequenas escaramuças que assinalam posições e visam ter repercussão e desdobramentos. A primeira parte do diálogo a seguir foi registrada em ata e a segunda foi obtida em entrevista.

- Sobre o orçamento de 2001, houve um informe já comentado há pouco pelo conselheiro João Batista. O César Giralde, responsável pelo Fundo, nos comunicou que o orçamento veio recentemente da SOF para o órgão que o César coordena, e nos informou que os valores do orçamento deste ano ficaram exatamente iguais aos do projeto de lei encaminhado pelo Executivo para o Legislativo no ano passado. Ficou o valor igual, sem as emendas. Igual ao PL do ano passado. O gestor do Fundo informou que o limite orçamentário para 2001 que veio da SOF tem valores iguais ao projeto de lei do Executivo do ano passado.

- Isso significa que para 2001 não temos o dinheiro específico para os programas.

Eu pediria a V.Sa. o seguinte: à tarde, quando a Secretária Wanda estiver presente, temos de esclarecer essa dúvida. Como vamos ter um retrocesso, se tivemos ganho no ano 2000?

- A informação do gestor é de que ainda vai se tentar negociar um aumento, mas vieram da SOF valores idênticos aos do ano passado. Ainda há possibilidade, a proposta – inclusive surgida na reunião ampliada da presidência – é que hoje à tarde, quando estiver presente a Secretária, apresentemos o pedido para que tenhamos as informações orçamentárias antes, para podermos interferir com maior brevidade e eficiência no processo orçamentário. Na Comissão, avaliamos que essas coisas chegam em cima da hora, que sempre é preciso encaminhar sem tempo hábil para analisar com maior profundidade e fazer as devidas propostas de complementação.

- Solicito que V.Sa., à tarde, faça essa solicitação em nome do CNAS, se tal sugestão for aprovada por todos.

- O prazo para encaminhamento do orçamento para o Congresso vai até 31 de agosto. A deliberação da Comissão é de que solicitemos ao Plenário do CNAS que a Seas agilize o encaminhamento da proposta orçamentária do Fundo para o exercício, uma vez que se faz necessário tempo para o cumprimento do item VIII do art. 18 da Loas. Lembro-me que na reunião do dia 25 de maio já se cobrava a proposta orçamentária. Solicitaremos, hoje à tarde, que o mais breve possível venha ao CNAS a proposta orçamentária para que possamos analisá-la. Outro dado que debatemos bastante – e o conselheiro Eugênio fez bastante destaque em relação a isso – é que no acompanhamento da execução orçamentária temos recebido só a análise do financeiro. O que estamos propondo ao Plenário é pedir ao órgão gestor que inclua na execução também as metas atingidas, isto é, que não venha só o financeiro, mas também o número de metas atingidas pela execução. Como exemplo, podemos ter 1 milhão de reais para atender a 800 mil crianças. Foi gasto 1 milhão, mas não sabemos como isso foi gasto. Então, vamos solicitar, por recomendação da Comissão – desde que o plenário concorde –, que o relatório de execução seja composto de metas/financeiro/executado. É importante frisar que anteriormente já foram feitas solicitações nesse sentido. Estamos querendo ratificar tais solicitações e cobrá-las com maior ênfase, porque até hoje não foram viabilizadas.

O orçamento do FNAS, conforme depoimento de um entrevistado, "saiu de 300 mil reais e foi para 2,5 ou 3 bilhões", depois da aprovação da Loas.

Nós começamos a atender o BPC para idosos e carentes, então, isso puxou muito dinheiro para o Fundo. O CNAS aprova o orçamento. Se não aprovar, cria problemas para a administração pública. O orçamento não depende só do CNAS, nem da Seas. A SOF sinaliza e limita

Há ainda o problema dos prazos não-cumpridos, não sendo possível nem analisá-los, nem rejeitá-los, e “quem perde é a população”. De qualquer forma, a questão do orçamento envolve também o Ministério da Previdência e Assistência Social.

