

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

DENISE DO CARMO DIREITO

**Dos ventos favoráveis aos contrários: atores estatais, percepções e
práticas da participação na Assistência Social (2015 a 2018)**

BRASÍLIA-DF
2021

DENISE DO CARMO DIREITO

Dos ventos favoráveis aos contrários: atores estatais, percepções e práticas da participação na Assistência Social (2015 a 2018)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Debora Cristina Rezende de Almeida
Co-orientador: Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

BRASÍLIA-DF
2021

Direito, Denise do Carmo.

Dos ventos favoráveis aos contrários: atores estatais, percepções e práticas da participação na Assistência Social (2015 a 2018) / Denise do Carmo Direito. -- 2021.
211 f.

Orientadora: Debora Cristina Rezende de Almeida.

Impresso por computador.

Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Política 2021.

1. Participação social. 2. Atores estatais. 3. Sociologia da ação pública. 4. Instituições participativas. 5. Política e Assistência Social. I. Título.

CDU 323.21(81)

Bibliotecária: Mariangela B. Lopes – CRB1: 1731

FOLHA DE APROVAÇÃO

Denise do Carmo Direito

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Debora Cristina Rezende de Almeida

Co-orientador: Prof. Dr Roberto Rocha Coelho Pires

Aprovada em: / /

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Debora Cristina Rezende de Almeida – Orientadora
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires – Co-Orientador
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers – Examinadora interna
Universidade de Brasília – UnB

Profa. Dra. Renata Mirandola Bichir – Examinadora externa
Escola de Artes, Ciências e Humanidades - EACH/USP

Profa.Dra. Carla Cecília Rodrigues Almeida – Examinadora externa
Universidade Estadual de Maringá

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coelho – Examinador Suplente
Universidade de Brasília-UnB

AGRADECIMENTOS

Primeiro, agradeço à vida. Aos céus que me cuidam e me benzem. A vida sempre foi generosa para comigo. Agradeço aos anos. A cada um deles. Comecei meu doutorado aos 50 anos de idade. Apesar de tempos de etarismo e misoginia, em que mulheres maduras não deveriam se sentir à vontade para ter projetos e menos ainda sonhos, estou feliz e realizada por insistir em tê-los e realizá-los.

Pela competente e incansável dedicação, agradeço aos meus orientadores: Debora Almeida e Roberto Pires. Pessoas especiais que me apoiaram na construção do projeto, com leituras e releituras, questionamentos valiosos e que acreditaram no resultado vindouro!

À Universidade de Brasília meu agradecimento desde sempre. Devo a essa instituição minha trajetória acadêmica. Palco da minha graduação até o doutorado. Agradeço à Universidade de Versailles Saint-Quentin-en Yvelines e ao Laboratório Printemps, na França, e, muito especialmente a Patrick Hassenteufel, pelo acolhimento durante o doutorado sanduíche.

Agradeço ao Instituto de Ciência Política e a cada um de seus professores pelos tantos aprendizados. Dos apoios que tive, não poderia deixar de citar Thaynara Bandeira. A mistura de atenção e competência tornou meus dias universitários muito mais fáceis.

Meu especial e carinhoso agradecimento a cada uma/um dos que fazem parte do Resocie. A generosa acolhida fez com que o meio acadêmico fosse bem mais criativo. Que cada uma/um se sinta abraçada(o) e lembrada(o) por meio da menção às queridas professoras Debora Almeida, Rebecca Abers e Marisa von Büllow.

Agradeço aos brasileiros a quem, por escolha, como servidora pública, tenho o dever de servir, e o faço da melhor forma que posso e sei. Ao Estado brasileiro que viabilizou a realização do meu Doutorado em tempo exclusivo, por meio da autorização e a concessão de licença.

Muito a agradecer e festejar à rede de pessoas incríveis que foi se formando e que me apoiou em diversos momentos desse caminho. Mesmo com enorme receio de esquecer alguém, cito as queridas: Natália Koga, Elaine Lício, Stela Reis, Cristina Senna, Janice Silveira, Andréa Mendes, Mariana Menezes, Carla Tomazini e tantos outros amigos e amigas que transformam a vida em algo possível e alegre. E central para essa rede, agradeço à Nice, apoio e competência nas coisas da casa. Sem ela... não seria possível ter feito o que foi feito.

Agradeço às mãos que me trouxeram e me apresentaram a esse mundo: Adelia e Abilio, meus pais. À minha irmã, Simone, que me acompanhou desde minha chegada a essas terras. A Ricardo, meu companheiro de tantas vidas, que me faz uma enorme falta quando não está por perto. E àqueles que me sucedem e são minhas melhores obras – Rafael e Felipe. Amor infinito.

La première révolution démocratique s'était organisée autour de la conquête du suffrage universel. Elle avait ainsi voulu faire du citoyen-électeur le principal agent de mise en œuvre de la souveraineté du peuple. Cette révolution est maintenant derrière nous, même si quelques pays l'attendent encore.

...

Nous n'avons en revanche fait qu'évoquer de façon allusive la question évidemment décisive des institutions et des acteurs pertinents de celles-ci, en appelant à plusieurs reprises à la constitution de «nouvelles organisations démocratiques» .

Pierre Rosanvallon, Le bon gouvernement, 2015

RESUMO

A Constituição de 1988 é um marco para o modelo democrático-participativo brasileiro, pautado na consolidação e/ou surgimento dos mecanismos informais e formais de participação, como as instituições participativas (IPs). Desde então, o campo de estudos sobre participação no país vem avançando na compreensão de seus limites e potencialidades e da relação entre Estado e sociedade. Não obstante, o enquadramento que os atores estatais dão a esses processos participativos foi subteorizado e subanalisado tanto pela literatura de movimentos sociais e participação como pela relacionada à administração pública e à ação pública. O tema ganha relevância se considerarmos o impeachment da presidente Dilma Rousseff como um momento de inflexão em que governos de centro-esquerda, que impulsionam esse modelo, especialmente, para as políticas sociais, são substituídos por um contexto social e político marcado pela presença de atores e projetos menos favoráveis, ou até mesmo contrários, aos processos participativos. Diante destas lacunas, esta tese pergunta: quais os enquadramentos dos atores estatais sobre a participação social e como isso informa as suas práticas? Para realizar este estudo, dois conjuntos de literatura foram mobilizados. O primeiro mais voltado à compreensão do Estado e sua relação com a sociedade, considerando o papel da burocracia nesse processo. O segundo conjunto busca o diálogo entre a produção científica que analisou os atores estatais a partir da perspectiva dos movimentos sociais e da participação e a produção mais ligada a compreender os processos relacionais entre atores estatais e não-estatais a partir de categorias próprias da Administração Pública. Para responder à questão, foi realizado estudo de caso, focado na área de assistência social do nível federal. O principal instrumento de pesquisa foi a realização, a partir de roteiro semiestruturado, de 44 entrevistas com profissionais da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que atuaram nos anos 2015 a 2018. A pesquisa identifica e compara a posição de diferentes perfis de burocratas em relação a sua maior ou menor percepção positiva acerca da participação, considerando os profissionais que trabalharam *i)* na gestão de Dilma Rousseff; *ii)* na gestão de Michel Temer e *iii)* aqueles que permaneceram durante todo o período. Alguns outros atributos foram, também, utilizados para comparações, tais como: sexo, tipo de vínculo com a Administração, formação e escolaridade, experiência anterior como conselheiro, em governos subnacionais e/ou em organizações não governamentais e afins. Os resultados mostram que há dependência de trajetória, a partir da forma como o campo se consolidou. A grande maioria dos entrevistados avalia que a execução da política não seria possível sem a existência dos mecanismos de participação existentes tanto no nível federal como nos subnacionais. No entanto, a partir da reflexão sobre casos concretos, surgem discrepâncias. Principalmente, sobre até onde vai a atuação dos atores não-governamentais nas decisões sobre a política. A mudança institucional, ocasionada pelo impeachment, é fator que marca a transição de uma percepção mais pró-participação para uma postura em que a participação social deve estar fora do Estado. Não devendo ser confundida com a gestão, que é uma atribuição dos atores estatais. Essa mudança de enquadramento, do que seria o papel dos atores não-estatais, acaba por acarretar alterações na prática e na forma de condução de determinados assuntos nos mecanismos participativos.

Palavras-chave: Democracia Participativa. Atores Estatais. Sociologia da Ação Pública. Instituições Participativas. Política de Assistência Social.

ABSTRACT

Brazilian 1988 Constitution marks the moment that the participatory-democratic model begins to take hold. It is the period of the emergence and/or maturation of formal and informal mechanisms, such as participatory institutions (PIs). Since then, the field of studies on participation in the country has advanced in understanding its limits and potential and the relationship between State and society. However, the framing that state actors give to these participatory processes has been under-theorized and under-analyzed by the literature of social movements and participation and by the literature on public administration and public action. It is an important theme if we consider the impeachment of President Dilma Rousseff as a moment of inflection. At this moment the center-left governments, which promote this model, especially for social policies, are replaced by a social and political context comprised by the presence of actors and projects less favorable, or even contrary, to participatory processes. Given these gaps, this thesis asks: how does state actors frame social participation and how does this inform their practices? To carry out this study, two sets of literature were mobilized. The first is more focused on understanding the State and its relationship with society, considering the role of bureaucracy in this process. The second seeks a dialogue between the literature on participation and social movement and works from public administration that examines the relational processes established between the state and non-state actors. To answer the question, a case study was carried out, focused on the area of social assistance at the federal level. The main research instrument was 44 depth interviews, based on a semi-structured questionnaire, with professionals who worked in the National Secretariat of Social Assistance (SNAS), from 2015 to 2018. The research identifies different profiles of bureaucrats in relation to their greater or lesser positive perception of participation, taking into account the periods in which they worked at the SNAS: *i)* Dilma Rousseff administration, *ii)* Michel Temer administration and *iii)* both administrations. And some attributes were also considered, such as: gender, type of relationship with the Administration, education, previous experience as a counselor or in subnational governments and/or in non-governmental organizations etc. The results show a path dependence process characterized by how the field was consolidated. Most respondents believe that the policy implementation would not be possible without the existence of participation mechanisms existing both at the federal level and/or in the subnational. However, when they reflect on concrete cases, discrepancies arise. Mainly, on how far the role of non-governmental actors in policy decisions should go. The institutional change caused by the impeachment is a factor that marks the transition from a more pro-participation perception to a posture in which social participation should be outside the State. It should not be confused with management, which is a state actors' role. These changes, in the framing of what would be the role of non-state actors, ends up leading to modifications in practices and in the way some issues are handled in the participatory mechanisms.

Keywords: Participatory Democracy. State Actors. Sociology of Public Action. Participatory Institutions. Social Assistance Policy.

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Gráfico 1 -	Número de CRAS de 2007 a 2019.....	83
Gráfico 2 -	Evolução na ocupação de DAS 1 a 6 - SNAS (2015 a 2018)	114
Gráfico 3 -	Gênero e ocupação de DAS 4 e 5 na SNAS (2015 a 2018)	117
Gráfico 4 -	Percentual de respondentes e divisão por gênero/Permanentes....	118
Gráfico 5 -	Percentual de respondentes e divisão por gênero - gestão Rousseff/Campello.....	119
Gráfico 6 -	Percentual de respondentes e divisão por gênero - gestão Temer/Terra.....	120
Gráfico 7 -	Tipos de vínculo com a administração pública e percepção da participação.....	148
Gráfico 8 -	Gestão: a sociedade civil que participa dos fóruns de deliberação ajuda a trazer soluções para a política de assistência social.....	154
Gráfico 9 -	Gestão: a sociedade civil dentro dos fóruns tem o poder de pautar os debates de seu interesse.....	154
Gráfico 10 -	Formação: a sociedade civil que participa dos fóruns de deliberação ajuda a trazer soluções para a política de assistência social.....	155
Gráfico 11 -	Formação: a sociedade civil dentro dos fóruns tem o poder de pautar os debates de seu interesse.....	156
Gráfico 12 -	: Principais respostas para a vinheta, dividido por gestão.....	174
Figura 1 -	Fóruns deliberativos do SUAS.....	94
Figura 2 -	Período analisado em relação ao <i>impeachment</i>	113

LISTA DE TABELAS E MAPAS DE FREQUÊNCIA

Tabela 1 -	Rol dos ocupantes de DAS no MDS nos anos de 2015 a 2018.....	112
Tabela 2 -	Classificação do tempo de trabalho na SNAS.....	116
Tabela 3 -	Descrição e motivos dos atributos analíticos definidos.....	125
Tabela 4 -	Perfil entrevistadas: sexo, formação e grau de escolaridade.....	126
Tabela 5 -	Perfil entrevistadas: vínculo, atuação e experiência não estatal....	127
Tabela 6 -	Indicador e características.....	128
Tabela 7 -	Indicador e classificação das entrevistas.....	129
Tabela 8 -	Atuação em organizações sociais e percepção da participação.....	146
Tabela 9 -	Experiência com conselhos de política públicas e percepção da participação.....	147
Tabela 10 -	Nível federativo de atuação e percepção da participação.....	147
Tabela 11 -	Formação profissional x Indicador de percepção.....	149
Tabela 12 -	Gênero x Indicador de percepção.....	150
Tabela 13 -	Gestões e percepções da participação social.....	152
Tabela 14 -	Avaliação do papel das conferências nos diferentes ciclos de gestão.....	160
Mapa de Frequência 1	Palavras mais mencionadas pelas entrevistadas.....	131
Mapa de Frequência 2	Resposta sobre a política de assistência sem participação.....	136

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APF – Administração Pública Federal
ATPS - Analista Técnico de Políticas Sociais
BPC – Benefício de Prestação Continuada
BPC PcD - Benefício de Prestação Continuada Pessoa com Deficiência
CAS – Conselho de Assistência Social
CEBAS - Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CF – Constituição Federal
CIB – Comissão Intergestores Bipartite
CIT - Comissão Intergestores Tripartite
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CONGEMAS - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS - Centro de Referência da Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DAS – Direção e Assessoramento Superior
DRU - Desvinculação de Recursos da União
EPPGG - Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental
FNAS - Fundo Nacional da Assistência Social
FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social
IGD - Índice de Gestão Centralizada
IGD-E - Índice de Gestão Centralizada para Estados
IGD-M - Índice de Gestão Centralizada para Municípios
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPs – Instituições Participativas
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
MROSC - Marco Regulatório das Organizações Sociais
NGP - Nova Gestão Pública
NOB - Norma Operacional Básica
NOB-RH/SUAS - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NRF – Novo Regime Fiscal
ONGs – Organizações Não Governamentais
OPs – Orçamento Participativo
OSC – Organizações da Sociedade Civil
OSCIPs - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família
PBF - Programa Bolsa Família
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
a. Relevância deste estudo.....	15
a.1 Por que participação social e burocracia?.....	16
a.2 Por que Assistência Social e o período de 2015 a 2018?.....	19
b. Próximos Passos.....	25
CAPÍTULO 1: DE QUE ESTADO E DE QUE BUROCRACIA ESTAMOS FALANDO?	27
1.1 Evolução dos conceitos de burocracia.....	27
1.2 Da burocracia para atores estatais e a ação pública.....	30
1.2.1 Sociologizar a análise do Estado.....	35
1.3 Perspectiva cognitiva da análise.....	42
1.4 Conclusão.....	46
CAPÍTULO 2: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ATORES ESTATAIS	51
2.1 Pensar burocracia a partir da literatura de participação social.....	51
2.2 Pensar participação a partir da literatura de movimentos.....	54
2.3 Pensar a participação a partir das práticas burocráticas.....	61
2.4 Ventos contrários.....	68
2.4.1 Impeachment: mudança institucional e dependência de trajetória.....	70
2.5 Conclusão.....	73
CAPÍTULO 3: ASSISTÊNCIA SOCIAL - DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO	76
3.1 Breve histórico.....	76
3.2 Descentralização e coordenação.....	82
3.2.1 Mecanismos de coordenação.....	87
3.2.2 Fóruns Multiníveis (verticais).....	88
3.2.3 Fóruns de Mesmo Nível (horizontais).....	89
3.3 Mecanismos de participação.....	90
3.4 Principais temas de deliberação.....	95
3.4.1 Benefícios.....	96
3.4.2 Serviços socioassistenciais.....	99
3.5 Orçamento e deliberações.....	101
3.6 Conclusão.....	105
CAPÍTULO 4: CAMINHO DA PESQUISA: OPERACIONALIZAÇÃO DA ABORDAGEM COGNITIVA SOBRE ATORES ESTATAIS	107
4.1 Descrição da metodologia.....	108
4.1.1 Atas: fonte de informação subsidiária.....	109
4.1.2 Entrevistas.....	110
4.2 Critérios e características das entrevistadas.....	111

4.3	Desenvolvimento do roteiro de pesquisa.....	121
4.4	Definição de atributos.....	124
4.5	Preparação dos dados para a análise.....	127
4.5.1	Indicador.....	128
4.6	Conclusão.....	129
CAPÍTULO 5:	SIGNIFICADOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	130
5.1	O que é participação social?.....	131
5.1.2	Participação e seus significados.....	137
5.3	Norteadores do enquadramento.....	144
5.4	Ponto de inflexão: pré e pós- <i>impeachment</i>	151
5.5	Pós- <i>impeachment</i> : ruptura de vínculos.....	158
5.6	Conclusão.....	161
CAPÍTULO 6:	MUDANÇAS NAS PRÁTICAS DAS RELAÇÕES	
	SOCIOESTATAIS.....	163
6.1	Concretude da participação social com os novos ventos.....	166
6.2	Dependência de trajetória ou a história deixa as suas marcas.....	170
6.3	Conclusão.....	175
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	177
	REFERÊNCIAS	187
APÊNDICE A:	ROTEIRO NORTEADO DAS ENTREVISTAS.....	202
APÊNDICE B:	TABELAS DE CÓDIGOS.....	206
APÊNDICE C:	ATRIBUTOS PARA A CLASSIFICAÇÃO DAS	
	ENTREVISTAS.....	209

INTRODUÇÃO

A participação social, enquanto processo institucionalizado, se consolidou no Brasil a partir da Constituição de 1988, ao se tornar mecanismo central para a tomada de decisão nas políticas sociais. A ascensão da coalizão da centro-esquerda, nas eleições presidenciais, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), de 2002 a 2014, foi um período relevante para a expansão e amadurecimento desse modelo democrático-participativo. No entanto, nos últimos anos, o processo sofreu reveses em várias dimensões. A edição do Decreto nº 9.759 de 11/04/2019, possivelmente, é o aspecto mais visível. Por meio dessa norma, o Governo Federal extinguiu parte dos mecanismos de participação presentes nas mais diversas políticas públicas. Mesmo aqueles que não foram descontinuados, por estarem previstos em leis específicas, tiveram seu funcionamento limitado. Assim, apenas parte dos instrumentos formais e informais da relação entre estado e sociedade permanecem ativos e cumprindo o papel democratizante na tomada de decisões em determinadas políticas. No contexto atual, há um claro movimento de retração da participação social no governo federal, em comparação com o período anterior.

Mesmo com governos refratários à participação social, vários mecanismos de interação socioestatais seguem existindo e se adaptando às novas realidades. As chamadas instituições participativas (IPs), como conselhos deliberativos e conferências de políticas públicas (AVRITZER, 2008), em áreas de políticas públicas que estavam previstas em leis específicas, continuam operando e superando obstáculos e dificuldades impostas pelos tempos. Assim, apesar da existência de limitações, como desfinanciamento ou barreiras procedimentais, no momento analisado, esses mecanismos de relação socioestatal continuavam sendo centrais no processo decisório do campo e na implementação e desenvolvimento das políticas públicas. Sendo que, no contexto brasileiro, a área social, em especial a de saúde e assistência social, o modelo democrático-participativo continuava existindo, apesar de vir se reconfigurando a partir dos ventos contrários que se tornaram mais evidentes a partir do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

É fato que o atual cenário é de maior resistência aos processos participativos e se traduziu inclusive nas normativas governamentais. No entanto, as mudanças na forma de atuar do Estado dependem da adequação de entendimento e práticas dos seus atores internos, ou seja, dos burocratas. Entretanto, a participação social foi estudada, ao longo das últimas décadas, majoritariamente, sob a perspectiva de como os atores da sociedade civil reelaboravam as suas

estratégias, repertórios e formas de atuação, a partir das mudanças que ocorriam no próprio cenário político institucional brasileiro.

Esse cenário nos instiga a colocar uma pergunta central: dado o movimento de ascensão e declínio da institucionalização da participação social no governo federal, **qual(is) o(s) enquadramento(s) que os atores estatais mobilizam sobre a participação social e como isso informa as suas práticas?** Para tanto, esta tese apresenta estudo de caso no campo da assistência social, mais precisamente considerando os atores estatais que trabalharam na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) entre os anos de 2015 a 2018.

A literatura voltada para compreender a participação social e os movimentos sociais no Brasil foi mais profícua nos últimos anos e pode ser subdividida em quatro grandes ondas (PEREZ & SANTOS, 2019). Sendo a primeira pré-Constituição de 88, em que o foco foram os movimentos populares e o processo de redemocratização do país. A segunda onda é pós-Constituição/88 e reconfiguração do espaço público não estatal e do próprio papel da sociedade civil, que foi chamada a fazer a prestação direta de serviços (FERRAREZI, 2002). A terceira se consolida pela análise dos mecanismos formais de participação, as instituições participativas (IPs). A quarta se relaciona com o aprofundamento desse processo e a fluidez cada vez maior entre Estado e movimentos sociais. Sendo que em cada um desses momentos, utilizou-se abordagens teóricas distintas, abrangendo desde abordagens marxistas, neoinstitucionalistas e/ou teorias relacionadas à democracia e representação, entre outras (PEREZ & SANTOS, 2019).

Trata-se de literatura que tendeu a olhar o Estado a partir da sua dimensão institucional e, considerou em menor medida a pluralidade de seus atores e suas formas de ação e coordenação. Ao voltarmos nosso interesse para os atores estatais dessas relações socioestatais, operamos um primeiro deslocamento. Ao invés de olharmos de fora para dentro do Estado - da sociedade para o Estado -, olhamos do Estado para fora, considerando as relações socioestatais a partir da análise dos atores estatais. Nesse sentido, a tese se coaduna com o debate sobre a necessidade de trazer o Estado de volta para o campo analítico (EVANS et al., 1985). No entanto, compreendendo que esse é formado por pessoas. Cabe aos burocratas fazerem a mediação entre o que está dentro do próprio Estado e o que está fora na sociedade (HALLET & VENTRESCA, 2006). Semelhantemente, é necessário analisá-los como estando inseridos na sociedade e em processos interativos e relacionais que formam seu sistema de representação e, por conseguinte, orientam as suas ações estratégicas na condução das questões que lhe são designadas (HASSENTEUFEL, 2011).

Ao fazermos esse deslocamento para olhar o outro lado do balcão, foi necessário repensar as categorias e o suporte teórico e analítico. Não era possível utilizar as mesmas lentes usadas para a análise da sociedade civil. Faz pouco sentido falar em repertórios contenciosos, autonomia, cooptação e/ou representação. Aspectos esses que são tratados, recorrentemente, na literatura dos movimentos sociais e participação. Mesmo as produções, como as voltadas para o ativismo dos burocratas, focaram mais no papel destes atores na promoção de certas causas e na transformação de políticas públicas. E menos no fazer em si da burocracia e como ele é informado ou não pela participação.

Por outro lado, a literatura tradicional de análise de políticas públicas, comumente mais ligada à Administração Pública, pouco se aprofundou sobre as consequências da adoção do atual modelo democrático participativo. Quando o fez, se observam trabalhos dedicados a analisar os novos modelos de orçamento participativos e/ou conselhos deliberativos (BRASIL & CAPELLA, 2016), mas com poucos avanços em relação à burocracia propriamente dita e/ou à compreensão do que essas novas formas de relação socioestatais trouxeram de desafio para a “mentalidade burocrática”, (KWEIT & KWEIT, 1980). Dessa forma, este trabalho inova, primeiro, por focar nos atores estatais, os quais foram subanalisados nos estudos sobre relações socioestatais, considerando o modelo democrático-participativo adotado pelo Brasil. Segundo, por mobilizar teorias que poucas vezes têm oportunidade de dialogar. Em função do objeto desse estudo, mostra-se pertinente a busca pela identificação de pontos comuns e de divergências entre a literatura de movimentos sociais e aquela mais relacionada à administração pública e à ação pública.

Na sequência, esclarecemos o motivo do estudo de caso proposto, considerando o período e a abrangência. Por último, apontamos os próximos passos que nortearão o desenvolvimento da tese.

a. Relevância deste estudo

A pergunta de pesquisa e o escopo do estudo conforme acima informado traz três informações iniciais do que se procurou analisar: a participação social; a partir da ótica dos atores estatais que trabalharam no nível federal nas políticas de Assistência Social, nos anos de 2015 a 2018. Essa sequência de informações nos remete à algumas perguntas: por que participação social? Por que a partir da perspectiva dos atores estatais? Por que o campo da assistência social? Por que esse período?

Uma resposta simples e inicial sobrepõe vários dos aspectos: **(i)** a participação social ganhou centralidade nos processos deliberativos e constitutivos das políticas públicas, em especial no campo social, como o da assistência social, **(ii)** há um subdimensionamento analítico dos atores estatais nesse processo. Por último, **(iii)** também, por ser ainda recente, poucas análises focaram nos ventos das mudanças, que tornaram a participação institucionalizada em algo pouco desejado. Esse cenário traz a necessidade de se compreender como o campo resiste ou se renegocia suas referências e práticas.

a.1. Por que participação social e burocracia?

O modelo de participação social adotado pelo Brasil, com características institucionais próprias, o coloca em um patamar de maior relevância. As últimas três décadas foram marcadas pela expansão de diferentes formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos privados, enfim, atores não-estatais na formulação, implementação, muitas vezes nos processos decisórios e no monitoramento de políticas públicas. Roberto Pires e Alexandre Vaz (2012) resgatam o conceito de interfaces socioestatais para acomodar um amplo espectro de interações entre Estado-sociedade, “que vão desde a participação social em fóruns coletivos e deliberativos, como os conselhos e conferências nacionais, às formas mais restritas e individualizadas de contato, como ouvidorias, serviços de atendimento ao cidadão etc” (PIRES & VAZ, 2012, p.7).

Dentro desse processo, as instituições participativas (IPs) assumiram o papel central na estruturação e na reformulação das políticas públicas brasileiras. Conforme pontua Carla Almeida *et al.* (2021), o próprio debate da participação social no país, desde os anos 2000, é marcado pelas discussões sobre IPs, embora ainda seja necessário um investimento para compreender toda a dimensão dessa prática. Os autores chamam a atenção para o uso da palavra instituição, por traduzir exatamente a permanência desses mecanismos como “elementos característicos da gestão pública”, quando se estabelece uma relação regular e continuada de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes (CÔRTEZ *apud* ALMEIDA *et al.*, 2021).

Esse modelo democrático-participativo brasileiro, principalmente aquele instituído junto às políticas sociais, possibilita diálogo e a troca de experiências entre vários públicos, sendo que muitas vezes a decisão é tomada de forma coletiva em determinados fóruns - p.ex. conselhos, que apresentam paridade de representação - entre atores estatais e não estatais.

No âmbito desta pesquisa tomaremos como definição para participação social a referência à atuação da sociedade civil junto às instâncias estatais (PEREZ & SANTOS, 2019). Essas instâncias estatais serão compreendidas de forma ampla, abarcando os mecanismos de interação e colaboração de cidadãos e grupos da sociedade na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas (PIRES & VAZ, 2012). Isso significa que estão incluídas as formas mais institucionalizadas, como conselhos de políticas e conferências, até as menos, como reuniões, consultas formais e informais etc. Quando nos referimos especificamente às formas institucionalizadas/formais, como conselhos deliberativos e conferências, utilizaremos o termo instituições participativas (IPs).

Como anteriormente pontuado, a literatura voltada para a análise de movimentos sociais e sociedade civil, nos últimos anos, esteve atenta a esse processo inovador e analisou essa dinâmica relacional entre estado-sociedade. A literatura analisou, por exemplo, as interfaces específicas como conselhos, conferência ou inovações, como o orçamento participativo e seus potenciais inclusivos e democratizadores (CHAGAS, 2003; CORTES, 2014; PETINELLE & SILVA, 2018; AVRITZER, 2013; PIRES & VAZ, 2012; ABERS et al, 2014; WAMPLER, 2008; OLIVEIRA, 2016). Analisou também como a burocracia se tornou uma aliada e, em determinadas oportunidades, assumiu uma postura de defesa de causas contenciosas (ABERS & VON BÜLLOW, 2011; BRANDÃO & VILLAÇA, 2017; BRANDÃO, 2017) bem como analisou repertórios de interação entre atores estatais e não estatais (ABERS, SERAFIN & TATAGIBA, 2014). De igual forma, outro conjunto focou nos efeitos da participação sobre determinado conjunto de políticas pública (TATAGIBA & TEIXEIRA, 2006; FALETTI, 2010; ALMEIDA & CUNHA, 2016), entre outros aspectos analisados.

Observa-se, no entanto, que a literatura foi profícua em desvendar a atuação dos atores não estatais nas mais diversas políticas, mas foi menos eloquente em relação aos atores estatais nesse processo (PIRES & VAZ, 2012; PIRES, 2014). Há um estado subteorizado quando se analisa os espaços de interrelação estado-sociedade (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017; GUZA LAVALLE et al, 2017). Para Roberto Pires (2014), o debate sobre participação social foi marcado majoritariamente por duas perspectivas. A perspectiva institucional, em que o foco principal não são os atores, mas as regras, procedimentos e os desenhos institucionais mais ou menos permeáveis à participação social. E a perspectiva societal-associativa, em que se privilegia a compreensão dos atores sociais, seus repertórios de atuação, construção de identidades, as redes que estão inseridos e quais estratégias utilizam para mobilizar e/ou influenciar os processos decisórios. Os atores “do outro lado do balcão”, os

burocratas, dentro de uma perspectiva interrelacional de produção de conhecimentos, diretrizes e normas de políticas públicas por meio das interfaces socioestatais, foram significativamente menos considerados.

Há algumas poucas iniciativas voltadas para identificação das capacidades estatais adequadas para o suporte e construção das políticas a partir dos fóruns de participação (BRUGÉ, 2009; SOUZA, 2016, 2017; AVRITZER & SOUZA, 2014). Há também alguns estudos voltados para mapear os vários tipos de interfaces socioestatais existentes no Brasil, que avançaram no entendimento sobre os mecanismos de interação mais presentes em determinados subsistemas de políticas (PIRES & VAZ, 2012). De igual forma, há um conjunto de autores que ao analisarem diversos aspectos dos processos participativos apontaram para a necessidade de se aprofundar a questão da burocracia, enquanto ator (GUZA LAVALLE et al, 2017; CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017; PIRES, 2014).

Roberto Pires (2014) advoga a necessidade de ampliar o campo de análise e aprofundar a “perspectiva estatal de participação”, que seria olhar os espaços de participação a partir do lugar dos atores estatais, “incluindo a identificação desses atores até suas formas de atuação e percepções sobre participação”, (PIRES, 2014, p. 192). Ao considerarmos os atores estatais como intervenientes relevantes nas continuidades e descontinuidades das relações estado-sociedade, fica evidente a importância de desvendar o que esses atores entendem como sendo participação social. Principalmente, a partir da compreensão de que essas percepções/enquadramentos é que definirão as opções estratégicas dos atores (HASSENTEUFEL, 2011), ou seja, suas práticas, ou, como diriam os músicos, “a distância entre intenção e gesto”¹.

A tradução do que o conselho, por exemplo, delibera e como isso será implementado na prática conta com forte presença dos atores e das ações do Estado. A burocracia pode fazer com que a máquina governamental se adeque ou se distancie do que foi deliberado. Principalmente, se considerarmos que entre normas gerais, muitas vezes editadas pelos fóruns, e a execução serão necessárias normas secundárias editadas no âmbito do governo, o qual possui o poder de vincular a atuação da sociedade e do mercado às normas.

Do ponto de vista prático, é papel da burocracia levar informações e dados disponíveis dentro do aparato estatal para que os fóruns institucionalizados analisem e deliberem. Basta observar como se debatem questões orçamentárias, quando fica evidente a capacidade dos

¹ Trecho da música Fado Tropical, de Chico Buarque (1973).

atores estatais para esclarecer sobre contingenciamento, crises de arrecadação, excedentes fiscais, entre outras questões específicas, mais relacionadas aos fazeres e a forma de funcionamento do Estado.

Daniel Avelino, Joana Alencar e Pedro Costa (2017), por exemplo, analisaram as equipes de apoio técnico dos conselhos. Trata-se de uma burocracia que apresenta vínculo heterogêneo com a Administração - cargos comissionados, terceirizados, concursados de diversas carreiras - e que possuem condições muitas vezes longe das ideais para fornecer as condições operacionais e administrativas básicas para o adequado funcionamento dessas interfaces. No entanto, apesar da precariedade que alguns enfrentam na condução do trabalho, o rol de atividade que compete a esse corpo é extenso; indo de atividades mais rotineiras - consolidação das pautas e atas -, passando por planejar, organizar, acompanhar processos conferenciais, além de orientar e apoiar colegiados estaduais e municipais. É de tal ordem a importância desse trabalho interno ao Estado que a redução de recursos destinados à manutenção desses processos de apoio, fato que ocorreu nos últimos anos, pode ser considerada como uma forma indireta de desconstruir ou inviabilizar o trabalho dos conselhos.

Dentro da heterogeneidade das relações intra-Estado, lembramos que há um grupo de burocratas que participam diretamente das deliberações nos conselhos ou nos processos de organização e condução de conferências, visto que são indicados para representar o governo nesses fóruns. Mas há um outro conjunto que não tem contato direto com a sociedade civil, nem em IPs nem por meio de mecanismos menos formais, como reuniões, atendimento a demandas oriundas de ouvidorias etc. Apesar de não travarem contato direto, são comumente responsáveis por produzir informações/dados para outras áreas e burocratas fazem essa interlocução. Assim, podemos pressupor que, em alguma medida, o trabalho cotidiano das burocracias, que trabalham em áreas de políticas públicas com mecanismos de relação socioestatais relevantes, é influenciado e influencia o fazer desses atores. Como consequência, conforme detalharemos no Capítulo 4 de Metodologia, a pesquisa realizada buscou um panorama das perspectivas dos atores estatais, considerando tanto os que atuam diretamente junto os mecanismos de relação socioestatal, como os que apresentam rotinas mais apartadas.

a.2. Por que Assistência Social e o período de 2015 a 2018?

A Assistência Social é um dos campos que se consolidou por meio da implantação de uma política pública ambiciosa, no sentido da sua abrangência territorial e do vasto atendimento

à população, e na qual a participação social teve importância central para sua formulação e implementação.

Essa política assumiu gradativamente, ao longo dos últimos 20 anos, importância central para o bem-estar da população brasileira. Sua estruturação foi consequência da promulgação da Constituição de 1988, mas sua consolidação se deu a partir de 2004, com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Além da gestão de serviços socioassistenciais, como acompanhamento das famílias em vulnerabilidade social e encaminhamento para outras políticas públicas, esse sistema também opera benefícios socioassistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), que suportam financeiramente famílias em vulnerabilidade econômica. Conforme detalhado à frente, a construção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a implantação do SUAS são fruto de interações socioestatais, ou seja, de atores estatais e não-estatais que, por meio de processos relacionais, fizeram a política avançar e se estruturar em todo o território brasileiro.

Atualmente, os serviços socioassistenciais estão inseridos em um arranjo deliberativo/consultivo de grande complexidade, caracterizado por três níveis decisórios - federal, estadual e municipal - que demandam um sistema de fóruns deliberativos/consultivos em cada uma das esferas, bem como a garantia de participação dos usuários do sistema e da sociedade civil. Semelhantemente, é necessária a existência de fóruns que fazem a mediação e a condução do que foi deliberado em uma determinada esfera para as outras esferas administrativas. Sendo que o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) desempenha papel central nessa política, apontado como a principal fonte de articulação de todo o sistema (CHAGAS, 2003; CORTES, 2015). Cabe ainda à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a corresponsabilidade da articulação desse modelo participativo e descentralizado dentro do governo federal.

Roberto Pires e Alexandre Gomide (2016) propõem que, as capacidades estatais devem ser compreendidas a partir de duas dimensões, em função dos resultados que delas advêm. Uma técnico-administrativa, a qual está relacionada aos recursos burocráticos, organizacionais, financeiros e tecnológicos existentes no Estado. Seria capacidade intra e intergovernamentais e acarretaria melhores resultados, em termos de eficiência. A outra dimensão seria a capacidade político-relacional, que seria fruto dos procedimentos de inclusão de múltiplos atores, os quais visam à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte às ações governamentais. Como resultado, essa dimensão traria inovação e revisão de objetivos para as políticas públicas.

Carla Almeida *et al.* (2021) observam que se deve considerar essas duas dimensões - técnico-administrativa e político-relacional - para identificar em quais áreas de políticas públicas os arranjos participativos foram mais bem-sucedidos. Os autores analisaram que essas dimensões se correlacionam positivamente, sendo que uma forte arquitetura participativa está associada a uma expressiva estrutura institucional. Na palavra dos autores: “o sistema das políticas públicas no Brasil está profundamente marcado pelas relações constitutivas entre IPs e capacidades técnico-administrativas” (ALMEIDA *et al.*, 2021, p. 10).

Nesse estudo, Saúde e Assistência Social foram, exatamente, as áreas que apresentaram arquitetura participativa e estrutura institucional relevantes. Trata-se de indicativo importante para quem se propõe a compreender o entendimento dos atores estatais sobre participação social, pois aponta para as áreas que apresentam IPs mais articuladas e com maior capacidade de organizar o campo. De igual forma, são aquelas que apresentam burocracias mais estruturadas e voltadas para apoiar e atuar junto aos mecanismos de participação. Além disso, são áreas em que se identifica o poder de indução do governo federal. Presente tanto no processo de expansão da própria política pública, como na indução de adoção dos mecanismos de participação social nos níveis subnacionais. Saúde e Assistência Social são áreas de políticas públicas que apresentam semelhanças e algumas distinções que foram fundamentais para a escolha do caso.

Na área da Saúde, identifica-se, de forma clara, desde a década de 1970, a forte presença do movimento sanitarista. Tratou-se de uma coalizão de atores reformistas que por meio da ocupação de postos no Estado, bem como a constituição de organizações sociais, conseguiu a ampliação paulatina do sistema de saúde pública e a adoção do modelo participativo, o qual se consolida ainda mais a partir da Constituição de 88. Na década de 1990, o SUS – Sistema Único de Saúde já estava estruturado a partir de uma ampla rede de controle social, processos descentralizados de prestação de serviço e as fontes de recursos orçamentários para a manutenção da política de saúde estavam predefinidos, dando previsibilidade e permitindo o planejamento da área (FALLETTI & ANGELUCI, 2010).

De forma diversa, o histórico da Assistência Social é bem mais frágil no sentido da não existência de grupos de defesa, de definição dos serviços a serem prestados e de recursos para manutenção da política. Pré-Constituição/88 esse campo apresentava um modelo caritativo e fragmentado de prestação de serviços à população. Características que dificultaram a ação coletiva e a formação de uma coalizão de reforma mais abrangente, que possibilitasse a construção de uma política universal e gratuita. Paulatinamente, após a promulgação da

Constituição de 1988 e, posteriormente, com a edição do Estatuto da Assistência Social de 1993, é que se rompe com o paradigma assistencialista e se adota uma abordagem baseada em direitos (MAYKA, 2019). Acadêmicos e profissionais da assistência social foram centrais para o primeiro período de consolidação do novo sistema. Essa nova institucionalidade, acaba gerando interesse e uma postura positiva nos níveis subnacionais e nas tradicionais entidades prestadoras de serviços socioassistenciais, em função da transferência de novos recursos (BRETTAS, 2016; MAYKA, 2019). Assim, a consolidação dos grupos de defesa ainda é um processo em formação. Tanto os profissionais da área como os beneficiários da política ainda estão construindo e amadurecendo a sua atuação junto aos mecanismos relacionais.

As estratégias para a conquista e consolidação dessa política como um direito social foram múltiplas. Mas uma das estratégias utilizadas, principalmente, nos governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi a ocupação de cargos dentro da administração federal, configurando o ativismo burocrático (ABERS & VON BÜLLOW, 2011; ABERS et al, 2014). Esse ativismo tem uma característica específica, os ativistas eram, em grande parte, servidores dos estados e municípios, com vínculos permanentes ou temporários, com vínculo com o Partido dos Trabalhadores (PT) e que vivenciavam junto à população a necessidade de se profissionalizar e expandir a área (GUITIERRES, 2015, JACCOUD et al, 2018, BICHER & GUITIERRES, 2018).

Caberá a esse grupo a defesa do modelo participativo, o qual será responsável pela consolidação da assistência social com a presença territorial e de prestação de serviços conforme a conhecemos atualmente, calcada na responsabilização estatal e na construção coletiva em espaços participativos. Em função desse histórico, mas também de algumas precariedades, como a falta de identificação de fontes orçamentárias permanentes para a sustentação da política, faz com que as políticas de assistência social sejam mais dependentes dos atores estatais, quando comparada à política de saúde (ALMEIDA et al, 2021).

E são essas características que faz com que o modelo participativo seja, em certa medida, mais vulnerável às mudanças institucionais ocorridas no pós-impeachment da presidente Dilma Rousseff. Assim, a política de assistência social, apesar de um modelo democrático-participativo bastante estruturado, ainda apresenta vulnerabilidades. Dessa forma, as práticas, regras e papeis ainda dependam, em grande medida, da atuação dos atores estatais e não estatais em interação no campo.

Em relação à definição do período em análise, consideramos que as mudanças no contexto político-institucional ocorridas nesse período - 2015 a 2018 - apresentam uma

oportunidade ímpar para se compreender como o campo atuou em momentos de ventos favoráveis, em que a participação social contava com apoio dentro do Estado e hegemonicamente na sociedade. Em comparação, com os ventos contrários, quando esse apoio da gestão não é evidente e a sociedade também passa a questioná-lo. Desde 2013, observa-se um movimento de forte polarização política na sociedade brasileira, sendo que um dos aspectos desse processo é que uma parte da sociedade passou a questionar a legitimidade da participação da sociedade civil nos mais diversos fóruns de discussão e participação na formulação e implementação de políticas públicas. Esse desgaste poderá levar a um processo de desdemocratização, em que as mudanças na relação entre Estado e seus cidadãos enfraquecem as formas de poder não estatais (TILLY, 2013).