As dificuldades exacerbam-se quando se percebe certa manipulação do governo no que se refere à análise do orçamento do FNAS, mediante o fornecimento de informações em prazo exíguo, o que não dá ao CNAS outra alternativa senão aprová-lo sob pena de atrasar para o ano seguinte o repasse de recursos às entidades, o que comprometeria seu funcionamento. Um dos entrevistados afirma:

- Na realidade, a situação do orçamento da República a gente sabe como é que é, não é? A pista de quanto você pode gastar é a SOF, a SOF sinaliza e você fica ali sem muita

alternativa, por isso quase sempre os orçamentos do CNAS são aprovados com algumas restrições. A proposta orçamentária da Seas contemplou um aumento de 48% entre 2001 e 2002. Só que ao mesmo tempo em que a Seas lança uma proposta desta, você vê que o setorial tirou 5% por aí, aproximadamente, um pouquinho mais baixo. Ora, é evidente que aquilo que a gente ratificou era o orçamento da Seas. Mas o orçamento da Seas vai para o setorial e neste momento ele entra no bolo... do ministério, Subsecretaria de Orçamento e Planejamento. A gente chama de setorial e o setorial em si recebe da SOF um limite para aquele ministério, dentro desse limite quem vai definir o que cada unidade vai receber é o ministro, o subsecretário de Orçamento do ministro, eles vão decidir. Então se, por exemplo, você tem três unidades. Somando as três, você tem 10 e aí nós colocamos lá 4,6 para a assistência social. Ele diz: "não, se eu somar o que cada um gostaria dá 11, então eu tenho de cortar um pouquinho de cada um". Então ele abaixa ou então ele, por exemplo, diz tudo bem, cada um pediu isto aqui, somando dá isto, mas eu acho que a prioridade não é esta daqui. Aí eu tiro um pouco daqui e ponho mais para lá. É um direito dele. Esta é a proposta final. A SOF diz: o teu limite é tanto. Dentro do teu limite, você acerta as tuas unidades. E a Seas é uma unidade, o Fundo é uma unidade. Então, apesar de a gente colocar que a gente aprova o que a Seas propôs, já sabia na época que o que viria do setorial seria um pouco menor. E ainda assim deu um crescimento bárbaro.

Nesse jogo de forças, entretanto, o CNAS, por vezes, fez prevalecer sua posição, como em relação à partição dos recursos do SAC, em 2000, na qual a Seas seguiu os critérios de alocação dos recursos por estado, conforme os critérios aprovados pelo CNAS.

O maior problema em relação aos recursos financeiros refere-se ao orçamento do próprio CNAS, pois ele não é plenamente conhecido pelos conselheiros. Isso impossibilita intervenções políticas por maiores recursos e estabelecimento de ações e reuniões ordinárias mensais mais demoradas, pois "as articulações maiores demandam tempo e recursos". A falta de recursos financeiros impede o aprofundamento sobre assuntos do Conselho e o estabelecimento de importantes contatos com o Poder Legislativo em prol da política para o setor. Conforme conselheiros:

- No início do Conselho os representantes da sociedade civil reuniam-se, e não só à noite não. Reuniam-se, à noite, de manhã, antes de começar, na hora do almoço, na hora do jantar. Mas também houve uma questão, nós tínhamos três dias de reunião, era um dia inteiro para as comissões e dois dias para a assembléia. Então, nós ficávamos três dias aqui, o que dava para a gente uma condição de se unificar. Agora a gente chega, a maioria chega na segunda de manhã, entende, a gente só tem a noite e aí no outro dia já começa a coisa, e aí a gente correndo para o aeroporto, entende?

- A justificativa é a austeridade?

- Segundo ele, é austeridade.

- Eu sempre perguntei quanto tinha e nunca disseram.

- Aliás, nós não conhecemos o orçamento do CNAS.

- Esta é outra diferença, o Conanda tem um panorama claríssimo, sabe-se o quanto tem e se a dotação está avançando ou não. Aqui não conseguimos esse quadro para dizer, da Seas, se nós temos de cortar mesmo, porque o nosso orçamento está estourando.

A autonomia institucional e organizacional de órgãos da administração é sempre complicada. Nada difere no caso do CNAS. Embora esteja investido de muitos poderes, o Conselho está constrangido pela sua inserção institucional. Negocia, posiciona-se, ganha e perde, respeitando as regras do jogo, o que lhe dá credibilidade nas próximas jogadas, ou seja, independentemente das regras formais, amplia sua presença no jogo da participação, aumentando seu capital simbólico e sua legitimidade.

4 CONCLUSÕES

Nesta seção final, passamos a enumerar os principais pontos que foram tocados no decorrer do trabalho e algumas inferências possíveis deles decorrentes. Cabe salientar o caráter exploratório e a ênfase na descrição dos processos de construção do CNAS como órgão de participação na gestão da política assistencial. Nesse sentido, destacam-se os seguintes pontos.