Como fruto dessa polarização crescente, entre outros fatores, ocorreram as mudanças institucionais ocorridas em 2016, com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, e a assunção do vice-presidente Michel Temer. Esse processo acarretou mudança na base de apoio do Congresso Nacional, traduzida na alteração dos partidos que formavam a coalizão de sustentação governamental. Como consequência, mesmo dentro de fóruns longamente e legalmente instituídos, como é o caso da Assistência Social, tornou-se perceptível um cotidiano cada vez mais conflituoso dentro das instituições de participação, inclusive naquelas que contam com atores não-estatais com autoridade prática (ABERS & KECK, 2013), ou seja, atores socioestatais com o poder e capacidade reconhecidos para resolver problemas e encontrar soluções. As mudanças dentro dos conselhos federais vão desde simples mudanças de procedimentos ou entendimento sobre determinados aspectos da política até desrespeito às regras ou processos de pactuação entre as partes (POGREBINSCHI & TASCHEIT, 2017).

Assim, esse período permite que façamos uma análise comparativa dos resultados dentro de um mesmo caso (RAGIN, 1987; YIN, 1994). A proposta é analisarmos se houve e quais foram as mudanças no enquadramento/percepção a partir da mudança institucional em que a alteração dos dirigentes sobre a participação de atores não estatais em fóruns governamentais. Será uma comparação focada ("closed universe"), em que se comparam poucos casos em diferentes momentos, buscando relacionar as mudanças institucionais ao sistema de representação do próprio ator, tendo o *impeachment* como momento de inflexão (KEMAN, 2011).

Esse conjunto de fatores - um campo formado por relevante interface socioestatal e um momento de mudança política que coloca em xeque essa institucionalidade - se apresenta como momento analítico oportuno para compreender os processos participativos do ponto de vista da

burocracia. Até porque os atores estatais são entendidos por determinadas abordagens teóricas, como veremos no Capítulo 1, como mitigadores ou redutores de incertezas, visto que sua atuação no cotidiano das múltiplas negociações com os vários atores permite tanto dar estabilidade ao setor/subsistema de políticas como fazer ajustes incrementais a partir dos limites impostos por atores entrantes na arena de negociação, o que frequentemente ocorre na troca de comando político. Assim, a burocracia seria um mediador institucionalizado e, pela posição que ocupa, acaba por filtrar os problemas e as possíveis alternativas de solução (LENOIR, 2014).

Por último, ressaltamos que todas as definições sobre o tema, caso de estudo e período foram influenciados pela minha relação com a Administração Pública Federal (APF). Pertencço à carreira de Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), desde 2002, tendo atuado na área Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), atual Ministério de Cidadania (MC), por quase 10 anos. À época, a SENARC era responsável pela gestão de benefício socioassistencial, mais precisamente, o Programa Bolsa Família, e pelo do Cadastro Único para Programas Sociais. Trata-se da base para seleção e de acompanhamento do PBF, bem como outros benefícios, cujo foco é a população pobre ou extremamente pobre. O MDS autorizou minha licença para fazer o doutorado no Instituto de Ciência Política para que eu aprofundasse estudos nas áreas afins do ministério. Dessa forma, a definição de trabalhar com atores estatais e os mecanismos de relação socioestatal está relacionado à trajetória e a missão da carreira a qual pertencço. Já a opção por analisar a campo da assistência social diz respeito também à área em que desenvolvo minhas atribuições profissionais.

De forma resumida, o problema de pesquisa é desvendar como os atores estatais enquadram (*frame*) ou percebem os espaços participativos e o que essas mudanças informam sobre as práticas dessa burocracia. Buscamos responder questões como: quais mudanças ocorrem no enquadramento quando ocorreram as mudanças institucionais (de contexto) que impactaram o campo da política pública? Por meio do diálogo buscaremos que os atores estatais reconstruam o momento em que atuaram na política pública, qual sua percepção/enquadramento dos fóruns de interação? Qual os usos e as estratégias adotadas quando havia interação com os atores não-estatais? Se essa visão/percepção é/era compartilhada pelos colegas? Se os atores não-estatais eram relevantes para as definições da política? Em quais sentidos?

b. Próximos passos

Além desta Introdução e das Considerações Finais, para responder ao conjunto de perguntas colocadas, percorremos o seguinte caminho. No Capítulo 1, explicitamos o Marco Teórico que nos guiou e aponta para como entendemos o Estado, a sua relação com a sociedade e qual o papel da burocracia nesse processo. Tratamos também de algumas questões metodológicas iniciais que emergem a partir dos pressupostos teóricos adotados. A discussão sobre os procedimentos de pesquisa e análise são retomadas mais adiante em capítulo específico.

No Capítulo 2, buscamos identificar a produção científica que tratou da participação social a partir da perspectiva dos atores estatais. Para tanto, analisamos tanto a literatura mais relacionada à sociedade civil e sua atuação em fóruns deliberativos, como a literatura relacionada à Administração Pública e como esta analisou a atuação da burocracia nos mecanismos de relação socioestatal. Por último, fazemos um diálogo entre esses dois conjuntos e identificamos as divergências e convergências que nos permitem estabelecer as bases e as categorias para análise da questão.

O Capítulo 3 é dedicado à compreensão do caso em análise, ou seja, ao campo da Assistência Social. Focamos, especialmente, nos mecanismos de descentralização e democratização das deliberações. Mas também foram tratadas questões como os principais temas de deliberação e os limites dessas discussões. Por último, fizemos um breve levantamento bibliográfico, para identificar as principais críticas do modelo participativo brasileiro. Essas informações foram necessárias para compreender de forma mais adequada as entrevistas feitas, considerando tanto os temas tratados como as críticas que surgiram.

Os aspectos metodológicos são aprofundados no Capítulo 4. Retomamos as questões teóricas levantadas no Capítulo 1 e 2, mas também a partir das informações sobre como a área da Assistência Social está estruturada, em especial a Secretaria Nacional de Assistência Social, para estabelecer o tipo de pesquisa e as categorias analíticas a serem utilizadas. A pesquisa utilizou dois suportes para coleta de informação. As atas do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como suporte acessório, utilizado, principalmente, para identificar temas que estavam sendo tratados na época e falas de pessoas não entrevistadas, mas relevantes no contexto institucional. O central da pesquisa são as entrevistas em profundidade. Foi utilizada a abordagem cognitiva, conforme exposto no Capítulo 1, para entender o enquadramento que os atores dão a determinada situação a partir de um diálogo situado, ou seja, de uma situação real, que permita ao entrevistado analisar as premissas que o conduziram e como avaliou aquela

situação. Ao todo foram realizadas 44 entrevistas, perfazendo quase 40 horas de gravação, com ocupantes de cargos de assessoramento (DAS-4 e 5) que trabalharam no período definido, ou seja, 70% do universo possível.

Os resultados foram analisados com o uso do software NVivo, em sua versão 12. As categorias analíticas levaram em consideração a heterogeneidade da burocracia brasileira (LOPEZ, 2015), mas também a história dos atores, identificando-se experiências anteriores com movimentos sociais, por exemplo, além da formação e o tempo na área da assistência social, entre outros aspectos definidos a partir dos capítulos teóricos.

No Capítulo 6 são apresentados os resultados da pesquisa. Para os atores estatais da assistência social, a participação social mostra-se um instrumento central para o campo. Há dependência de trajetória, a partir da forma como o campo se consolidou, fazendo com que a grande maioria dos entrevistados avalie que determinadas rotinas e a própria execução da política não teriam como serem executadas sem a existência dos mecanismos de participação, tanto os de nível federal como os subnacionais. Por outro, lado nem sempre essa dependência é vista como positiva. A partir da reflexão em relação a casos concretos, a questão se complexifica. A homogeneidade do pensamento se dilui, e surgem discrepâncias, principalmente, sobre até onde deve ir a atuação dos atores não-governamentais nas decisões sobre a política. A mudança institucional, ocasionada pelo impeachment, é fator que marca a transição de uma percepção mais pró-participação para uma postura de que a participação social deve estar fora do Estado, não deve se confundir com a gestão, que é uma atribuição dos atores estatais. Assim, há mudanças de entendimento do que seria o próprio papel dos mecanismos participativos, como mudanças na própria forma de conduzir determinados assuntos junto a esses fóruns.

CAPÍTULO 1: DE QUE ESTADO E DE QUE BUROCRACIA ESTAMOS FALANDO?

Quais as teorias que sustentam as análises para compreender os enquadramentos que os atores estatais dão à participação social? Para responder a essa pergunta é necessário avançar em duas direções. A primeira é compreender de que Estado² e de que atores estamos falando. Se considerarmos o Estado apenas como uma arena decisória e seus burocratas como seguidores de normas e comandos hierárquicos, pouco haveria a ser analisado sobre o papel e a relevância dos atores externos ao Estado. Assim, neste capítulo o objetivo é avançar sobre o que entendemos por Estado, mais especificamente o papel dos atores estatais, e como se dá a construção de políticas públicas e de igual forma como ocorre a interação entre estado e sociedade. Além disso, explicitaremos como a partir desse conjunto teórico estabelecemos a metodologia adotada neste estudo.

O segundo conjunto teórico, que será abordado no próximo capítulo, está diretamente relacionado ao objeto de análise e busca desvendar o que já foi analisado sobre os significados da participação social para os atores estatais. A soma desse conjunto de literaturas orientou e permitiu construir as análises feitas de documentos e entrevistas nos capítulos subsequentes.

1.1 – EVOLUÇÃO DOS CONCEITOS DE BUROCRACIA

Possivelmente, as definições sobre o Estado e sobre burocracia mais usadas e que marcam praticamente todos os debates, tanto para se opor a elas como para adensá-las, sejam as de Marx Weber. O entendimento do Estado como uma comunidade humana que reivindica com sucesso o monopólio de uso da violência física legítima em um determinado território é basilar em todos os debates. Pierre Bourdieu será outro teórico marcante ao aprofundar o entendimento sobre o Estado a partir de contribuições da sociologia. Ele aponta que o Estado adquire esse poder - monopólio da força - ao mobilizar um capital simbólico que legitima seus atos e suas decisões e, como consequência leva a dominação. Esse capital simbólico seria a concentração de um conjunto de capitais como econômico, cultural, informacional que lhe garante um domínio não só exercido pela força física, mas também envolvem aspectos psíquicos de aceitação dessa dominação que formam o sentido de nacionalidade, da cultura

² Ao longo do texto, em função do próprio tema da tese, trataremos o Estado, principalmente, a partir da sua relação com a força de trabalho que o compõe, ou seja, a burocracia e como esse aspecto influencia a formulação e consolidação de políticas públicas.

nacional e de uma língua dominante, ou seja, forjam concepções universalistas sobre determinado território (BOURDIEU, 1993; 1997).

Assim, o Estado, enquanto poder instituído, adquire uma jurisdição, ou seja, a força de agir em determinado território. É desse capital jurídico que Bourdieu dirá que emana um poder quase misterioso em que se “passa de um capital simbólico difuso, baseado apenas no reconhecimento coletivo, a um capital simbólico objetivado, codificado, delegado e garantido por Estado, em resumo, burocratizado” (BOURDIEU, 1993, p.5, tradução nossa³). Esse poder se tangibiliza, entre outros aspectos, pela capacidade de nomear quem serão as pessoas que atuarão em nome desse poder. Esse corpo burocrático editará normas e atos, fará discursos oficiais, imporá uma forma de agir à sociedade, sendo que isso só é possível em função de uma construção cognitiva que se impõe a esses sujeitos, em que esses agentes assumem o poder de personificação da autoridade do rei ou da república a partir do qual conseguem impor suas determinações ao todo social.

No entanto, esse corpo burocrático que paira acima da sociedade impõe não a sua vontade, os seus desejos, mas aquilo que é melhor para a população, construído por meio das leis e normas que norteiam a atuação desse corpo técnico. Lembrando as colocações de Max Weber:

A peculiaridade da cultura moderna, especialmente a de sua base técnico-econômica, exige precisamente esta “calculabilidade” do resultado. A burocracia em seu desenvolvimento pleno encontra-se, também, num sentido específico, sob o princípio *sine ira ac studio*. Ela desenvolve sua peculiaridade específica, bem-vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se “desumaniza”, vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais (WEBER, 2011, p. 213).

Ao longo da construção histórica, o reconhecimento de dominação fará com que a burocracia seja percebida como legítima, desinteressada e neutra, estando a serviço do interesse geral. Os atores estatais devem trabalhar incessantemente “para constituir seu ponto de vista como um ponto de vista legítimo, isto é, universal, notadamente com o uso de uma retórica oficial” (BOURDIEU, 1993, p. 62, tradução nossa⁴).

Norberto Bobbio analisa que coube a Karl Marx, a partir da leitura de Hegel, dar à sociedade civil o significado de um conjunto das relações interindividuais que está fora ou antes

³ Texto original : Bref, on passe d'un capital symbolique diffus, fondé sur la seule reconnaissance collective, à un capital symbolique objectivé, codifié, délégué et garanti par l'Etat, bref bureaucratisé (BOURDIEU, 1993, p.57)

⁴ Texto original : “les personnages officiels doivent sans cesse travailler sinon à sacrifier leur point de vue particulier "au point de vue de la société", du moins à constituer leur point de vue en point de vue légitime, c'est-à-dire universel, notamment par le recours à une rhétorique de l'officiel” (BOURDIEU, 1993, p. 62).

do Estado, sendo uma esfera distinta e separada do Estado. No entanto, o próprio Bobbio (2017) questiona se após mais de dois séculos dessa divisão ainda faz sentido. Ele observa que nos últimos anos o Estado de direito se transformou paulatinamente em Estado social, caracterizado por um processo de “invasão” do Estado na vida social por meio da regulação das relações econômicas e sociais ao mesmo tempo em que houve uma estatização da sociedade, via o desenvolvimento das várias formas de participação nas escolhas políticas. Assim, o Estado permeia a sociedade, mas também há um “Estado permeado pela sociedade”. Entretanto, esses processos têm limites, caso contrário haveria uma fusão dos dois que levaria a um Estado sem sociedade - totalitário - ou a uma sociedade que se faria estado, ou seja, uma sociedade sem Estado. Assim, a compreensão mais adequada é que “sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados, mas contíguos; distintos, mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna” (BOBBIO, 2017, p.67).

O início do século XX consolidará os ventos das teorias críticas, que tem no marxismo uma de suas bases. Essas teorias questionam com mais clareza o modelo weberiano e hierárquico ao apontarem que essa forma de gestão seria opaca e, muitas vezes, não atenderia ao interesse público.

Nos anos subsequentes, as críticas à burocracia se multiplicam e partem tanto de visões mais atreladas ao mercado como aquelas vinculadas ao compartilhamento de poder para os atores sociais (OLSEN, 2005). As críticas oriundas do mercado estão baseadas em critérios de eficiência e competitividade, em que privatização e desregulamentação, bem como a redução do Estado são a tônica para a busca de melhores serviços. O segundo conjunto de críticas é voltado para a insuficiência da democracia representativa e da rotina do voto, advogando pela necessidade de processos mais horizontalizados, com participação social e compartilhamento decisório. Essa corrente trata de evidenciar, também, que a pretensa neutralidade da burocracia produziria desequilíbrios e disfunções, chegando mesmo a ser antidemocrática, no sentido de estar mais atrelada a procedimentos e normas do que à vontade da população (BHERER, 2011).

Johan P. Olsen (2005) reconhece as críticas, mas pontua que é exatamente alguns dos mecanismos criticados que justificam a existência e a indispensabilidade de uma burocracia desenvolvida. As críticas têm em comum a dificuldade de mudança e a existência de uma autonomia desassociada das demandas do mercado ou do contexto social. Sendo que essa resistência à mudança seria fruto da própria lógica burocrática e da administração pública, que seriam regidas por critérios de impessoalidade, seguidoras de regras e de técnicas de execução. Apesar de aparentemente paradoxal, essas seriam exatamente as características que garantem a

estabilidade para o desenvolvimento democrático, social e econômico da sociedade. Nas palavras do autor:

Os reformadores tendem a tratar a mudança como um valor principal, mas o desafio é duplo: primeiro, para esclarecer como organizações administrativas maleáveis e práticas, mentalidades, culturas e códigos de conduta são e quais são as condições sob as quais as formas administrativas podem ser deliberadamente projetadas e reformadas; e segundo, para equilibrar estabilidade e flexibilidade. As democracias valorizam ordem, continuidade e previsibilidade, bem como flexibilidade e mudança, e geralmente há tentativas de equilibrar o desejo de manter estáveis as regras básicas do governo e o desejo de adaptar as regras às novas experiências (OLSEN, 2005, p.12 - tradução nossa⁵).

Evidente, que as mudanças nesse contexto, não são os ajustes feitos para solucionar problemas públicos ou melhorar a prestação de serviços, mas aquelas que modificam o próprio pacto com a sociedade, as formas de relações externas e mesmo o papel desempenhado pelos vários atores estatais e não estatais. Assim, a burocracia teria um efeito benéfico ao mitigar e reduzir incertezas, dando previsibilidade e certa estabilidade as decisões.

Na sequência aprofundamos a análise abordando as principais correntes analíticas sobre burocracia e quais abordagens serviram de perspectiva teórica para compreendermos a visão que os atores estatais possuem dos processos participativos.

1.2 - DA BUROCRACIA PARA ATORES ESTATAIS E A AÇÃO PÚBLICA

Gabriela Lotta *et al.* (2015), ao analisarem os burocratas de médio escalão, distinguiram três abordagens que embasam a análise da atuação da burocracia em relação às políticas públicas. A primeira, seria uma perspectiva estrutural em que a atuação dos burocratas se daria em função do lugar que ocupam nas estruturas organizacionais. É uma perspectiva oriunda da abordagem racional-legal de Max Weber, o “precursor do poder burocrático” (ABRUCIO & LOREIRO, 2018, p. 28), em que a burocracia moderna seria uma forma superior de organização baseada na racionalidade e na capacidade do cumprimento de regras o que levaria a uma elevada eficiência.

Michel Crozier (1972) apontou os artigos de Robert K. Merton (1939; 1940), como os primeiros a analisarem as consequências secundárias que esse modelo traria ao fazer dos burocratas seguidores de padrões ritualísticos e rígidos, tornando-os incapazes de fazerem

⁵ Texto original: Reformers tend to treat change as a master value, but the challenge is twofold: first, to clarify how malleable administrative organization and practices, mentalities, cultures, and codes of conduct are and what the conditions are under which administrative forms can be deliberately designed and reformed; and second, to balance stability and flexibility. Democracies value order, continuity, and predictability as well as flexibility and change, and usually there are attempts to balance the desire to keep the basic rules of government stable and the desire to adapt rules to new experience (OLSEN, 2005, p.12).

ajustes necessários na forma de atuação para alcançar os objetivos almejados. Para compreender a mudança e o desenvolvimento é necessário ir além do modelo burocrático rígido. Para Crozier (1972), deve-se perceber que os sistemas mudam a partir de incentivos internos e externos. Pelas características da burocracia, as mudanças internas ocorrem *i)* em momentos de crise ou *ii)* quando os burocratas estão seguros de sua posição e assumem posições claras por melhorias nos processos, sabendo que eventuais falhas não lhes causarão problemas, como a exclusão do processo de produção. Para haver mudanças, é necessário que as organizações garantam essa segurança - top-down - para viabilizar alterações nos processos normatizados.

Os incentivos externos para adequação e melhoria de processos estariam ligados a aspectos culturais e relacionais. Vale observar que a abrangência dada por Crozier (1972) ao que seriam processos interativos é bastante limitada, visto que sua compreensão da relação da burocracia com a sociedade estava fortemente vinculada a aspectos de conflito e disputa de arena. O autor entende que a burocracia segue apenas regras formais e que sua mudança é extremamente onerosa, assim, apenas crises e confrontos seriam as chaves para compreender mudanças nos processos estatais.

A segunda perspectiva apontada por Lotta *et al.* (2015), seria a da ação individual, quando a iniciativa do burocrata adquire relevância. Parte significativa dessas teorias emerge no final da década de 70 do século passado, com o retorno dos preceitos liberais de forma hegemônica, quando vem à tona o entendimento de que as crises econômicas deixam de ser resultado das contradições internas do capitalismo e passam a ser um problema de gestão (BORGES, 2001). Traz-se de volta a crença na mão invisível das forças do mercado como a mais adequada para regular e fazer a economia prosperar. Nessa abordagem o Estado é imperfeito, as preferências dos burocratas são estabelecidas a partir de um ponto de vista neoutilitarista, ou seja, pela agregação de interesses individuais. A teoria da escolha pública marcará os anos 80 e 90 do século passado, com grande influência sobre as agendas de governos e agências internacionais na demanda por ajustes estruturais e reformas de Estado, que reduzam o seu tamanho com o objetivo de dar espaço ao mercado (BORGES, 2001). Os discursos do neoliberalismo tirarão do Estado e, por consequência, dos seus agentes a visão de defensores do bem público. O poder administrativo perde tanto a sua legitimidade moral, ou seja, pressuposta capacidade desinteressada, como profissional, uma superioridade reconhecida da sua competência (ROSANVALLON, 1998).

São abordagens que combinam o individualismo metodológico, ao considerar que as decisões estatais são feitas pela soma dos interesses individuais, com os efeitos institucionais

que o Estado produz. Para Peter Evans (2004), isso é uma impossibilidade, visto que mesmo antes do declínio ou relativização do Estado neoliberal, já estava claro que a burocracia era uma entidade corporativa coerente, com objetivos coletivos, cujas decisões dependiam de contextos institucionais, “com interações historicamente enraizadas e incorporadas em estruturas sociais aceitas pelos indivíduos que trabalham no próprio Estado” (EVANS, 2004, p. 58).

No entanto, a motivação individual e atomista não se sustenta e os argumentos institucionais se apresentam, em que o Estado se relaciona com a sociedade e não apenas na lógica do mercado. Peter Evans (2004) entende que há um processo de “*embedded autonomy*” (autonomia inserida), visto que Estados e estruturas sociais são mutuamente determinantes e que a maneira como esses dois atores se combinam/negociam será a origem de uma sociedade mais ou menos transformadora/eficiente. Ressaltamos, no entanto, que esse autor entende a relação sociestatal como aquela estabelecida entre o Estado e o setor produtivo. A sociedade civil - organizações não-estatais de reivindicação de direitos - não aparece de forma clara nessas análises.

Peter Evans (2014) dialoga de forma clara com a abordagem teórica do neoinstitucionalismo, sendo que essa não é uma corrente unificada, mas representa um conjunto de autores que ao analisar políticas públicas dão destaque à categoria instituições. As instituições podem ser entendidas como “regras, leis, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais [que] implicam a existência de constrangimentos e limites ao comportamento”, (LIMONGI, 1994, p. 8). No entanto, o importante é observar que essa abordagem recoloca o Estado nas discussões, considerando-o não apenas arena, mas também ator das mudanças, considerando o aspecto relacional na correlação entre recursos e a posição de atores estatais e não estatais (EVANS, RUESCHEMEYER & SKOCPOL, 1985; SKOCPOL, 1995; SKOCPOL *et al*, 1999; MAHONY & THELEN, 2010).

Um dos desafios dessa literatura é compreender por que instituições se modificam, visto que no neoinstitucionalismo, principalmente na vertente histórica, há uma dependência da trajetória ou *path dependency*, no sentido de quando se opta por um determinado caminho, há custos para a mudança de trajeto. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial (LEVI, 1997). Dessa forma, esses pontos de escolha se configurariam como momentos críticos, como situações de transição política e/ou econômica, caracterizados por um contexto de profunda mudança que conduzem ao desenvolvimento de uma nova “trajetória”.

Várias críticas foram feitas às abordagens neoinstitucionalistas em face da dificuldade de explicar por que as instituições mudariam. Algumas explicações apontam que as mudanças nas instituições ocorrem por isomorfismo, ou seja, as instituições mudam para ficar cada vez mais semelhantes umas as outras (DIMAGGIO & POWELL, 1991). Outras consideraram as instituições como construções sociais e, por isso, mudam a partir da interação entre as próprias instituições e os vários atores da sociedade, ou seja, pela interação complexa e a partir de diferentes lógicas (LAWRENCE, SUBBADDY & LECA, 2009). De igual forma, a chave para a mudança poderia estar no descompasso entre a arena política e a arena burocrática (MARCH & OLSEN, 1989).

James Mahoney e Kathleen Thelen (2010) questionam que mudanças nas instituições ocorreriam principalmente por causas endógenas às mesmas. Os autores trazem para o debate o processo de mudança gradual que começa a olhar para as variáveis endógenas, como o grau de institucionalização das regras e a presença de atores com maior ou menor poder de veto nas instituições e nos processos de mudança. Apesar da maior ênfase no papel dos atores, como uma razão endógena para mudança, a mudança ainda é considerada como dependente do questionamento de atores políticos – pouco dialogando com os atores sociais – com poder relativo para formar coalizões, para manter ou mudar arranjos existentes a partir das regras existentes

Outro conjunto de autores vai além, advoga pela necessidade de habitar as instituições, ou seja, compreender os atores que formam e transformam em ação as instituições (HASSENTEUFEL, 2011; HALLETT & VENTRESCA, 2006). Patrick Hassenteufel afirma que é necessário ir além das instituições, visto que há o risco de uma supervalorização da coerência interna delas, em detrimento da autonomia de ação estratégica dos atores no interior mesmo das instituições. Para o autor, “alguns atores resistem à institucionalização ou buscam subverter as instituições desde o seu interior”, (HASSENTEUFEL, 2011, p. 149, tradução nossa⁶). Entendemos que há um novo olhar no sentido da necessidade de povoar as instituições. O Estado não é apenas uma instituição, com suas regras e valores, mas é formado por atores que atuam dentro das mesmas e estão em permanente contato com a sociedade.

Nessa mesma direção, ao analisar a burocracia, Lotta *et al.* (2015) propõem uma terceira perspectiva: a relacional. Nessa, o entendimento de uma burocracia weberiana rígida e formalista ou de uma burocracia autointeressada, tal qual defende o neoliberalismo, dá lugar à

⁶ Texto Original: “...certains acteurs résistant à l’institutionnalisation ou cherchant à subvertir les institutions de l’intérieur” (HASSENTEUFEUL, 2011, p.149).

compreensão de uma burocracia que está em permanente contato com a sociedade, influenciando e sendo influenciada, em que há espaço para decisões discricionárias e para influenciar processos decisórios. Assim, o espaço para implementação de políticas públicas vai além do escrito nas normas, sendo fruto da interação permanente e complexa dos vários atores que compõem a sociedade, como sociedade civil, empresas, grupos de interesses etc. (MARQUES 1997, 2000; LOTTA, 2010; GOMIDE & PIRES, 2014, ABERS et al, 2014).

As burocracias atuam a partir do contexto social em que estão inseridas e de seu papel na rede de articulações existentes no campo de ação. Lembrando que esse contexto social é complexo e há um imbricado de papéis desempenhados pelos vários atores que não podem ser considerados estanques. Nessa perspectiva, considera-se que o “tecido estatal” é um “tecido relacional” e que as articulações estado-sociedade são responsáveis por dar alguma estabilidade ao campo e manter ao longo do tempo as capacidades administrativas e a memória (MARQUES, 2006).

Tim Hallett e Marc Ventresca (2006) conectam os institucionalistas com as abordagens relacionais, a partir do entendimento de que a burocracia está dentro do contexto/da realidade, assim possui tanto um contexto extra-local (externo às instituições), mas também um contexto interno, de uma vivência cotidiana, e que isso é mediado pelos burocratas e suas relações. Na realidade, advogam que é necessário “trazer o indivíduo de volta” (HALLET & VENTRESCA, 2006, p. 215). Nesse sentido, deve-se habitar as instituições com as interações sociais. Para os autores, a partir do diálogo com Alvin W. Gouldner (1964) e seu texto clássico *Patterns of Industrial Bureaucracy*, os burocratas não são simplesmente “suporte” das forças institucionais, eles são os “formadores dessas forças”. Sendo que essas forças são relevantes e estabelecem significados quando se considera o contexto extra-local e o interno (HALLET & VENTRESCA, 2006, p. 228).

Se entendermos que a implementação de políticas públicas é feita a partir desse tecido relacional, em que a participação social se dá formal e informalmente ao longo do tempo, estaremos diante do que Fligstein e McAdam (2012) chamaram de “campo”. Nessa perspectiva, considera-se que a vida social é dominada por uma rede complexa de ações em campos estratégicos (*strategic action fields*), os quais são unidades fundamentais onde a ação coletiva ocorre. São locus em que atores - coletivos ou individuais - interagem e dividem visões - nem sempre consensuais - sobre o que é esse campo, suas regras de funcionamento e quais os temas estão em disputa. Dentro dessa abordagem teórica, o campo é o nível intermediário da sociedade em que economia, sociedade civil e estado se organizam. Assim, é necessária uma

teoria de ação de médio alcance, mas abrangente, para que se compreenda o que ocorre entre e dentro de grupos (FLIGSTEIN & MCADAM, 2012). Os autores propõem um arcabouço teórico que permita um olhar mais integrado, recorrendo aos componentes existentes principalmente nas teorias da sociologia econômica, do institucionalismo e de movimentos sociais.

A noção de campo está relacionada ao conjunto de fóruns formais e informais, de profissionais, de entidades, enfim pessoas físicas e jurídicas que de alguma forma lidam e debatem a questão da assistência social e, por isso, formam seus limites, seus temas e regras de funcionamento. Nesse sentido, a própria burocracia pode ser considerada um campo estratégico, visto que para além do formalismo, a hierarquia e das regras que a norteiam, ou seja do processo *top-down*, coexiste um outro processo mais linear em que coalizões, disputas e definições estratégicas são feitas de forma a configurar a área (FLIGSTEIN & MCADAM, 2012, p. 65). Compreendemos dessa forma que existe um conjunto de forças atuando sobre a burocracia. A primeira é a própria hierarquia e as definições políticas de alto nível que influenciam ou limitam a ação estatal, o segundo seriam as relações mais horizontalizadas em que a burocracia se relaciona e compartilha percepções tanto com seus pares como com atores não-governamentais em um processo multirrelacional.

A literatura francesa sobre análise de políticas públicas contribui com esse debate ao fazer um profícuo diálogo entre a ciência política e a sociologia, jogando luz e detalhando o processo relacional das interações socioestatais. Trata-se de um conjunto de abordagens que tem na base as reflexões de Pierre Bourdieu e compartilham categorias analíticas e perspectivas comuns. Parte-se do princípio de que a ação pública se define a partir da interação entre atores estatais e diferentes grupos sociais - instituições públicas e privadas, partidos políticos, movimentos sociais, entre outros -, em uma complexidade social crescente. Assim, a visão sociológica do processo de formação da ação pública, mais do que trazer o Estado de volta, traz os atores que nele atuam e as suas múltiplas relações.

1.2.1. - SOCIOLOGIZAR A ANÁLISE DO ESTADO⁷

Para Patrick Haussenteufel (2011), a sociologia da ação pública está na terceira etapa de evolução da análise de políticas públicas. Ressaltamos que essas etapas dialogam com as

⁷ Alguns trechos desse texto foram publicados na revista BIB, a saber: DIREITO, Denise. Sociologia da ação pública: análise de políticas públicas com acento francês. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB. São Paulo, n.96, 3/2021. pp 1-22. Disponível em: https://anpocs.com/images/BIB/n96/BIB_96_3.Sociologia_da_ao_publica_3P.pdf

macro-perspectivas identificadas por Lotta *et al.* (2015) para analisar a burocracia. A primeira focada no Estado e na racionalidade do processo decisório. A segunda abordagem seria a crítica exatamente a essa racionalidade e estaria focada na busca da melhor solução, ou seja, a mais adequada. Como consequência, desloca-se o foco para as etapas de implementação e de avaliação. Passam a ser analisadas questões como as lógicas dos atores, as contradições entre objetivo e política pública, a imperfeição das informações tanto nas decisões como no processo de implementação. O terceiro estágio seria uma abordagem sociológica, caracterizada por mais atenção aos atores das políticas públicas, seria a “concepção da produção estatal de políticas públicas em termos de construção coletiva da ação pública” (HASSENTEUFEL, 2011, p. 25. Tradução nossa⁸)

O “processo de sociologizar a análise do Estado” (MULLER, 2000, p. 189) foi feito por um conjunto de obras que utilizam categorias e referências relacionadas à sociologia, tendo como foco principal a intervenção pública na sociedade. Um dos aspectos que chama a atenção é o uso do termo ação pública em substituição ao mais comumente utilizado política pública. Isso se deve à necessidade de marcar uma mudança na perspectiva que entende que a ação pública é fruto de um processo decisório (*decision making*) que ocorre a partir exatamente da interação e do compartilhamento de entendimentos entre atores dentro e fora do Estado, que formam o que essas abordagens chamarão de referencial do campo, como veremos em detalhes mais adiante.

Apesar da sociologia da ação pública estar usualmente associada à produção acadêmica francesa, há diálogo com autores não franceses. De forma resumida, na gênese dessa troca estão nomes como, Harold Laswell, autor central para a delimitação da política pública como campo específico de estudo da ciência política. Mas também se destacam outros, como: Peter A. Hall, que estabeleceu esquema de análise mais atento e sensível às dinâmicas históricas e compreende as políticas públicas como o resultado da confrontação de interesses, percebendo relações entre a análise das organizações e a análise de políticas públicas. De igual forma, Paul A. Sabatier (1993; 1999) que formulou a noção de coalizões de defesa (*advocacy coalizion*), que formariam um sistema de crenças e ideais compartilhadas, sendo uma influência decisiva no desenvolvimento das abordagens da sociologia da ação pública (LE GALÈS, 2015; BOUSSAGUET & SUREL, 2015).

⁸ Texto original : L'évolution de l'analyse des politiques publiques vers une sociologie politique de l'action publique correspond au passage d'une conception en termes de production étatique de politiques publiques à une conception en termes de construction collective de l'action publique (HASSENTEUFEL, 2011: 25).

Apesar de não ser considerada como uma única abordagem, mas um conjunto de abordagens⁹, todas as vertentes se referenciam de forma mais ou menos explícita a categorias, ferramentas e métodos similares, sendo que os principais marcos dessas vertentes, ou no linguajar mais ligado à sociologia, as principais categorias analíticas, são o entendimento do que é o Estado, a noção de setor - o que está dentro e fora do campo - e a formação do referencial, além de como ocorre a relação entre o atores estatais e não estatais. Sendo que o uso da abordagem cognitiva é o método tradicional para o entendimento de como ocorrem esses processos de interação e, por conseguinte, as decisões de implementação da ação pública.

A perspectiva sociológica entende o Estado como parte da sociedade. Assim, não se pode compreendê-lo como uma fonte autônoma de poder; mas como um complexo amplo e variado de atores, cuja ação coletiva e interações com organizações da sociedade e mercado ganham centralidade. Há um certo nível de fragmentação do Estado, visto que pequenos grupos de ação, sejam públicos, privados ou mesmo organizações civis e coletivos sociais, participam formal ou informalmente da formulação de políticas públicas nas várias esferas de poder. Reconhece-se a complexidade e, por consequência, deve-se enfrentar os desafios de pensar como os fragmentos se integram e se articulam (LASCOUMES & LE GALÈS, 2018).

Dessa forma, o Estado pode ser compreendido como tendo um “regime de governabilidade múltipla” (LABORIER & LASCOUMES, 2005, p. 42). No sentido de que o conjunto, formado por instituições, procedimentos, análises, reflexões, cálculos e táticas, bem como atores e idéias, é que determina a forma específica do exercício do poder.

Só é possível desvendar os processos de implementação a partir da análise detalhada em que se dá a interação entre os vários atores (LECA & MULLER, 2008), sendo que essa literatura traz elementos relevantes para a análise dos atores estatais, exatamente, ao entendê-los como atores complexos com lógicas e práticas próprias. Conforme Halpern et al. (2018), essa abordagem analisa:

O papel do Estado e sua reestruturação, processos de governo e governança, relações socioestatais e políticas tanto como um processo quanto um resultado, focalizando os formuladores de políticas (*policymakers*), suas práticas, idéias e discursos, como eles

⁹ A sociologia da ação pública ocupa o espaço entre a sociologia e a ciência política (Bergeron e Hassenteufel, 2018) e avalia as relações do estado com a sociedade e deve ser pensada como um conjunto de perspectivas que buscam compreender os sentidos da ação pública, apresentando trabalhos que colocam ênfase em diferentes aspectos da ação pública, há vertentes mais pragmáticas (Zittoun, 2014), ou que dão mais ênfase às análises discursivas, cujo pontos centrais são a linguagem e a argumentação que dão os sentidos da ação pública (Durnova e Zittoun, 2013), bem como análises que dialogam com os preceitos da sociologia dos atores, em que advoga-se uma análise mais rigorosa relacionada às trajetórias e a socialização destes como forma de compreender como são efetivadas as políticas pública (Genieys e Hassenteufel, 2012; Hassenteufel e Smith, 2002), além de abordagens que focam nos instrumentos da ação pública como elemento central de estudo e análise (Lascoumes e Le Galès, 2005).

se engajam em relacionamentos sustentáveis com um grande variedade de atores do mercado e da sociedade, e os dispositivos concretos que eles usam para tornar os objetivos de políticas [públicas] operacionais (HALPERN et al. 2018, p. 6, tradução nossa¹⁰).

Uma categoria fundamental para a análise da ação pública é a noção de “setor” (JOBERT & MULLER, 1987), que deve ser compreendido como uma área de ação pública, em que se identifica um escopo claro e onde se intermedia e coordena interesses específicos e de impacto para a sociedade. Essa categoria ajuda a compreender o que está “dentro” e o que está “fora” do campo de análise. É claro o diálogo entre setor e a noção de campo de Fligstein e McAdam (2012) abordada acima. No entanto, Charlotte Halpern e Sophie Jacquot (2015), analisam que a noção de campo é por demais ampliada e que, dessa forma, caberiam regras organizacionais e culturais, o que levaria a perda de foco na ação pública. Para essas autoras, a noção de setor dá ao Estado maior centralidade, em relação à abordagem de campos, visto que, ao compreender o Estado como inserido e como mais um ator na construção de sentidos e regras para o setor, aponta que compete a esse ator uma negociação e renegociação constante da dimensão política de regular, sendo em parte o responsável por legitimar determinados interesses e grupos e marginalizar outros. Assim, “a questão setorial passa a ser a dos “*públicos*” e da mudança da sociedade por meio da ação pública” (LABORIER, 2015, p. 94, tradução nossa¹¹).

A noção de setor demanda que as análises e a empiria estejam centradas em uma área específica de construção e transformação realizadas por meio da política pública, compreendida como uma forma específica de ação coletiva. Dessa forma, o setor é delimitado pelo processo de aquisição de competências para lidar com um determinado problema e a legitimidade do Estado para agir e exercer sua autoridade (HALPERN & JACQUOUT, 2015). O setor se estabelece pela própria compreensão daquilo que os atores estatais e não estatais, com papel ativo nessa área, compreendem como sendo o foco da sua atuação.

Assim, as políticas agrícolas, de assistência social, de saúde, de educação, entre tantas outras áreas em que há atuação do poder público, são setores, os quais adquirem configuração - normas e parâmetros - a partir de processos sociais concretos. Além dos meios

¹⁰ Texto original: "the role of the state and its restructuring, processes of *gouvernante* and governance, state-society relationships and policies as both a process and an outcome by focusing on policymakers, their practices, ideas and discourses, how they engage in sustained relationships with a large variety of market and society actor, and the concrete devices they use in order to make policy objectives operational", (HALPERN et al, 2018, p. 6).

¹¹ Texto original : “La question sectorielle devient alors celle des “publics” et du changement de la société par l’action publique” (LABORIER, 2015, p. 4).

organizacionais, financeiros, administrativos, jurídicos que essas áreas dispõem, elas são frutos também das relações de poder e de negociações sociais complexas, intermediadas por mecanismos, como consultas públicas, fóruns de decisões, conselhos, comitês, entre outros. Mecanismos que permitem a construção de um entendimento compartilhado - chamado de referencial - sobre o que é e como devem se configurar essas áreas.

O referencial é outra categoria a ser considerada quando analisamos a ação estatal. Ele se constitui a partir do processo constante de interação entre os vários atores dentro e fora do campo. Trata-se de uma construção discursiva que se sobrepõe como modelo dominante de interpretação daquele tema/daquela questão como sendo o sentido real do que está ocorrendo. Assim, por meio do processo de interação em que há disputas de entendimentos, por vezes, muito diversos e com lógicas divergentes, é que se estabelece o que se entende como sendo o setor, quais as fronteiras desse setor e quais os principais aspectos que norteiam a ação pública nessa área. Assim, o referencial se consolida por meio do processo de interação e dos aspectos cognitivos envolvidos nesse processo. No entanto, possui também uma dimensão normativa, já que será a partir dele que se desenhará as formas e limites da regulação da sociedade. Nas palavras de Pierre Muller (2000):

Percebe-se, a partir daí, o caráter ao mesmo tempo cognitivo e normativo da ação pública, uma vez que as duas dimensões da explicação do mundo e do estabelecimento de padrões do mundo estão irredutivelmente ligadas em um processo de dar sentido à realidade: políticas públicas servem tanto para construir interpretações da realidade quanto para definir modelos normativos de ação (MULLER, 2000, p. 195, tradução nossa¹²).

Para Jobert e Muller (1987), o referencial de determinado setor/campo seria aquilo que os atores institucionais entendem como sendo as possibilidades e os limites do campo. E esses entendimentos originariam as regras e os procedimentos, ou seja, os instrumentos de ação pública, que delimitam a intervenção pública no cotidiano da sociedade (LASCOUMES & LE GALÈS, 2005).

Assim, o referencial de um setor é negociado com os vários atores, os quais possuem assimetria de posições e de recursos. Dessa forma, compreender o referencial é analisar a construção de sentidos, entendendo o processo decisional como a agregação de atores e de suas coalizões discursivas, construídas por meio de estratégias argumentativas (ZITTOUN, 2008, p. 86).

¹² Texto original : “On prend conscience, à partir de là, du caractère à la fois cognitif et normatif de l'action publique puisque les deux dimensions d'explication du monde et de mise en normes du monde sont irréductiblement liées dans un processus de mise en sens du réel : les politiques publiques servent à la fois à construire des interprétations du réel...et à définir des modèles normatifs d'action (MULLER, 2000, p. 195).