1. Este trabalho partiu da análise das atribuições formais e no seu decorrer atenuou a idéia de anterioridade desse elemento analítico sobre os demais. O CNAS refere-se a um conjunto de operações práticas e sociais, e não faz sentido estabelecer fatos que não relacionem os fenômenos a disputas sociais. O aspecto mais importante nas ações do Conselho é a estratégia de ampliação do círculo de apoios e das suas interrelações com a sociedade e com os diversos e heterogêneos níveis do poder político.

2. Centralizamos nossa atenção no tema da co-gestão e na discussão sobre o alcance das atribuições do Conselho. Apresentamos alguns exemplos nos quais se pode observar a tensão sobre os limites do poder de decisão do CNAS estabelecido no Regimento Interno. Nesse sentido, indagamos sobre os conteúdos de deliberações produzidas pelo Conselho. A análise indica a importância da concessão de Cebas e a co-gestão do orçamento mostrou-se difícil e problemático.

3. A Constituição determinou que a assistência social formaria a seguridade social, junto com a saúde e a previdência. A extinção precoce do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS) foi objeto de recorrente manifestação crítica por parte dos Conselhos Nacionais de Saúde (CNS) e de Assistência Social (CNAS) e revelou alguns limites históricos do arranjo institucional e na operacionalização dos princípios preconizadas, em especial dos mecanismos de participação como elementos de co-gestão e de formulação política. As razões para as preocupações não devem ser procuradas muito longe. A seguridade social expressou o núcleo das políticas de proteção social preconizadas pela Constituição e sua desarticulação só poderia ser recebida com preocupação: além de a seguridade constituir um preceito de direito de nível hierarquicamente superior, posto que constitucional, também é princípio político de relevância, pois representa conquistas de direitos sociais com forte importância histórica. A desconfiança passa a se estender também aos princípios de democratização do Estado, caso dos conselhos.

4. Outra questão que se colocou desde meados da década de 1990 na delimitação da abrangência, da atuação e das prerrogativas do CNAS foi a presença da assistência social no organograma do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). O *status* de Secretaria (Seas) não é completamente contraditório com a autonomia da assistência social como política específica. Entretanto, expõe questões e condicionantes importantes sobre os processos internos por fazer conviver lógicas ins-

titucionais e decisórias que são completamente diferentes. Mais específico e com funções mais delimitadas do que a Seas e o próprio MPAS, o CNAS é, então, determinado pela sua inserção institucional, mas desenvolve uma lógica de interação e pactuação de interesses junto à Seas e a outros órgãos, caracterizando-se por embates técnicos e políticos que se expressam na política setorial.

5. A lógica orçamentária e a dinâmica da política fiscal não permitiram que o CNAS desempenhasse algumas das suas atribuições mais importantes. O papel co-gestor do orçamento é pequeno e essa situação precisa ser enfrentada. Mudanças nos procedimentos de deliberação, definição de prazos e fluxos de informação sobre a elaboração e a execução orçamentária são imprescindíveis, bem como a redução do número de instâncias de decisão sobre o orçamento. A rigor, no período estudado, o MPOG deteve poder decisório sobre tetos e o MPAS deu a palavra final sobre a alocação de recursos. A transformação da Seas em ministério reduziria alguns desses mediadores e a reativação do Orçamento da Seguridade Social (OSS), que, segundo a legislação, estaria fora do âmbito do MPOG, reduziria a ênfase “fiscalista” na elaboração do orçamento. A reativação da OSS e de suas instâncias políticas daria maior autonomia ao CNAS.

6. Os conselheiros, apesar de tantas dificuldades, crêem que houve amadurecimento do CNAS ao longo dos anos e maior colaboração entre as representações, o que permite prognosticar um caminho menos espinhoso adiante. Em todo o caso, como o governo e toda a sociedade são forças indutoras das conquistas sociais, o CNAS sempre dividirá com eles a sua capacidade de realização.

7. De fato, os Conselhos constituíram-se na mais forte reconfiguração das políticas sociais brasileiras. Institucionalizaram mecanismos de participação e de representação que coroaram o processo de consolidação democrática que vem ocorrendo no cenário político desde meados da década de 1980. Essa forma de articulação de interesses, de expressão e de processamento de demandas é profundamente diverso dos experimentos “conselhistas” de períodos anteriores. O CNAS passou a ter, na década de 1990, a função de deliberação nas políticas públicas de assistência – antes tinha caráter consultivo apenas –, e sua atuação e capilaridade procuram abranger todo o território nacional, em especial por meio da descentralização. A grande diferença do CNAS em relação ao antigo CNSS não se deve apenas ao seu atual caráter deliberativo e sistêmico, mas também à dinâmica sociopolítica que ele envolve e alimenta. Hoje o CNAS é um espaço de negociações entre setores do governo e da sociedade, define ou colabora na definição das linhas gerais da política de assistência e em boa parte dos recursos de entidades da assistência social. Entretanto, não é a única peça no sistema de participação da assistência social, embora seja talvez a mais importante. As Conferências Nacionais de Assistência Social, os Conselhos Estaduais e Municipais e suas interdependências formam uma rede importante de atores que influenciam a formação e a decisão sobre as políticas assistenciais.