Fica claro que dentro das abordagens da sociologia da ação pública não se considera a decisão como sendo um momento específico em que atores empoderados, heroicos burocratas ou eleitos, definem como será a intervenção na sociedade. Para analisar como determinada política pública foi decidida ou está sendo implementada é necessário compreender quais foram as outras possibilidades que poderiam ser adotadas e por que se optou por outro caminho. Assim, deve-se considerar a realidade concreta da ação governamental em que uma superposição de decisões e não decisões, estabelecem um fluxo do processo decisório (HASSENTEUFEL, 2011, p. 82).

Dessa forma, outra categoria central para a compreensão das abordagens francesas é a de “atores”. Na análise da ação pública, deve-se considerar ator aquele que é capaz de uma ação estratégica e que suas ações gerem algo tangível no processo de decisão/implementação de política pública (GROSSMAN, 2014, p.31). Compreende-se o indivíduo como tendo uma autonomia relativa e, por conseguinte, possui capacidade de ação e de fazer escolhas estratégicas em uma realidade que apresenta constrangimentos, mas que não impede a sua ação.

Para os atores estatais a autonomia relativa se constrói na compreensão de que o seu fazer cotidiano se dá a partir de uma série de constrangimentos existentes. Limites marcados por questões legais, por grupos de pressão, ou atores eleitos com interesses específicos, enfim, inúmeros constrangimentos institucionais. Dialoga-se assim com o conceito de ‘*embedded autonomy*’ de Peter Evans (2004), em que Estados e as estruturas sociais são mutuamente determinantes e as mudanças estão nas alterações que ocorrem em um dos lados dessa relação. Assim, podemos supor que mudanças institucionais, como a mudança no comando do poder do executivo, tal como ocorre no período analisado, considerando o processo do impeachment, levam as mudanças nas posições dos atores estatais e, por conseguinte, na relação com os atores não estatais, até na reelaboração do pacto em que essas relações se pautaram.

A atuação dos atores seria determinada por dois conjuntos de fatores. O primeiro, os recursos disponíveis que determinam a capacidade de ação. Esses recursos podem ser materiais, como orçamento, pessoal, questões logísticas, bem como recursos políticos - seja a própria capacidade de mobilizar grupos de interesse seja de acessar eleitores ou atores políticos -, entre outros. O relevante é que esses recursos têm uma dimensão relacional, visto que apenas se transformam em recursos aqueles que têm o poder de permitir, limitar ou impedir o agir (HASSENTEUFEL, 2011).

O segundo conjunto estaria relacionado ao sistema de representação do próprio ator. Esse sistema orienta a ação estratégica do ator e significa, entre outros aspectos, a maneira como

este sintetiza o problema de ação pública, sua interpretação da realidade, bem como os aspectos que norteiam o seu modo de agir, incluindo os interesses que ele persegue, os valores que compartilha com outros e a noção de finalidade de suas ações (HASSENTEUFEL, 2011). Para Philippe Zittoun (2014), além do entendimento de que os atores têm o seu comportamento condicionado pelas interações que estabelecem, eles também apresentam recursos próprios, como ideias e interesses que orientam a sua ação estratégica.

Como veremos nos próximos capítulos, o segundo conjunto é o que mais nos interessa desvendar. Os recursos materiais sofreram mudanças menos relevantes no período analisado. No sentido, que os recursos mais objetivos como humanos, logísticos e mesmo orçamentários que estavam disponíveis entre os dois momentos - antes e pós impeachment - são bastante similares. Por outro lado, as mudanças políticas institucionais foram a tônica do momento. Dessa forma, desvendar como isso impactou o sistema de representação e, por conseguinte, as suas práticas, nos parece relevante.

Dentre o conjunto de atores em interação, olhamos com mais detalhes para os atores estatais, foco de nossa análise. A sociologia da ação pública, concordando com as considerações de Johan P. Olsen (2005) acima relatadas, considera os atores estatais como sendo mitigadores ou redutores de incertezas. Sua atuação no cotidiano das múltiplas negociações com os vários atores permite tanto dar estabilidade ao setor como fazer ajustes incrementais a partir dos limites impostos pelos novos atores. Além disso, a burocracia é compreendida como um mediador institucionalizado e, pela posição que ocupa, acaba por filtrar os problemas, as possíveis alternativas de solução, bem como enquadra a que área esses problemas se referem. Por exemplo, a criminalidade de jovens pode ser compreendida e tratada tanto no sistema judiciário/correcional, como por políticas de assistência social - acompanhamento familiar -, educacional etc. Os diferentes enfoques acionam diferentes setores e tipos de solução. Assim, ao fazer a mediação entre os vários atores, inclusive, com relação aos novos atores que entram no setor, acaba por se configurar como elemento de redução de incertezas, dando estabilidade à área.

Para Bruno Jobert e Pierre Muller (1987), a capacidade técnica da burocracia se apoia em 3 dimensões: a profissional, a organizacional e as regras. A profissional seria sua ligação com conhecimentos específicos, tanto do funcionamento da máquina administrativa como do próprio setor em que atua. A organizacional seria a visão de longo prazo que a organização do estado demanda, fazendo com que escolhas não sejam tão incentivadas pelo curto prazo, característica das escolhas governamentais, mas pelo entendimento mais profundo da trajetória

das políticas. Já as regras seriam os limites que a legislação impõe, mas também como a administração enquadra determinados problemas no conjunto de leis que muitas vezes são complementares e algumas vezes são até divergentes.

Por sua vez, nessa literatura, os movimentos sociais são considerados atores coletivos que além de possuírem recursos materiais e políticos, possuem o que Patrick Hassenteufel (2011) chama de recursos militantes, algo similar ao repertório de ação coletiva de Charles Tilly (1986). Esses grupos expressam os seus interesses e influenciam o debate e a decisão pública a partir de modos de ação diretos e indiretos. De forma bastante resumida, os diretos estariam relacionados a uma ação direta junto às autoridades públicas – como lobby, ação jurídica – e as indiretas estariam direcionadas a influenciar e formar a opinião pública – como manifestações públicas, ações simbólicas, tomada de posição pública, entre outros.

Dessa forma, os atores, sejam individuais como coletivos (políticos, funcionários públicos, representantes de empresas, representantes da sociedade civil, das categorias funcionais etc.), em interação, dão sentido e traduzem as transformações que ocorrem dentro e fora do setor. Por meio de ajustes e da negociação com os vários atores envolvidos é que o referencial do setor se consolida e se modifica.

1.3. - PERSPECTIVA COGNITIVA DA ANÁLISE

Dentro da produção científica francesa, em especial na sociologia da ação pública, a abordagem cognitiva, por sua convergência epistemológica e de categorias analíticas, está usualmente relacionada à metodologia utilizada para os trabalhos empíricos. Essa abordagem também compreende os atores como estando inseridos em um contexto de valores e princípios e de visões compartilhadas com os vários outros atores sociais. No entanto, ela dá um passo adicional e estabelece que é a partir do discurso que se compreende a complexidade das relações que os indivíduos estão inseridos e, por conseguinte, como estabelecem diagnósticos e soluções de problemas. Pierre Muller e Yves Surel (2002) ressaltam que o processo e construção de uma matriz cognitiva e normativa é também um processo de poder, visto que os atores que conseguem liderar a formação de sentido/significado consolidam, mesmo que seja parcialmente, a sua visão como sendo o referencial para determinado setor e terão o reconhecimento da liderança. Assim, além de um “processo de tomada de palavra (produção de sentido) é um processo de tomada de poder (estruturação de um campo de forças)”, (MULLER & SUREL, 2002, p. 49).

A abordagem cognitiva está ligada ao desenvolvimento de pesquisas como de Bruno Jobert e Pierre Muller (1987) sobre a noção de referencial, a de Peter Hall (1993) sobre o paradigma, ou de Paul Sabatier (1993; 1999) sobre o sistema de crença e das *advocacy coalitions*, entre outros autores. O ponto comum dessas teorias está na centralidade do discurso como suporte pertinente para a compreensão do processo de implementação das políticas públicas. O foco está na mediação por meio de discursos, sejam de expertos ou de mediadores, como elemento de troca entre sociedade e estado. O pressuposto é que todas as mudanças da ação pública estão ligadas à transformação dos elementos cognitivos e normativos presentes no processo de formulação e implementação do campo (SUREL, 2014).

Segundo Pierre Muller (2000), a abordagem cognitiva apresenta um “construtivismo modesto”. No sentido de que as matrizes cognitivas são produzidas pela interação dos vários atores envolvidos, mas estas tendem a se tornar autônomas em relação a esse processo de construção e se sobrepõem como modelo dominante de interpretação do mundo. A proposta é superar o dilema do determinismo e do voluntarismo ao advogar que os atores conseguem perceber o referencial existente, de igual forma, compreender as transformações que ocorrem no contexto e a partir de um conjunto de relações e interpretações causais, decodificam e recodificam os acontecimentos.

Existe um claro desafio metodológico de fazer a ligação entre cognição e ação, visto que as preferências e as estratégias dos atores devem ser analisadas pela percepção que os próprios mantêm do seu papel. Isso implica em trabalhar de forma rigorosa com a socialização dos atores, como forma de melhor compreender a produção, a disseminação e a atualização das representações sociais, e de igual forma, analisar quais os valores e teorias norteiam a atuação dos mesmos (HASSENTEUFEL & SMITH, 2002, p. 59)

Patrick Hassenteufel (2011) aponta quatro desafios metodológicos para a abordagem cognitiva. O primeiro é identificar o sistema de representação a qual o ator se insere. A análise de matérias, como entrevistas, relatórios, material jornalístico, entre outros, podem não traduzir exatamente essa posição, visto que são produzidos para fins específicos e poderão demonstrar mais um contexto temporal do que efetivamente o que é significativo para estabelecer as estratégias dos atores. O segundo desafio é a própria análise do discurso e a dificuldade também de retirar daí os sistemas de representação, apenas, do que objetivamente é dito. É necessário inserir a análise considerando seus aspectos sociológicos, compreender o contexto de produção e recepção desses discursos pelos atores sociais. O terceiro desafio metodológico é o de analisar o lugar de produção e de difusão das matrizes cognitivas. É necessário analisar a construção

intelectual da ação pública, como se produziram os diagnósticos que deram origem as propostas e orientações, princípios e instrumentos de ação pública. E o quarto é compreender como os atores se apropriaram dos diferentes discursos, qual a racionalidade subjetiva – a partir da trajetória individual, mas também das interações relevantes – que dá sentido a sua estratégia de atuação.

De forma resumida, apesar dos desafios a serem considerados, os autores que trabalham com a abordagem cognitiva, partindo de diferentes premissas, advogam que os discursos e/ou narrativas produzidas pelos atores são uma chave fundamental para identificar mais claramente os elementos empíricos que sustentam a análise dos fatores cognitivos e normativos pertinentes.

A literatura sobre análise de políticas públicas por meio de práticas discursivas tem na sua base o pragmatismo de John Dewey, em que as ações são modeladas pelas consequências que geram e não pelos seus motivos geradores. A dinâmica de produção de conteúdo e dos próprios atores – individuais e/ou coletivos – é modulada durante as intervenções, a ação e as interações, em uma dinâmica de desenvolvimento de culturas públicas na forma de repertórios de argumentos (CEFAI, 2002).

É por meio do discurso que as interações entre indivíduos, sejam burocratas, grupos de interesse, movimentos sociais, instituições etc. se transformam em problemas perceptíveis, agendas e conjuntos de ações ou soluções. Os discursos são formatados considerando-se valores, preferências e normas. Como ressalta o filósofo Geoffrey Vickers (1975 *apud* REIN e SCHÖN, 1993, p. 147, tradução nossa¹³) trata-se de “uma construção mental, parcialmente, subjetiva, largamente intersubjetiva, ou seja, baseada em um julgamento subjetivo compartilhado e, constantemente, desafiada e confirmada pela experiência”.

Para lidar com a complexidade da realidade, os indivíduos a simplificam utilizando seus conhecimentos prévios, sua capacidade analítica, seus valores, mas também consideram aquilo que está colocado dentro das suas vivências com outros atores de forma a criar um esquema mental para enquadrar o problema, mas também as soluções possíveis. Identificar valores, quais conhecimentos e quais as interações foram necessárias para se chegar a uma determinada percepção, seria tarefa extremamente difícil. Os indivíduos raramente racionalizam suas decisões a esse ponto. Até que ponto determinado entendimento adveio de valores já sedimentados ou do processo de interação com outros indivíduos?

¹³ “It is thus a mental construct, partly subjective, largely intersubjective, that is, based on a shared subjective judgment, and constantly challenged and confirmed by experience” (VICKES, GEOFFREY, 1975 *apud* REIN & SCHÖN, 1993, p. 147).

Outras contribuições relevantes para estabelecer a relação entre intenção e gesto vieram de autores norte-americanos. Nesse cenário, são relevantes obras como a organizada por Frank Fischer e Jon Foster (1993), “*The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*”, ou os vários textos de Martin Rein e Donald Schön (1983; 1993). De forma resumida, essa literatura trará para o centro do debate a proposta argumentativa, em que o discurso sobre o problema é a maneira como ele é entendido. Esse discurso revela um conjunto de valores e interações que se estabeleceram para a construção do problema e suas possíveis soluções. O objetivo não é revelar esse conjunto de questões, mas entender em termos práticos como o enquadramento discursivo dos atores revela o seu entendimento sistematizado de determinada questão. Ressalta-se que é a partir desse quadro mental (*frame*), desse enquadramento, é que se tomam decisões. Assim, um mesmo conjunto de evidências poderá gerar posições políticas e decisões administrativas bastante divergentes em face do quadro valorativo dos sujeitos envolvidos no processo (REIN & SCHÖN, 1993).

Donald Schön (1983) analisa que, no cotidiano das decisões administrativas, observa-se a reflexividade-na-ação (*reflection-in-action*) e a reflexividade-sobre-a-ação (*reflection-on-action*). A primeira é o enquadramento reflexivo do discurso, em que a execução ocorre simultaneamente ao ato de refletir e questionar sobre as ações. Trata-se de uma reflexão espontânea, implícita e que surge na ação. Assim, a produção de sentido e significado se dá na ação. A segunda perspectiva (*reflection-on-action*), diz respeito a análise *a posteriori*. É o pensamento retrospectivo do que foi feito e como pode ser melhorado. O processo reflexivo acarreta as mudanças nas percepções e, em consequência, nas decisões. Sendo que esse processo ocorre tanto na dinâmica de interação e na existência de controvérsias com outros atores, como em decorrência de mudanças no contexto, ou seja, nas questões que estão fora do campo de atuação/ação propriamente dito.

Corroborando essa posição, Philippe Zittoun (2014) aponta que só é possível compreender o Estado e suas políticas públicas por meio da análise dos indivíduos que os mantêm vivos e atuantes. “Por meio de funcionários e seus poderes especiais, faz-se um Estado”, (ZITTOUN, 2014, p. 19). No sentido de que são as posições individuais dentro do Estado que estruturam os comportamentos e transformam esses funcionários em atores públicos. Sendo que os atores estatais têm seu comportamento condicionado pelas interações que estabelecem com os outros setores da sociedade, não podendo ser analisados apenas pelos seus recursos próprios - ideias e interesses - ou apenas como autores autointeressados ou

simples seguidores de regras. Superando-se assim abordagens weberianas clássicas ou as das escolas ligadas à escolha racional.

1.4. - CONCLUSÃO

O conjunto teórico que estamos dialogando é exatamente o que entende as fronteiras entre estado e sociedade civil como fluidas. E, de igual forma, o corpo burocrático não apenas como cumpridor de regras, mas como ator dos processos de decisão e implementação da ação pública. Dessa forma, atores estatais são parte de um todo que reúne forças complementares e concorrentes, como mercado e demandas sociais, para definir os rumos da ação pública.

Para desvendar os rumos que determinado campo de políticas públicas poderá seguir é necessário compreender o sistema de representação dos atores e quais os aspectos mais influenciam para formar a sua percepção sobre, por exemplo, os processos de participação social. Os atores estatais são parte da construção do referencial da área (JOBERT & MULLER, 1987) e, por isso, capazes de mudar as relações socioestatais a partir das mudanças externas ao campo. Em função do impeachment e das características das mudanças institucionais e de recursos decorrentes, nossa hipótese é que deve ter tido algum impacto no sistema de representação dos atores estatais (HASSENTEUFEL, 2011). Lembrando que as instituições quando são atacadas a partir de questões externas, “podem reexaminar seu pacto com a sociedade, suas lógicas, identidade e fundamentos; e seus ethos, códigos de comportamento, alianças e lealdades”, (MERTON 1973 apud OLSON, 2005, p. 17, tradução nossa¹⁴).

Como metodologia utilizaremos a análise de discursos dos atores estatais na perspectiva *reflection-on-action*, ou seja, uma análise *a posteriori*. Para tanto é necessário buscar um discurso situado, ou seja, a partir da análise de casos concretos que traduzam as intervenientes que produziram aquela compreensão sobre a participação social em determinado momento. A metodologia foi detalhada no Capítulo 5.

Para melhor compreensão do trabalho destacamos termos específicos que foram utilizados recorrentemente ao longo de todo o texto. Alguns foram usados como sinônimos, outros não, conforme explicitado abaixo. Na maior parte das vezes, a escolha por utilizar um termo em detrimento a outro foi feita de forma consciente, em função das diferenças semânticas, até mesmo por estarem relacionados com diferentes abordagens analíticas. Na

¹⁴ Texto original: “...an institution under serious attack reexamines its pact with society; its rationale, identity, and foundations; and its ethos, codes of behavior, and primary allegiances and loyalties (Merton, 1973 apud Olson, 2005, p. 17).

sequência, abordamos as diferenças dos seguintes termos: **enquadramento/ percepção; burocracia-burocratas/atores estatais; políticas públicas/ ação pública.**

Enquadramento é, sem dúvida, um conceito alargado, no sentido que abarca diferentes conceitos, sendo difícil defini-lo de forma precisa e efetiva. O sociólogo Erving Goffman (1974) é um nome central nesse debate, por ter desencadeado mudanças no pensamento das ciências humanas e sociais e influenciado distintos campos de estudo, como a comunicação, mobilização social, política e a própria sociologia. A ideia central é que o enquadramento está relacionado com a capacidade individual – de uma pessoa – de interpretar, codificar e decodificar a realidade. Esse quadro é formado a partir da estrutura cognitiva empregada pelo indivíduo para atribuir significados aos objetos e aos acontecimentos, sejam físicos e/ou abstratos, com os quais a pessoa se relaciona ou entra em contato. No entanto, esse processo de enquadramento está ancorado no mundo real, ou seja, esse enquadramento se dá a partir da realidade existente que é determinada por inúmeros eventos. Sendo assim, 'enquadrar' é fruto das relações e interações com a sociedade que circundam o indivíduo e decorre de uma confluência de recursos sociais e materiais em que está envolvido.

Isso faz com que o sentido das coisas seja formado de forma relacional com outros indivíduos e com a própria realidade. Como esclarecem Mendonça e Simões (2012), a “microsociologia de Goffman não é uma apologia das agências individuais, mas o reconhecimento de que essas agências se conformam no interior de situações concretas e específicas, ao mesmo tempo em que as transformam”, (MENDONÇA & SIMÕES, 2012, p. 190).

No âmbito deste estudo, utilizamos o conceito de enquadramento usualmente associado às análises de políticas públicas. Enquadramento, em nosso estudo, está relacionado à abordagem cognitiva. Como detalhado acima, essa abordagem é utilizada para compreender os atores como estando inseridos em um contexto de valores, princípios e de visões compartilhadas com os vários outros atores sociais, sendo que a partir da complexidade dessas relações é que os indivíduos chegam a diagnósticos e soluções de problemas (SUREL, 2014). A esses diagnósticos é que chamaremos de enquadramento, ou seja, como os atores estatais entendem/percebem as questões.

Observamos que ao longo do texto há eventuais substituições do termo enquadramento por percepção. O termo percepção tem conceito também bastante alargado, sendo usado na filosofia e, amplamente, na psicologia e na análise comportamental. Está relacionado com a maneira como as pessoas avaliam e agem a partir da realidade. Possui uma forte dimensão

cognitiva e sensorial, sendo a percepção formada a partir da captação de estímulos externos. A percepção seria o processo interpretativo, que operaria a partir de dados da realidade, mas certas abordagens, como a psicologia da Gestalt, advogou que não percebemos somente as partes de uma situação, mas suas relações intrínsecas, fazendo com que o entendimento do todo seja diferente do que a simples sobreposições das partes (BACHA, STREHLAU, ROMANO, 2006).

Nesse caso específico a utilização desses dois termos - enquadramento e percepção -, no âmbito desse estudo, não imputa conceitos diferentes. De forma resumida, as abordagens cognitivas demandam uma avaliação de discursos situados e que revelam o enquadramento/percepção que determinados atores possuem do tema. Dessa forma, nosso foco é desvendar o quadro analítico dos atores, a partir do discurso, ou seja, das entrevistas.

Para que não restem dúvidas sobre o que estamos analisando, importante ressaltar a diferença entre referencial, conforme abordado acima, e enquadramento/percepção. Observe-se que referencial (MULLER, 2000; JOBERT e MULLER, 1987) se refere ao que foi pactuado para o campo. Assim, trata-se do que objetivamente se entende como sendo o tema e as questões que são analisados e pactuados, ao longo dos anos, pelos vários atores do campo. As características gerais da assistência social brasileira - seus temas e fóruns em que entendimentos e acordos são consolidados -, por exemplo, estão descritas no Capítulo 3, desta tese. Momento em que podemos compreender o estado da arte dessa política.

O enquadramento/percepção diz respeito ao olhar subjetivo dos atores, no caso, os estatais. Dessa forma, o enquadramento de um determinado ator pode coincidir totalmente, parcialmente ou, até mesmo, não coincidir, com o que está estabelecido para o campo. A importância de olharmos para esses enquadramentos/percepções é porque advogamos que os atores têm papel relevante na produção do referencial. É a partir da soma dos vários enquadramentos que se consolida, por meio de um complexo processo de negociação e renegociação, o referencial. Assim, observar e analisar enquadramentos e quais fatores, eventualmente, podem influenciar as mudanças é compreender as alterações que podem ocorrer com as políticas públicas, com a ação pública.

Burocratas e atores estatais são quase sinônimos, mas remetem a abordagens teóricas distintas e são utilizados de acordo com as teorias que estamos dialogando naquele momento da análise. Ao falarmos em burocracia, geralmente, temos em mente abordagens racionais legais que entendem a força de trabalho do estado como sendo racional, seguidora de normas e que busca a impessoalidade como forma de dispensar tratamento igualitário a todos os cidadãos. Já o termo atores estatais foi usado quando se está dialogando com perspectivas teóricas que

“sociologizaram a análise do estado”, (MULLER, 2000), ou seja, abordagens que relativizam a centralidade do Estado, considerando-o menos hierarquizado e autônomo, por meio de duas dimensões. A primeira relacionada à existência de relações mais horizontalizadas entre atores estatais e não estatais. A segunda, praticamente consequência da primeira, é o reconhecimento de que a ação pública se dá em um ambiente de negociação entre atores múltiplos, que possibilitam a sua coordenação e implementação. Dessa forma, as fronteiras do estado são mais fluidas e este age a partir da interação, em um processo de construção coletiva da ação pública e não de uma produção estatal das políticas públicas.

Por último, exatamente a diferença nos usos dos termos **políticas públicas** e **ação pública**. A explicação tem origem nas aspectos levantados no parágrafo anterior. Políticas públicas é termo mais utilizado pela análise *mainstream* e/ou norteamericana, contando com nomes como o pioneiro Harold Lasswell (1958) que foi um dos primeiros a conceituar as políticas públicas como campo específico de estudos da ciência política. Já o termo ação pública é mais utilizado nas abordagens europeias, em especial as francesas, como a Sociologia da Ação Pública. Trata-se de uma maneira de deixar clara uma perspectiva sociológica que agrega a análise do papel do estado, de seus processos de governo e governança, à análise das relações estado-sociedade. Assim, a ação pública é entendida como o processo de intervenção na sociedade e seus respectivos impactos que devem ser analisados a partir dos atores que produzem essas políticas (*policymakers*), devendo se considerar “suas práticas, ideias e discursos, como eles se relacionam com uma grande variedade de atores do mercado e da sociedade, e os dispositivos concretos que eles usam para tornar operacionais os objetivos das política”¹⁵, (HALPERN et al, 2018, p.6).

Dando continuidade ao processo de análise, além de esclarecermos o que entendemos por Estado e sobre burocracia, como feito neste Capítulo, é necessário avançar sobre o que a literatura já analisou especificamente sobre as relações socioestatais. Em função das características específicas do processo democrático participativo brasileiro, buscamos a literatura que analisou a realidade brasileira.

Foram identificados dois conjuntos de produção científica. Um mais relacionado à análise da sociedade civil a partir da consolidação das IPs, do crescimento das interações sociestatais e, por conseguinte, muito ligadas a ascensão da coalizão da centro-esquerda,

¹⁵ Do original: “...policymakers, their practices, ideas and discourses, how they engage in sustained relationships with a large variety of market and society actor, and the concrete devices they use in order to make policy objectives operational”, (Halpern et al, p.6, 2018).

momento em função da novidade do processo essa produção foi profícua no país. O segundo, também reflete esse momento, mas tem foco nos atores estatais e está mais relacionada com a produção ligada à Administração Pública. Nesse caso, como é bastante reduzida a literatura produzida no país, também buscamos referências externas que trataram da participação social a partir do olhar dos atores intraestado.

CAPÍTULO 2: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ATORES ESTATAIS

O objetivo deste capítulo é avaliar a produção acadêmica que buscou compreender a participação social como processo interativo entre os atores estatais e não-estatais. Buscamos conceitos e categorias que nos permitam avançar no entendimento da perspectiva estatal desses processos. Para tanto, analisamos as produções mais relacionadas à participação social, em especial, os principais estudos focados nas interfaces socioestatais que caracterizam o processo brasileiro, como as IPs. O segundo movimento foi o de avaliar a literatura mais específica da Administração Pública e que, de igual forma, analisou a participação social a partir das lógicas da burocracia. Por último, analisamos como estes diferentes prismas, aliados à literatura sobre a construção da ação pública, nortearam a análise dos dados empíricos.

2.1. - PENSAR A BUROCRACIA A PARTIR DA LITERATURA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Tomaremos como definição para participação social a referência à atuação da sociedade civil junto às instâncias estatais (PEREZ & SANTOS, 2019), sendo que essas instâncias serão compreendidas de forma ampla, abarcando os mecanismos de interação e colaboração de cidadãos e grupos da sociedade na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas (PIRES & VAZ, 2012). Isso significa que estão incluídas as formas mais institucionalizadas, como conselhos de políticas e conferências, até as menos, como reuniões, consultas formais e informais etc.

Quando nos referimos, especificamente, aos mecanismos mais formais utilizaremos o termo instituições participativas (IPs), que trata das diferentes maneiras com que a sociedade civil foi incorporada ao processo decisório das políticas públicas após a Constituição/88 e das normativas posteriores que regulamentam sua formulação e implementação (AVRITZER, 2008). O conceito - IP abarca as iniciativas de orçamento participativo, mas também os processos que o autor chama de “partilha de poder” (AVRITZER, 2008, p.2), que são instituições nas quais atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente e, na maior parte das vezes, com paridade de composição. Aqui estão incluídos os conselhos e as conferências de políticas públicas, que para o autor são mecanismos com alto potencial democratizante em relação à tomada de decisões

Desde a década de 90, as Ciências Sociais e, especificamente, a Ciência Política vêm se dedicando a compreender o fenômeno da participação sob diferentes ângulos analíticos. Olívia Perez e Gustavo Santos (2019), dividem a produção científica sobre participação social, no

Brasil, em quatro grandes ondas. Sendo que essas refletem as discussões predominantes em determinados períodos. Enfatizando-se que cada época apresenta características próprias, as quais são priorizadas pela produção acadêmica. De forma resumida, a primeira onda analisou os movimentos populares e está bastante ligada às teorias marxistas e, do ponto de vista histórico, relaciona-se com o processo de redemocratização do país. Nesse momento, a perspectiva é que os movimentos sociais devam se mobilizar para pressionar o Estado tanto em seus anseios de mais democracia como para melhores serviços. A segunda onda é pós retomada democrática e mais relacionada às políticas neoliberais instruídas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, quando a sociedade civil por meio das organizações não governamentais (ONGs) é chamada a prestar diretamente serviços, configurando um espaço público não estatal (FERRAREZI, 2002). Será o momento da adoção dos marcos teóricos mais relacionados à discussão sobre sociedade civil, democracia deliberativa e participativa.

Os autores apontam uma terceira onda, quando os estudos se voltam para a análise da implementação de mecanismos formais de participação, as instituições participativas, mantendo a discussão na teoria participativa e deliberativa, mas incorporando outras leituras para compreender os limites das IPs. Para além da importância da organização popular, da força do associativismo e das estruturas administrativas dos estados e dos municípios onde estão situadas as experiências participativas (SILVA, 2015; SILVA & SOUZA, 2015; ALMEIDA et al; 2016; CARLOS et al, 2018; TATAGIBA, 2002), os autores passaram a discutir o comprometimento do poder público com estes espaços e os vínculos políticos e partidários entre a sociedade civil e a sociedade política, que explicariam em boa medida a maior propensão da sociedade civil em participar dos conselhos e OPs (GURZA LAVALLE; ACHARYA; HOUTZAGER, 2005). Também dando atenção aos atores governamentais, a agenda da efetividade apontou as diferentes maneiras de compreender os resultados das instituições participativas, como a capacidade de incidência nas políticas públicas e os efeitos no associativismo e nas relações políticas entre governo e sociedade, e a efetividade como qualidade dos processos internos participativos e deliberativos (PIRES, 2011).

A análise dos atores estatais neste momento continua a aparecer como uma variável explicativa para a qualidade dos processos deliberativos internos, e da maior ou menor propensão dos gestores de partilharem o poder com a sociedade e implementarem as políticas deliberadas nas IPs. Os autores ainda situam nesta onda os estudos voltados a descortinar as dinâmicas representativas da participação, incluindo o debate sobre *accountability* da sociedade civil diante de seu papel representativo (GURZA LAVALLE & CASTELLO, 2008).

A quarta onda, para esses autores, estaria na continuidade dessa interação entre Estado e movimentos sociais, em que as fronteiras se tornam cada vez mais fluídas, com o crescimento da importância do marco teórico dos movimentos sociais e do neoinstitucionalismo – na discussão sobre as formas de acesso e influência dos atores sociais no Estado. Assim, “os trabalhos sobre o tema partem do pressuposto e reforçam a ideia de que movimentos sociais não devem ser estudados apartados das instituições estatais, pois ambos se influenciam mutuamente”, (PEREZ & SANTOS, 2019, p.152). Anteviu-se já uma quinta onda, em que as manifestações de rua de 2013, seriam o prenúncio da ascensão de governos conservadores e de extrema-direita, com uma postura refratária aos mecanismos de participação social e também o ativismo digital como central para a articulação da extrema-direita, mas também como elemento importante para explicar as reconfigurações do ativismo de esquerda – feminismo, periférico, movimento negro, entre outros.

Vale destacar, porém, que o conceito de ondas, em alguma medida, nos parece problemático, visto que embute uma ideia de sucessão linear e de que determinado movimento se encerraria tão logo outro começa. Por exemplo, os debates sobre participação, deliberação e representação se entrelaçaram e/ou ganharam contornos próprios nos vários estudos realizados.

Diante do tema de nosso estudo, que envolve a percepção dos atores estatais sobre a participação, especialmente sua interação com as IPs na Assistência Social, consideramos que os estudos voltados para a participação institucionalizada apontaram desde o início a importância de se olhar para os atores estatais, considerando o segmento governamental que participa dos conselhos, conferências e OPs, por exemplo, a interação entre sociedade civil e sociedade política e o comprometimento dos gestores com os resultados produzidos pelas IPs. Todavia, a categoria “atores estatais” aparece como fator a explicar o sucesso ou o fracasso desses mecanismos, sem atentar para uma maior caracterização desses atores ou mesmo uma visão a partir de dentro do Estado.

É a partir da ascensão da coalizão de centro-esquerda na administração federal, em 2003, protagonizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que a produção acadêmica brasileira relacionada à produção de políticas públicas em um contexto de elevada articulação entre atores estatais e não estatais ganha maior fôlego. A assunção no nível federal de uma coalizão governamental com projeto participativo e histórica interação com os movimentos sociais durante mais de 15 anos, fará com que parte dos estudos priorizem análises focando o nível federal e os mecanismos de democratização decisória, descentralização e coordenação

federativa que os sistemas participativos instituídos propiciaram. Sendo esse o caso da Assistência Social, o qual é detalhado no próximo Capítulo.

Em função da consolidação e da relevância que os mecanismos de participação assumem para um número crescente de políticas públicas, a década de 2010 será marcada pela análise da interação entre os movimentos sociais e Estado no nível nacional, tanto do ponto de vista das IPs, pela disseminação de conselhos nacionais e conferências de políticas públicas, quanto da entrada de movimentos sociais no aparelho burocrático do Estado. Nesse momento algumas categorias dicotômicas "como autonomia *versus* cooptação ou institucionalização *versus* mobilização são matizadas pela adoção da mútua constituição, repertório de interação", (ALMEIDA & DOWBOR, prelo, p. 10), entre outras categorias analíticas que buscam analisar a fluidez das fronteiras do Estado e dos movimentos sociais.

Considerando que buscamos compreender a participação a partir do olhar dos atores estatais, consideramos relevante ampliar o foco nas produções desse período em especial aquelas que refletiram mais detalhadamente sobre a atuação conjunta dos atores estatais e não-estatais. Assim, temas como ativismo burocrático, repertório de interação e encaixes políticos adensaram a discussão sobre as fronteiras, ou a sua fluidez, entre Estado e sociedade civil.

2.2 - PENSAR A BUROCRACIA A PARTIR DA LITERATURA DE MOVIMENTOS

Rebecca Abers e Marisa von Büllow (2011) produziram um dos primeiros textos que questionavam a literatura tradicional sobre movimentos sociais que fazia uma fronteira bem delimitada entre Estado e movimentos sociais. As autoras questionam dois conjuntos de literatura que suportaram as discussões nesse campo durante muitos anos. O primeiro questionamento está voltado para a análise da substituição da agenda e literatura de movimentos sociais para a literatura de sociedade civil, de viés Habermasiano. As autoras observam que, a partir dos escritos de Cohen, Arato (1992) e Habermas, a sociedade civil seria o locus em que várias organizações e movimentos estão inseridas e que esse deve ser separado do Estado, porque possui lógicas de comunicação distintas. O encontro e interação com o Estado geraria colonização do mundo da vida, cooptação e perda do poder emancipatório. O segundo conjunto está relacionado à corrente que seguiu centrada na análise de movimentos sociais, mas que estabeleceu o conflito como guia para as disputas entre sociedade e Estado. Inspirados, principalmente, no clássico *Dynamics of Contention* (McAdam, Tarrow e Tilly, 2001), esses estudos acabam focando na agenda de conflito político para abarcar todas as estratégias e ações que mobilizam a sociedade em confronto com o Estado.

As autoras, refletindo a partir da realidade brasileira, identificaram que era cada vez mais comum que ativistas dos movimentos assumissem cargos no governo. Esses passavam a advogar de dentro do Estado por causas e perspectivas vinculadas à agenda dos movimentos sociais. Isso tornava mais difícil traçar essa linha divisória. O movimento de maior interação socioestatal tornava necessário “pensar no ativismo a partir de dentro das estruturas do Estado” (ABERS e VON BÜLLOW, 2011, p.52).

Nesse primeiro momento, o conceito de ativismo está relacionado com a nomeação de ativistas de organizações civis e movimentos sociais para dentro do Estado, o qual nomeamos aqui um movimento de fora para dentro. A literatura internacional usa o termo ativismo institucional para designar aqueles que defendem causas a partir do interior do Estado, mas estariam vinculados ou seriam originários dos movimentos sociais (OLSSON & HYSING, 2012).

Em texto de 2017, Rebecca Abers e Marília Oliveira (2015) vão avançar nessa análise a partir do contexto brasileiro, ao avaliar os processos de nomeação do Ministério do Meio Ambiente, no período de 2003 a 2013. As autoras identificaram que há uma paulatina redução de dependência do Estado em relação à sociedade civil no que tange ao conhecimento técnico sobre a área. Se, nos primeiros anos de governos petistas, havia uma forte necessidade de se recorrer aos movimentos sociais para instrumentalizar o Estado com saberes específicos, a realização de concursos públicos específicos para determinadas áreas, como a ambiental, tornará o Estado menos dependente. Dessa forma, o ativismo, ou seja, a defesa de valores e interesses oriundos dos movimentos sociais, passa a ser identificado também a partir dos próprios atores estatais (ABERS & OLIVEIRA, 2015; ABERS, 2015).

Mais recentemente, Rebecca Abers (2019, 2020) caminha de forma mais explícita para compreender o ativismo sem a limitação do movimento de fora – da sociedade civil – para dentro – Estado, ou seja, “burocratas podem ser ativistas na ausência de vínculos com o movimento” (ABERS, 2019, p.3, tradução nossa¹⁶). A autora aprimora o conceito de ativismo burocrático (2019) ou ativismo institucional (2020) ao explicitar que para reconhecer a atuação da burocracia como ativista é necessário que duas dimensões centrais estejam presentes. Primeiro, que a burocracia esteja envolvida na defesa de uma determinada causa, que por definição é de natureza contenciosa. Não se trata de uma preferência individual, mas a defesa de proposições que foram desenvolvidas a partir de posições relacionais e institucionais que

¹⁶ Texto Original: “I argue that bureaucrats can be activists in the absence of movement ties” (ABERS, 2019, p.3).

refletem valores coletivos. Trata-se de perspectiva que, de certa medida, dialoga com a literatura da ação pública, a qual advoga que a orientação estratégica dos atores é formada, entre outros fatores, pelo compartilhamento com outros atores com os que se relaciona (HASSENTEUFEL, 2011; ZITTOUN, 2014). Segundo, para ser considerado ativismo é necessário que haja uma dimensão proativa da agência dos burocratas, ou seja, uma busca proativa de oportunidades para a defesa e promoção de uma determinada causa no interior do Estado.

O texto de Rebecca Abers (2019), que analisou o caso o Programa Bolsa Verde, de responsabilidade do Ministério do Meio-Ambiente, avançou no sentido de analisar efetivamente como, em determinados momentos, os atores estatais defendem e ajudam a pensar alternativas para as políticas públicas com as quais trabalham. A autora relata o comprometimento de um conjunto de servidores, em especial os analistas socioambientais, ao pensarem articulações intra governo, objetivando melhorias e adequações dessa política. Sendo que exerceram, também, em certas oportunidades o papel de mediadores entre atores sociais e organismos internacionais, entre outros atores não estatais. Entendemos que estes servidores assumiram o papel de advogar pela causa, exercendo papel ativo na construção de uma *policy community*.

Esse conjunto teórico foi profícuo e serviu de base para vários trabalhos que procuraram compreender determinadas áreas de políticas públicas a partir do ativismo dos servidores. Sem ser exaustiva, mas é o caso dos trabalhos que analisaram políticas públicas voltadas para catadores de material reciclável (BRANDÃO, 2017), ou a análise da instituição de fóruns de participação em projetos de urbanização (SILVEIRA, 2020) e de forma similar os que buscaram compreender como segmentos específicos da burocracia atuaram em defesa de determinadas agendas (BRANDÃO & VILAÇA, 2017; VILAÇA, 2017).

Dentro do contexto da consolidação do “jeito petista de governar”, ou seja, aquela que conferiu à participação social papel relevante para a produção de políticas públicas, há outras abordagens que nos ajudam na compreensão das interfaces socioestatais. Rebecca Abers, Lizandra Serafin e Luciana Tatagiba (2014), por exemplo, vão analisar que as mudanças na relação Estado-sociedade acabaram por influenciar a forma como os movimentos sociais pensavam as suas estratégias e como reivindicavam as suas demandas. As autoras partem dos repertórios de ação coletiva contenciosos analisados por Charles Tilly. Esse autor observou como os movimentos sociais se mobilizam para reivindicar e pressionar por suas demandas, analisando a utilização de rotinas acordadas e construídas coletivamente ao longo dos anos,

como marchas, protestos e petições, para pressionar e mudar entendimentos sobre determinadas questões. Ao utilizar o termo repertórios contenciosos, fica implícito que há uma causa em disputa e que as visões dos movimentos sociais e do Estado são diferentes. Nessa abordagem, o Estado está em campo oposto/diferente e deve ser desafiado e pressionado pelos movimentos sociais para que se sensibilize, escute e entenda as demandas sociais.

Rebecca Abers *et al.* (2014) analisam que as características, em especial, dos governos Lula e do Partido dos Trabalhadores, por terem suas histórias marcadas pelos movimentos sociais de esquerda e pelo sindicalismo, acabaram por reconfigurar as relações socioestatais, abrindo “espaço para a combinação mais criativa de diferentes práticas e rotinas, ampliando as chances de acesso e influência dos movimentos sobre o Estado”, (ABERS *e al.*, 2014, p. 326). Essa fluidez que as fronteiras adquirem faz com que outros repertórios surjam e se concretizem. Somam-se aos repertórios de contenção, os repertórios de interação. A partir do contexto de compartilhamento de projeto político entre governo e sociedade civil, os movimentos adotam repertórios de ação menos conflitivos, visto que o Estado se apresenta como mais heterogêneo e permeável, propiciando novos padrões de mútua constituição na relação Estado e sociedade civil (GURZA LAVALLE & SZWAKO, 2015).

Rebecca Abers e Margaret Keck (2017) sofisticaram o debate sobre relação Estado e sociedade civil ao cunharem o termo **autoridade prática** para compreender não apenas como os atores sociais interagem com o Estado – repertórios – mas a influência exercida por eles. As autoras analisaram o processo histórico da construção do arcabouço normativo para a gestão dos recursos hídricos no Brasil, mas achados similares podem ser reconhecidos em outros campos, como a assistência social. Para compreender o que significa autoridade prática é necessário saber de que autoridade se fala e o que significa prática. Autoridade, no âmbito desse texto, não está restrita ao sentido dado por Marx Weber, em que autoridade seria aquela lastreada pelo poder do Estado de monopolizar o uso da força e a coerção violenta para fazer cumprir as normas estabelecidas. Também é distinta do estabelecido por Bourdieu (1993, 1997), em que o capital simbólico difuso, enquanto construção cognitiva coletiva, confere aos agentes públicos o poder de personificação da autoridade do rei ou da república. Sendo que, como consequência desse reconhecimento, os agentes públicos adquirem poder para impor suas determinações ao todo social.

No desenvolvimento e consolidação de políticas públicas, no entanto, as autoras advogam que a autoridade está relacionada ao desenvolvimento de capacidades e o ganho de reconhecimento por parte dos outros que atuam em determinado campo. Trata-se de um poder

de influenciar ações e pessoas. Sendo que o domínio de saberes não está relacionado exclusivamente aos saberes e poderes da burocracia, mas ao reconhecimento de que há saberes não exclusivos do Estado. Dessa forma, é o reconhecimento dos pares - sejam esses atores estatais ou não-estatais - na capacidade e adequação na solução de problemas é que confere a determinados atores autoridade em fóruns e deliberações específicos (ABERS & KECK, 2017).

Dentro do conceito de autoridade prática, o termo *prática* teria a sua origem na capacidade de determinados atores de se articularem com outros. Semelhantemente, está relacionado com a experimentação, que seria a iniciativa de se resolver problemas de forma criativa. Iniciativas essas que podem começar com pequenos arranjos e que, por serem bem-sucedidos, acabam por retroalimentar o processo gerando engajamento de outros atores e o reconhecimento de viabilidade da solução apresentada.

Dessa forma, as ideias, a articulação com outros atores, as capacidades e o reconhecimento estão na base da construção da autoridade prática. Essa “capacidade para solucionar problemas” (ABERS & KECK, 2017, p.35) e ser reconhecido dessa forma pelos tomadores de decisão, fazendo com que consigam influenciar comportamentos públicos e privados. Indiretamente, essa literatura dialoga com a sociologia da ação pública que, conforme aprofundado no capítulo anterior, estabelece que o referencial de determinado setor se consolida a partir do processo relacional. Sendo que a construção e consolidação desse referencial - dessa matriz cognitiva e normativa - é também um processo de poder, sendo imprescindível o reconhecimento dos outros atores em negociação. Os atores que conseguem liderar a formação de sentido/significado consolidam sua visão como sendo o referencial, a produção de sentido é, também, a estruturação de um campo de força (MULLER & SUREL, 2002).

No caso analisado sobre a gestão de recursos hídricos no Brasil, Rebecca Abers e Margaret Keck (2017) identificaram um conjunto de atores da sociedade civil e, em algumas oportunidades, acadêmicos que conquistaram o reconhecimento necessário para exercer autoridade prática. Eles utilizaram meios como negociações complexas, cultivo de relacionamentos, trânsito com atores políticos, além do conhecimento sobre o campo ou sobre a realidade da execução da política na ponta. E, a partir disso, fizeram com que suas ponderações e posições fossem adotadas como norma.

Fica bastante claro que diferentemente da autoridade *de jure*, de posse do Estado tal qual formulação weberiana, a autoridade prática é exercida tanto por atores estatais como não-estatais. Para tanto é necessário que conquistem esse reconhecimento perante os pares e a capacidade de agir. Por isso, analisar a perspectiva dos atores estatais é, também, compreender

quais as estratégias esses utilizam para alcançar esse reconhecimento e capacidades. No caso em análise, será importante compreender em que medida os espaços participativos são mobilizados pelos atores estatais para sua prática e se eles percebem a participação social como importante no seu fazer burocrático.

Por último, para compreender como as pautas dos movimentos sociais avançam junto ao Estado, colocamos em evidência as análises de Adrian Gurza Lavallo *et al.* (2018). Os autores também fazem parte do conjunto das produções científicas que buscaram compreender as “transformações nas relações entre o Estado e os movimentos sociais no Brasil pós-transição”, (GURZA LAVALLE *et al.*, 2018, p. 27). Os autores utilizam e avançam em relação ao neoinstitucionalismo histórico, cujo pressuposto básico é a mútua constituição das relações entre Estado e sociedade civil. Entretanto, foi uma abordagem que pouco olhou para os atores de movimentos sociais, ou o fez muito pontualmente. Dessa forma, esses autores aprofundam os estudos sobre relação Estado e sociedade ao tentar compreender os efeitos do processo na institucionalização de algumas pautas, demandas e interesses dos movimentos no Estado.

Essas relações seriam marcadas por processos de interação que criariam constrangimentos e oportunidades endógenos ao próprio relacionamento. Assim atores sociais, que estão diretamente envolvidos nos processos institucionais de interação, podem produzir encaixes ou sedimentações institucionais, como leis, decretos, categorias simbólicas, que servem como pontos de acesso e influência na ação estatal. Quando esses encaixes favorecem a capacidade de agir dos atores não-estatais, conferindo reconhecimento e legitimidade para que determinados grupos não só vocalizem e advoguem por suas demandas, como também dirijam de modo contínuo a seletividade das instituições políticas a seu favor, os atores conquistariam domínio de agência. O reconhecimento de que os atores não-estatais angariariam reconhecimento, fruto do próprio processo relacional, como sendo legítimos e com poder de influência sobre o que está sendo deliberado/construído.

Se os atores não-estatais contam com o domínio de agência, os atores estatais devem ter capacidades estatais. Entendidas como condições existentes e acúmulos em relação as áreas de política que permitiriam os avanços nas políticas públicas. Essas capacidades são frutos não apenas do esforço dentro do Estado, mas também são adquiridas a partir da interação com os atores sociais. Dessa forma, a análise das capacidades estatais estaria analiticamente articulada à compreensão da interpelação entre Estado e sociedade civil e na compreensão da institucionalização das demandas e interesses dos atores sociais (GURZA LAVALLE *e al.*, 2018). Na mesma linha, Abers e Keck (2017) argumentam que a autoridade prática de atores

sociais contribui para a própria construção de capacidades estatais, em áreas que o Estado não tem conhecimento, expertise e recursos para a solução de problemas.

Esse conjunto de conceitos inovadores – ativismo burocrático, autoridade prática, encaixes e domínios de agência – foram pensados a partir dos processos de interação Estado e sociedade. Os autores partiram das características específicas que essa relação assumiu no Brasil, em um contexto de maior proximidade entre Estado e movimentos sociais. São suportes úteis para analisarmos os discursos dos atores estatais que participam das interfaces socioestatais, pois revelam um Estado heterogêneo, composto por múltiplos interesses e atores, e no qual o fazer da política pública só pode ser compreendido a partir dessa interação.

Trata-se ainda de literatura que nos ajudou a refletir e a descortinar sobre o que efetivamente os entrevistados estavam apontando. Por exemplo, alguns entrevistados informaram que, quando achavam que algum encaminhamento era necessário, mas não encontravam respaldo dentro da própria gestão, uma das estratégias utilizadas era levar o tema para a sociedade civil presente nos fóruns deliberativos para que esta vocalizasse aquela questão. Na verdade, é um ativismo de dentro do Estado para fora, em que os atores estatais também usam de estratégias criativas e da parceria constituída com os membros da sociedade civil para conduzir a política para os rumos que lhes parece mais adequado.

Grande parte dessa literatura aponta, igualmente, para a relevância de ter uma burocracia que defenda as “causas contenciosas” e que tenha compromisso com os temas e as demandas advindas da sociedade civil. Contudo, pouco olharam para as nuances dos atores que formam esse Estado. Conforme já analisado, no capítulo anterior, o Estado é formado por atores e esses não são homogêneos e formam a suas ações estratégicas a partir das histórias de vida, dos distintos vínculos com a administração pública e das suas experiências.

A literatura que analisou a participação, em especial as IPs, também não fornece esses insumos. Conforme avaliado, anteriormente, a produção acadêmica mais afeita à participação, principalmente aquela que analisou as IPs, apresenta um olhar de ‘fora para dentro’ do Estado ou, no máximo, fica na interface, mas não adentra o Estado. Avança nas estratégias e nas lógicas dos atores que compõem esses espaços de interação, mas não conseguem - até mesmo porque essa literatura não tem esse objetivo - avançar na compreensão das lógicas do Estado e mesmo sobre as pessoas que povoam esse Estado e produzem o agir estatal (HALLETT & VENTRESCA, 2006). Dessa forma, para compreender a complexidade dos atores estatais é necessário ampliar a lente analítica. É necessário granular essa realidade, compreender como esses formam a sua posição.

É exatamente para compreender as nuances dos atores que formam esse Estado é que, na sequência, analisaremos alguns estudos oriundos da Administração Pública e/ou da gestão governamental que abordam a questão da interação socioestatal a partir de um olhar mais de ‘dentro para fora’. Múltiplas contribuições surgem desta literatura que buscou entender como os processos interativos impactam a gestão governamental e as rotinas burocráticas. Essas contribuições nos ajudam a pensar essa relação, o local que a participação ocupa nas práticas administrativas, bem como os atores que povoam o Estado.

Assim, alinhado à pergunta central da pesquisa, também procuramos responder às seguintes questões: até que ponto é possível perceber essas práticas de ativismo e lógicas participativas nos discursos dos atores estatais? Essas dinâmicas são percebidas de forma diferente, com outra configuração, nas entrevistas? Essas são questões que nortearam a análise dos resultados apresentados nos capítulos subsequentes.

2.3 - PENSAR A PARTICIPAÇÃO A PARTIR DAS PRÁTICAS BUROCRÁTICAS

Como dito anteriormente, a produção científica brasileira que analisou a participação a partir da perspectiva dos atores estatais foi bastante tímida. Em relação à burocracia do nível federal, destacam-se os estudos feitos no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em produções institucionais (IPEA, 2013), e por seus pesquisadores, como: Clovis Souza e Roberto Pires (2014); Daniel Tarragó, Quim Brugué e José Celso Cardoso Jr (2015); Roberto Pires e Alexandre Gomide (2016); Clovis Souza (2016, 2017), entre outros. São esforços que, na maior parte das vezes, procuram entender a implementação de políticas públicas, considerando as interações com as instituições democráticas, que se consolidaram no pós-Constituição. Ao longo deste texto exploraremos essas contribuições. No entanto, preferimos iniciar com uma visão mais geral de literatura produzida alhures, que analisou os impactos que o “imperativo participativo” (ALDRIN & HUBÉ, 2016) ocasionou na burocracia.

Nesse sentido, dentro da Administração Pública identificamos uma literatura que tenta compreender como a participação muda a “mentalidade burocrática” (KWEIT & KWEIT, 1980). Essa mentalidade estaria relacionada a valores e ao ideário, os quais definem a burocracia como sendo um corpo eficiente, impessoal, neutro e com decisões baseadas em fatos e técnicas. A partir do momento que a participação se torna instrumento presente e cotidiano, haveria uma mudança e essas concepções seriam redefinidas. A permanência dessas relações deixaria claro que os atores estatais possuem interesses e valores próprios e que esses,

eventualmente, podem não ser responsivos às necessidades dos cidadãos (HUDSON, 2016; CROZIER, 1981; KWEIT & KWEIT, 1980).

A adequação da mentalidade burocrática à nova realidade participativa ocorreria não sem embates. Para Robert Kweit e Mary Kweit (1980), tanto burocratas como cidadãos que participam são autointeressados, possuem agendas e interesses que podem instigar conflitos. Essas tensões poderiam conduzir os atores estatais a estabelecerem regras ou estratégias para a redução da participação social. A dinâmica participativa apresentaria ônus e desincentivos para a gestão, ao acarretarem mudanças, como: ampliação no tempo de decisão, necessidade de se dedicar energia para a organização dos próprios espaços de participação, bem como alteração na forma de tratar certos assuntos, visto que seria necessário fazer adequações para tratar determinados assuntos de maneira a ser acessível à totalidade dos participantes. Para uma discussão efetiva é necessário garantir que todos tenham domínio, por exemplo, do vocabulário utilizado e dos processos administrativos presentes no campo (BEHER, 2011).

Robert Kweit e Mary Kweit (1980) apontam que há situações que facilitam as maneiras com as quais a burocracia lida melhor com os processos participativos. Na verdade, seriam características da sociedade civil que criariam menos resistências, como o fato dos participantes serem reconhecidos como *experts* no assunto, não atrapalharem na rotinização e nos processos tradicionais, ou não acarretarem mais tempo de discussões ou esforços adicionais que prejudicassem a eficiência do processo. Enfim, trata-se da descrição de uma sociedade civil, que além de dominar completamente os mesmos saberes da burocracia, lhe é totalmente aderente, ou seja, uma participação com baixíssimo impacto na possibilidade de gerar mudanças nos próprios processos decisórios da burocracia (KWEIT & KWEIT, 1980, p. 657). Apesar de uma visão bastante caricata da burocracia, como apego às normas e um determinado conceito de eficiência, que prefere o insulamento e com baixa predisposição e abertura para a interação, nos parece relevante a compreensão de que há uma mentalidade burocrática, no sentido de um sistema cognitivo partilhado por esses atores, que pode se mostrar mais ou menos permeável à participação.

Philippe Aldrin e Nicolas Hubé (2016) analisam que a gradual introdução do “imperativo participativo” lançou tensões sobre as atividades dos funcionários do governo ao tornar necessário fazer acomodações e disponibilizar recursos - humanos, financeiros, gerenciais - para que ocorra essa participação. Sendo que esse processo enseja aprendizado e novos saberes do poder público, em um processo que não é linear nem contínuo, apresentando retrocessos e avanços.

Dessa forma, para que a participação entre efetivamente no cotidiano da Administração, é necessário que os atores estatais estejam abertos para compreender as demandas de melhorias ou proposições de inovações que são apresentadas pela sociedade civil (BEHER, 2011). Para Clement Boisseuil (2018), os limites da participação podem estar mais relacionados à incapacidade dos atores públicos de aprender com esses processos do que exatamente com a necessidade de mitigar certos conflitos que deles emergem (BOISSEUIL, 2018, p. 81).

Nesse mesmo sentido, Quim Brugué (2009) advoga que para que a burocracia consiga dar conta da complexidade que trazem os processos deliberativos, é necessário reformular o modelo organizativo da Administração e prover os atores estatais de novas capacidades. É necessária uma **administração deliberativa**. Essa busca uma participação que vá além de uma simples oitiva de demandas. Deve dar continuidade às deliberações dos atores não estatais. Uma burocracia preparada para olhar e compreender os assuntos públicos a partir de múltiplos focos e, igualmente, capaz de incorporar a complexidade da realidade que é trazida pelos atores não-estatais aos processos decisórios intraestado.

Para tanto é necessário superar Weber, no sentido de que a atuação da burocracia não pode estar limitada à busca da racionalidade e ao insulamento que levariam à impessoalidade e a um tratamento equitativo de todos os cidadãos. Esse modelo acarreta baixa flexibilidade, ou mesmo incapacidade, para atender à complexidade dos problemas da sociedade. De igual forma, a fragmentação e a especialização, fruto desse ideário weberiano, acabam por gerar ineficiência e uma certa desconfiança na capacidade do Estado de dar as respostas adequadas.

Na década de 1980, a solução a esses problemas foi apresentada pela Nova Gestão Pública (NGP). Para Brugué (2009), essa alternativa apontou para uma *neoburocracia*, no sentido da busca por uma eficiência instrumental, via a contratualização de resultados, na busca do cliente satisfeito, bem como a gestão por objetivos, ou seja, mecanismos cujo objetivo seria reduzir a suposta irresponsabilidade burocrática, que seria uma das causas do mal funcionamento do Estado e oferta de serviços de baixa qualidade à população.

Essa irresponsabilidade seria substituída pela obrigação de prestar contas, que se concretizaria por meio de iniciativas voltadas para a lógica do setor privado em que custos e benefícios deveriam ser justificados e avaliados. O problema dessa abordagem, para Brugué (2009), é exatamente um certo simplismo e simplificação dos processos públicos, visto que no setor privado há uma lógica única e unívoca: majorar lucros econômicos. Já a gestão pública deve atender às mais diversas demandas sociais que são significativamente mais complexas, sofisticadas e diversificadas. Dessa forma, a NGP não modificou o ambiente administrativo

para atender adequadamente a essa realidade, tendo mantido “a rigidez e a falta de diálogo (tanto interno como externo) como traços específicos do seu funcionamento e, dessa forma, se mantém fiel à alma tecno-burocrática da burocracia” (BRUGÉ, 2009, p. 69, tradução nossa¹⁷).

A administração deliberativa seria a superação desse modelo. Seu ponto central é a preparação da administração para resolver problemas complexos a partir das diversas perspectivas que formam a sociedade. Haveria um deslocamento do procedimental e o foco passa a ser no resultado, mas não a partir do que era definido como um bom resultado pela própria administração - como ocorria na NGP -, mas a partir do processo de interação com a sociedade e de responsabilização dos atores estatais como ponto de equilíbrio, com capacidade de consolidar as diversas visões existentes de um mesmo problema. Dessa forma, os instrumentos de participação - conselhos, fóruns, conferências e etc. - se transformam em uma força de transformação do próprio Estado e das capacidades estatais.

A participação, desse modo, parte de um olhar para fora (processo de participação com os atores sociais e econômicos), mas se converte na exigência de um olhar para dentro (coerência entre os departamentos) (BRUGÉ, 2009, p.58, tradução nossa¹⁸).

Do ponto de vista da Administração, a participação se transforma em uma construção ativa. Em uma prática dialógica, no sentido de se criar e construir soluções a partir da diversidade de saberes presentes naquela interação. Coloca-se o foco no mundo exterior, em que é necessária uma Administração capaz de “falar, de converter o diálogo em coluna vertebral de seu funcionamento: uma administração que fala é uma administração que pensa, e uma administração que pensa é uma administração capaz de mudar, transformar e gerar novos conhecimentos”, (TARRAGÓ, BRUGUÉ & CARDOSO Jr, 2015, p.27).

Alguns estudos de caso já apontaram para a necessidade de uma preparação do corpo administrativo - burocracia - nesse sentido. Clovis Souza (2016), ao analisar as conferências brasileiras de política públicas, ocorridas entre 2014/2015, observou que, além de recursos institucionais e orçamentários comuns à ação estatal, a organização de processos participativos demandou recursos técnicos específicos, como saberes práticos que possibilitassem a mediação de processos participativos de qualidade. Um dos recursos centrais para a promoção da participação social foi designado como **capacidades conversacionais**. São procedimentos e

¹⁷ Texto original: “...la rigidez y la falta de diálogo (tanto interno como externo) como rasgos distintivos de su funcionamiento y, por lo tanto, se mantiene fiel al alma tecno-burocrático de la burocracia” (BRUGÉ, 2009, p.69).

¹⁸ Texto original: “La participación, de este modo, parte de una mirada hacia fuera (proceso de participación con los actores sociales y económicos) pero se convierte en la exigencia de una mirada hacia dentro (coherencia entre departamentos)” (BRUGÉ, 2009, p.58).

metodologias que permitiram não apenas as conversas, mas a sistematização das resoluções e dos resultados a serem alcançados (SOUZA, 2012).

No entanto, em vários momentos essas capacidades não estavam disponíveis ou não eram plenamente conhecidas pelos atores estatais que estavam conduzindo o processo. Assim, parte dessas rotinas foi apreendida a partir de empresas/consultorias contratadas ou por meio da interação com atores da sociedade civil que colaboraram com a organização das conferências. Assim, saberes que, inicialmente, estavam fora das capacidades estatais existentes, foram sendo apropriados pelos atores estatais. Reforçando a ideia de uma constituição mútua estado-sociedade e de uma fronteira permeável e fluída entre o dentro e o fora do Estado.

Dentro desse debate da necessidade de os atores estatais estarem preparados para os processos participativos, algumas autoras, como Calliope Spanou (1991) e Alice Mazeud (2012), trouxeram perspectivas bastante interessantes sobre o deslocamento de servidores para desempenhar funções próximas a esses fóruns de deliberação quando sentem que esses são importantes. Alice Mazeud aponta que seus estudos revelaram que está surgindo uma categoria específica de profissional do setor público, que seria o profissional da participação, os quais se caracterizam por um *ethos* militante. Para Mazeud (2012), o engajamento militante é perceptível nos servidores com forte tendência a defender a participação social como instrumento relevante para implementação de políticas públicas. Em geral, esses servidores sabem argumentar sobre a legitimidade do dispositivo de participação, explicitam como se deve desconstruir as racionalidades que tentam desqualificar esses dispositivos, além de terem estratégias para motivar o público, às vezes cético, sobre aquele tipo de participação.

Dessa forma, “apesar da ausência de uma formação comum ou de atribuições padronizadas, há um conjunto de saberes [*savoir-faire*] e de competências [*savoir-être*] específicas”, (MAZEUD, 2012, p. 46, tradução nossa¹⁹) dos agentes do Estado. Essa atuação será de tal forma específica, que Alice Mazeud (2012) chama aqueles que estão a frente das interfaces socioestatais de **agentes de participação**. Sendo que esses adquirem saberes e competências necessários por meio de uma socialização difusa e de um processo de politização que nasce a partir da vivência com a sociedade civil nos fóruns formais e informais.

¹⁹ Texto original : “...malgré l’absence de formations communes ou de fiches de poste standardisées, se constitue un ensemble de savoir-faire et de savoir-être identifié comme spécifique aux agents territoriaux de la participation”, (MAZEUD, 2012, p. 46).

Esses agentes buscam construir sua legitimidade promovendo a crença na democracia e a necessidade de mudança nas práticas da ação pública. No entanto, esses mesmos “profissionais da participação” interagem com outros burocratas de perfil muito mais técnico, que muitas vezes veem na participação apenas um elemento disfuncional, uma intervenção indevida.

Semelhantemente, diferentes arranjos institucionais de produção de políticas públicas acarretam capacidades estatais também diferentes. Roberto Pires e Alexandre Gomide (2016), identificaram que organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais elevam as capacidades técnico-administrativas, acarretando melhores resultados, em termos de eficácia (output). No entanto, a interação dos atores estatais com políticos ou com mecanismos de participação social trazem oportunidade para a revisão de objetivos e a introdução de inovações na política pública. Assim, haveria duas dimensões que devem ser consideradas quando analisamos capacidades estatais: a técnico-administrativa e a político-relacionais.

Estudo de Carla Almeida, Carla Martelli e Rony Coelho (2021), que analisa seis áreas de política – saúde, assistência social, mulheres, segurança alimentar, cultura e meio-ambiente – dialoga, exatamente, com essa literatura. Os autores demonstram que quando essas capacidades estatais estão presentes e bem articuladas, as IPs produzem resultados mais relevantes para o desenvolvimento da política. Nas palavras dos autores: “o sistema das políticas públicas no Brasil está profundamente marcado pelas relações constitutivas entre IPs e capacidades técnico-administrativas”, (ALMEIDA *et al*, 2021, p. 10). Dessa forma, segundo os autores, é necessário considerar duas outras dimensões explicativas para compreender o papel mais ou menos relevantes das IPs, que seriam: (i) além das capacidades estatais, (ii) a oportunidade política e (iii) o dinamismo e configuração das comunidades de políticas.

Dessa forma, um dos desafios seria a necessidade de se adquirir diferentes capacidades para lidar com a participação no cotidiano das definições das políticas públicas. Alguns autores contrapõem o conhecimento da burocracia vis-à-vis os da sociedade civil como sendo o confronto entre a impessoalidade burocrática do ideal weberiano e a democratização que ocorre a partir da participação (NASSUNO, 2006). Outros veem que a contraposição estaria entre o conhecimento técnico da burocracia, em oposição à participação como conhecimento leigo (MIRTRE, 2011; PIOLLI, 2009a; PIOLLI, 2009b).

Alguns autores consideram que a construção de saberes entre estado e sociedade seria difícil em função da assimetria de informações, em que os saberes que a Administração possui

não estão disponíveis para a sociedade. Uma parte desses autores (MIRTRE, 2011; PIOLLI, 2009a, 2009b; RIBEIRO, 2013; COLLINS & EVANS, 2010) analisam a burocracia como detentora de conhecimentos específicos, ou seja, como *experts*, com capacidades para a produção de normas, seja para a área de biotecnologia (MIRTRE, 2011) seja para as bacias hidrográficas (PIOLLI, 2009a), entre outras. Esses teóricos veem uma contradição entre *expertise* e democracia, sendo que alguns chegam a afirmar que “a democracia não deveria reger todos os campos – isso destruiria a expertise – e tampouco deveria a expertise reger todos os campos – isso destruiria a democracia”, (COLLINS & EVANS, 2010:12 apud RIBEIRO, 2013).

Frank Paula Ribeiro (2013), a partir das análises de Collins e Evans (2010), aponta que existem três formas de interação entre grupos de especialistas (burocratas) e participação (democracia), que seriam: expertise contributiva, por conhecimento tácito especializado e por interação. A contributiva seria adquirida pelos meios formais, via o “adestramento técnico de média e longa duração”, (RIBEIRO, 2013, p. 303). A segunda, expertise por conhecimento tácito, seria aquela adquirida no convívio com as questões a serem debatidas/deliberadas/analizadas, que agregaria habilidade de interagir e refletir sobre os temas. A terceira seria a expertise por interação, a qual estaria relacionada ao processo de incorporação por meio da vivência com determinado assunto, “nos quais circulam informações e conhecimentos especializados”, (RIBEIRO, 2013, p.303). Trata-se, assim, do acúmulo de experiências práticas sobre a questão.

Entendemos que essas abordagens apresentam reconhecimento bastante restrito sobre os saberes da sociedade civil. Lembrando que o termo sociedade civil abarca um variado conjunto de atores sociais, podendo ser especialistas em determinado tema, que não estão em cargos no governo, bem como pessoas que detêm conhecimento prático e vivência sobre a questão que se está debatendo.

Há um diálogo importante a ser feito a partir do conceito de autoridade prática (ABERS & KECK, 2017) e de expertise por interação. Os pontos em comum estão relacionados com o reconhecimento de que a interação entre sociedade civil e atores estatais enseja aprendizados, bem como o fato de que na formulação e implementação de políticas públicas, os diferentes saberes dos atores complexificam a realidade, tornam a ação pública mais aderente à realidade.

Há diferentes assimetrias informacionais entre os atores estatais e não-estatais envolvidos nos processos deliberativos, conforme apontado tanto na literatura de movimentos como na mais afeta à gestão pública. Não se trata de uma balança que pende sempre para um

lado, seja para o lado dos atores estatais ou dos não estatais. Mas é central o reconhecimento de que há saberes compartilhados e há saberes específicos, os quais devem se somar para que se qualifique o debate e, por conseguinte, as decisões de ação pública.

2.4. - VENTOS CONTRÁRIOS

Conceitos como ativismo burocrático ou institucional, administração deliberativa, e engajamento militante, como acima apresentados, apresentam convergências evidentes. Trata-se de ter atores tanto da sociedade civil como do Estado que compreendam e se empenhem na manutenção e construção dos canais de comunicação, ou seja, das interfaces socioestatais. Sendo que o desafio comum deve ser tornar a ação pública efetiva e aderente às necessidades da sociedade. Para tanto é relevante a troca de saberes, visto que o Estado tem uma forma de funcionar que deve ser observada, mas isso não pode ser impedimento para o aperfeiçoamento na prestação de bens e serviço à população. Se o Estado tem seus limites, a sociedade civil presente nos espaços deliberativos também tem, como, por exemplo, a questão da *accountability* da representação, a dependência em relação à própria estrutura estatal e até o desafio de avançar em conhecimentos necessários para melhor contribuir com determinados debates.

Dessa forma, nem sempre essa relação é harmônica, estudos já mostraram que muitas vezes essa relação é marcada por variados tipos de tensões e até por conflitos (DAGNINO, 2002). Mas que essas configurações mais ou menos conflitantes são também fruto dos projetos políticos que subjazem essas relações. Os conflitos ou a maior cumplicidade construída entre atores estatais e não-estatais não devem ser analisados apenas como consequência das características entre esses atores. É necessário inserir essas análises nos projetos políticos em construção no espaço público. Evelina Dagnino (2004), ao analisar os anos 90, demonstra que são tempos de embates de dois projetos políticos que acabam gerando uma confluência perversa, no sentido que ambos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva, mas em papéis substantivamente diferentes.

De um lado, estaria um projeto neoliberal que demanda uma sociedade civil que produza bens e preste serviços públicos, mas sem questionar o projeto em que estão inseridos. Seria a ampliação da participação via execução. Do outro lado, estaria um projeto também que requer a participação social, mas a partir de uma outra matriz. Trata de inserir a sociedade na própria definição dos rumos da política pública. Assim, um projeto democratizante. Evelina Dagnino (2004) advoga, dessa forma, que não é possível analisar a interação socioestatal sem considerar o projeto em que estão inseridos esses atores e para qual projetos há na mente desses atores.

Lembrando que a autora já aponta que deve-se evitar simplificações do tipo: atores estatais estão alinhados aos projetos estadocêntricos e a sociedade civil aos mais democratizantes, visto que a prática demonstrou que esses alinhamentos não se dão de forma automática, mas estão relacionados à variáveis históricas e de trajetórias dos movimentos, do Estado e dos próprios indivíduos.

Como consequência, a autora avalia que os espaços públicos de participação não são fruto de apenas uma variável, mas de um conjunto de forças heterogêneas e por vezes até conflitantes, sendo que o projeto político em que esses arranjos estão envolvidos é uma das variáveis relevante. De pouco adianta toda as capacidades estatais adequadas, desenvolvidas e disponíveis, bem como todos os mecanismos de interação constituídos, mesmo que formalmente, se não houver um projeto político que sustente esse processo. Mas o oposto também é fato. Nada adianta um projeto político, se os atores de dentro da organização não compartilharem dessa ideologia.

É relevante observar que parte significativa da literatura de participação social e mesmo de movimento social, em especial as que focaram no Brasil a partir da década de 2000, foi desenvolvida quando sopravam ventos favoráveis aos modelos democráticos participativos, com a chegada dos governos petistas nos vários níveis governamentais. Sendo que ao longo dos anos o conceito sobre participação acolheu diferentes significados, inclusive junto aos atores que ativamente os articularam, implementaram e/ou ajudaram na consolidação desse modelo. Ana Cláudia Teixeira (2020) refaz o percurso que a democracia participativa adotou, principalmente, para os partidos de esquerda, em especial o PT, e aponta que nos anos 1970 se defendia a participação como forma de organizar a sociedade e educar para a cidadania, em contraponto à ditadura que se fazia presente naquele tempo. No período da democratização, a participação adquire o sentido de partilha de poder, de “participação como deliberação” (TEIXEIRA, 2020, p. 7), em que palavras como cogestão e poder popular se consolidam. No entanto, a partir da ascensão do PT ao governo central, iniciada pela presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, a participação passa a ser compreendida como escuta e/ou espaço de diálogo e oitiva das demandas da sociedade.

No entanto, mesmo tendo sido nuançado o conceito de participação ao longo dos anos, é fato que do momento da redemocratização até o *impeachment* houve apoio majoritário ao modelo de fóruns deliberativos. Diferentemente do pós-*impeachment* em que os ventos contrários começam a soprar com mais força, visto que o projeto político que se desenha tem menor permeabilidade a esse tipo de interação formal entre sociedade civil e Estado. Além da

redução de recursos para as políticas sociais, percebe-se um crescente questionamento aos próprios processos participativos. O governo Temer substituiu a tônica na redução das desigualdades sociais e nas questões de equidade pela atenção com a incentivos ao mercado, reformas, entre outras áreas (MENICUCCI & GOMES, 2018), demonstrando um deslocamento de foco do governo.

Pode-se considerar que o governo Temer marca o começo de um processo de desdemocratização, quando há mudanças na relação entre Estado e seus cidadãos com o conseqüente enfraquecimento das formas de poder não estatais (TILLY, 2013). Para Charles Tilly (2013), o próprio conceito do que é uma democracia passa por verificar a relação que o Estado mantém com as demandas expressas pelos seus cidadãos. Sendo que a qualidade democrática deve ser analisada considerando quatro elementos/amplitudes. Primeiro, seria a amplitude que o Estado se relaciona com a extensão das demandas. O segundo, a igualdade, ou seja, o tratamento equitativo e a proteção política que diferentes grupos de cidadãos têm para apresentar suas demandas. O terceiro, amplitude, voltada para a própria extensão das demandas. E o último é o caráter mutuamente vinculantes de consultas, ou seja, quanto o processo envolve os dois lados - sociedade/ estado - nas soluções e encaminhamentos de demandas.

Assim, democratização e desdemocratização são processos amplos, mas que se configuram a partir das “interações regularizadas entre os estados, os cidadãos e os atores políticos constituídos”, (TILLY, 2013, p. 101). A redução, desqualificação/desconsideração ou eliminação dos espaços e mecanismos de pactuação ou de construção de soluções conjuntas caracterizam uma perda de qualidade democrática. Trata-se de um momento em que o projeto político prescindiu da participação social, principalmente, aquela que traz democratização e partilha de poder aos processos decisórios.

2.4.1 – Impeachment: mudança institucional e dependência de trajetória

Há teóricos que advogam que o período que se inicia com as manifestações de 2013 e desembocam na eleição do presidente de extrema-direita, Jair Bolsonaro, passando pelo impeachment e pela operação lava-a-jato, seria uma conjuntura crítica (FERNANDES, TEIXEIRA e PALMEIRA, 2020). Nesse sentido, esses momentos teriam lançado as bases para mudanças nos acordos entre elites, acarretariam alterações profundas na configuração de políticas públicas, nas prioridades governamentais e, eventualmente, teriam impacto no próprio regime de governo, como questionamentos sobre a democracia.

Sem adentrar nesse debate, entendemos como relevante observar até que ponto essa mudança institucional impactou o modelo de gestão da assistência social brasileira. Perguntando de outra forma, por que analisar uma política específica, no caso a de assistência social, no momento *pré* e *pós-impeachment*?

A Constituição de 1988 foi, em seu momento, considerada uma conjuntura crítica para o início da construção de um Estado de bem-estar social (CERQUEIRA, 2016). Essa agenda seria fruto tanto das capacidades estatais constituídas anteriormente ou durante o processo, mas também da reacomodação de forças políticas das classes sociais, em que as elites dominantes acabam por aceitar o crescimento de forças populares que demandam uma maior igualdade social. Esse processo teria se traduzido na instituição e/ou consolidação de políticas sociais, como programas de transferências de renda condicionada e implantação de uma rede de centros de referência para atendimento às vulnerabilidades social e oferta de serviços socioassistenciais. Essas ações seriam a face visível da consolidação da conjuntura crítica dos anos 1980.

Podemos supor que estamos enfrentando momentos de grandes mudanças políticas que podem se configurar como uma nova conjuntura crítica – uma vez que ainda é cedo para afirmá-la, pois falta tempo suficiente de análise para dar conta das transformações ocorridas –, mas, desta vez, com sinal contrário. Em que se observa uma adoção de uma perspectiva mais neoliberal, com redução do Estado e do seu papel de promotor e gestor das proteções sociais, via, por exemplo, a precarização do trabalho formal e a redução das bases do Estado de bem-estar social (DIREITO, 2020).

No entanto, dentro desse debate identifica-se uma força que atua para a manutenção do desenho e das políticas já existentes. Trata-se da dependência de trajetória que é exatamente o ônus que existe para se produzir mudanças, depois que políticas públicas foram implementadas, em especial, aquelas instituídas para atender um número significativo da população nacional. Assim, o apoio da população a essas políticas geraria um elevado custo para a sua mudança. Conforme entendimento consolidado na literatura “em momentos críticos no desenvolvimento de um país, estabelecem-se trajetórias amplas que são difíceis de reverter, mas dentro das quais existirão outros pontos de escolha para novas mudanças mais adiante” (FERNANDES, 2013, p.178)

Cada vez mais se consolida a compreensão que a dependência de trajetória traz estabilidade para determinadas áreas de políticas, mas que as mudanças político-institucionais devem ser consideradas, visto que são fatores de renegociação de apoios, consensos e dissensos, podendo acarretar mudança na trajetória das políticas.

O conceito de dependência de trajetória seria uma macroanálise causal, no sentido que considera apenas as grandes mudanças históricas, deixando de lado as mudanças incrementais por que passam as políticas e que muitas vezes são capazes de reformular de forma significativa o modelo inicial estabelecido. Antônio Sérgio Fernandes (2013), por exemplo, aponta a análise de Magnussom e Ottosson (2009) que consideram o caso do Estado de bem-estar social sueco, que tem origem nas décadas de 1920 e 1930, mas que ao longo da história, apesar de manter aspectos centrais, sofreu retrações e expansões que esse momento inicial não dá conta de explicar.

Retomando a discussão apresentada no Capítulo anterior, a Sociologia da Ação Pública busca exatamente explicitar os limites de teorias ligadas ao neoinstitucionalismo, como é o caso da dependência da trajetória, exatamente ao advogar que é necessário considerar os atores dentro das instituições como força de mudança e ou de manutenção, capaz de influenciar os rumos da ação pública. Assim, há um custo crescente para alterar o que se estabeleceu para determinada política. No entanto, há mudanças incrementais que são feitas no tempo, que não dependem de conjunturas críticas, mas que podem acarretar alterações significativas no setor.

O *impeachment* é sem dúvida uma mudança institucional significativa. Acarretou alterações na base de apoio do governo e também na adoção de um novo projeto político, com a ênfase em uma perspectiva neoliberal da economia. Isso significou, entre outras iniciativas, a desregulamentação de vários setores da economia, na busca de maior liberdade econômica, além da adoção do teto de gastos, que acarretou o desfinanciamento das políticas sociais e a, conseqüente, redução na prestação de serviços.

Entendemos, dessa forma, que as mudanças institucionais acarretam mudanças incrementais, no sentido de adequações das políticas. No entanto, simultaneamente, o mecanismo da dependência da trajetória trabalha pela continuidade das políticas e manutenção de várias das suas características. Ao mesmo tempo que advogamos a necessidade de considerar os atores como elementos de mudanças e/ou manutenção e negociadores do referencial do campo.

A pesquisa busca justamente desvendar se, o que começava a se delinear no poder político, atingiu os atores estatais e, por conseguinte, as práticas de interação com a sociedade. Dessa forma, a primeira definição prática foi analisar e comparar aqueles que trabalharam no período da gestão de Dilma Rousseff e na posterior gestão de Michel Temer, além de profissionais que permaneceram nas duas gestões, conforme detalhado no Capítulo 4.

2.5 - CONCLUSÃO

De forma resumida, este capítulo buscou responder como diferentes prismas nos ajudam a pensar a interação socioestatal, principalmente, a partir dos atores do processo. A literatura que partiu dos movimentos sociais, dos repertórios de interação que se somaram aos contenciosos, que analisou que se pode construir conhecimento a partir dos saberes específicos e se construir soluções, fornece *insights* também para compreender que essa construção conjunta só é possível a partir de atores em interação empenhados em trabalhar em conjunto.

A partir da literatura apresentada neste capítulo e no anterior é que estabelecemos aspectos, os quais demos o nome de atributos, que nos permitirão compreender se há diferença entre os enquadramentos da participação usados pelos atores estatais. De forma panorâmica, como já apresentado no Capítulo 1, entendemos que os atores têm seu comportamento condicionado pelas relações que estabelecem, mas também pelos recursos próprios que marcam suas trajetórias. Dessa forma, é relevante investir em aspectos mais ligados à sociologia dos atores (ZITTOUN, 2014; HASSSENTEUFEL & SMITH, 2002), com a identificação de informações sobre a trajetória do indivíduo, como formação profissional e/ou a experiência nos diferentes níveis de governo. Observamos que a vivência nos níveis subnacionais propicia contato direto com beneficiários das políticas públicas e uma perspectiva mais próxima à do cidadão e isso também deve ser considerado.

Já a literatura, que trabalhamos neste Capítulo 2, nos informa que há um processo interativo entre atores estatais e não estatais que vai além de uma simples troca de informações, se configurando um interjogo de troca de conhecimentos e reconhecimentos mútuos para que essa construção da ação pública seja profícua. Assim, entendemos como relevante mapearmos a relação dos entrevistados com movimentos sociais, organizações sociais e mesmo IPs, principalmente, conselhos, sejam da Assistência Social ou de outras áreas de política, de forma a compreender se a vivência do “outro lado do balcão” causa diferença no enquadramento.

Além disso, em ambos os conjuntos da literatura aqui mobilizados – movimentos sociais e/ou administração pública – a maior parte dos estudos, mesmos aqueles que analisam os atores estatais, apresentam subdimensionamento da própria complexidade que caracteriza a burocracia brasileira. Para ficarmos em um exemplo, os vínculos e as formas de nomeações para os cargos do governo federal se dão de forma muito variada. De forma resumida, esse processo acomoda tanto os servidores de carreira que, na maior parte das vezes, apresentam

longo histórico na área em que atuam; até pessoas sem vínculo anterior com a Administração e que, usualmente, são vinculadas aos partidos de sustentação do presidencialismo de coalizão (LOPEZ, 2015; AVELINO *et al.*, 2017).

A existência de atores permanentes e daqueles que apenas ocupam cargos de confiança²⁰ é que permite certa flexibilidade para a adoção da agenda política vencedora dos processos eleitorais. Entretanto, são aqueles que possuem vínculos mais permanentes que, usualmente, oferecem certa “resistência” aos projetos que prejudicam a continuidade dos serviços públicos, ou de alguma forma se apresentam em confronto com os normativos da área (ilegais), ou fogem das práticas administrativas, e afins. Podendo essa resistência ser portadora de aspectos negativos. Por exemplo, quando se apresenta como apego às normas e aos processos por tradição e/ou por insulamento. Assim, é necessário considerar esse, entre outros aspectos, para compreender tanto como os atores estatais enquadram a participação social como as variáveis que influenciam essas percepções

Ao fazerem a mediação entre participação e estrutura burocrática, atores estatais acabam responsáveis por “traduzir” para os atores externos, em função do conhecimento técnico, o que é e como funciona o Estado. Ao mesmo tempo que, ao mediar essa interação, trazem para dentro do Estado as demandas externas, a partir do seu crivo, da sua percepção (BARRAULT-STELLA, 2012). A soma de informações privilegiadas, no sentido de conhecer as demandas e os limites internos (dentro do Estado) e externos (fora do Estado), confere um poder específico de filtrar demandas, negociar perspectivas, a partir do seu entendimento das questões em debate.

Como consequência, a vivência de atores estatais junto aos fóruns participativos pode fornecer a eles perspectivas distintas daquelas compartilhadas por atores que não trabalham diretamente junto aos mecanismos de interação. Essa é uma das hipóteses que testamos. É fato que dentro da assistência social, considerando a SNAS, quase todas as práticas são em alguma medida influenciadas pelas decisões, em especial, do CNAS. No entanto, aqueles diretamente envolvidos nos processos deliberativos devem ter uma perspectiva mais positiva sobre a relevância desse processo, a partir da vivência com atores não-estatais e da construção conjunta da ação pública.

²⁰ Conforme conceitua Felix Lopez (2015): “A burocracia