Finalmente, este estudo conclui que, apesar dos percalços e das dificuldades, o CNAS constituiu um espaço de negociações reconhecido e legítimo dos setores governamentais e da sociedade. Apesar das tentativas de mitigação da sua influência e das dificuldades ainda presentes, vai se tornando um importante interlocutor na definição das linhas gerais da política de assistência e na destinação de boa parte dos recursos públicos transferidos às entidades de assistência social.

Em outras palavras, o CNAS contribui na articulação e na coordenação dos diversos atores, instituições e ações governamentais, afirmando-se como interlocutor legítimo e relevante. Portanto, o desafio do CNAS é o de ampliar seu papel estratégico na área assistencial, expandindo as interações com outros atores institucionais e sociais e potencializando os recursos políticos da assistência social. A influência do Conselho nas políticas públicas depende de sua capacidade de estabelecer práticas e alianças, bem como de delimitar interesses e negociá-los, dando-lhes uma orientação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e Políticas Sociais. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28 n. 10, junho de 1995.
- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinação da descentralização. São Paulo: Fapesp/ RJ: ED. Revan, 2000.
- BOSCHETTI, I. Seletividade e residualidade na política de Assistência Social. *In: CARVALHO, D. B. B de; SOUZA, N. H. de; DEMO P. (Org.). Novos paradigmas da política social*. Brasília: Departamento de Serviço Social da UnB, 2002.
- BRANCHER, L. N. Cidadania e transformação social. *In: Assistência social e cidadania*. MBES, CNAS, LBA, PUD, AJURIS, FAMURS, 1993.
- CNAS. Regimento Interno do CNAS (Resolução CNAS nº 80, de 28/5/1998).
- DECRETO nº 1.817, de 12 de fevereiro de 1996 (DOU de 13/2/1996).
- FRANCO, F. Conselho Municipal de Assistência Social. *In: Assistência social e cidadania*. MBES, CNAS, LBA, PUD, AJURIS, FAMURS, 1993.
- FERVIDNESS, A. Z. MPAS: Bolted Informative GFIP – Avaliação dos dados, ano 2, n. 10, mar. 2002.
- LEI nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).
- RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social** – caminhos da construção democrática. 2ª ed. Revista. Cortez Editora, 2000.
- ROCHA, P. E. Financiamento da Assistência Social. *In: Cadernos Abong* – n. 21. Subsídios às Conferências de Assistência Social – III. O sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos – orçamento, financiamento e controle social.
- SILVA, M. O. da S. e. A Política Social Brasileira no Século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. *In: CARVALHO, D. B. B de; SOUZA, N. H. B. de; DEMO, P. (Org.). Novos paradigmas da Política Social*. Brasília: Departamento de Serviço Social da UnB, 2002.
- LEGISLAÇÃO BÁSICA CONSULTADA:
- CNAS. Recomendações para inscrição no CMAS.
- CNAS. Regimento Interno do CNAS (Resolução CNAS n. 80, de 28/5/1998).
- Constituição Federal.
- DECRETO n. 1.817, de 12 de fevereiro de 1996.
- DECRETO n. 3.504, de 13 de junho de 2000.

PNAS. Política Nacional de Assistência Social. Aprovada pela Resolução n. 207, de 16 de dezembro de 1998 (DOU de 18/12/1998).

NOB2. Norma Operacional Básica da Assistência Social. Aprovada pela Resolução n. 207, de 16 de dezembro de 1998 (DOU de 18/12/1998).

EDITORIAL

Gerente

Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão

Luciana Soares Sargio

Sarah Ribeiro Pontes

Allisson Pereira Souza (estagiário)

Constança de Almeida Lazarin (estagiária)

Editoração

Iranilde Rego

Aeromilson Mesquita

Elidiane Bezerra Borges

Roberto Astorino

Reprodução Gráfica

Antônio Lucena de Oliveira

Edilson Cedro Santos

Apoio Administrativo

Tânia Oliveira de Freitas

Wagner da Silva Oliveira

Divulgação

Geraldo Nogueira Luiz

José Carlos Tofetti

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

10ª andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5336

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 51,

14ª andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares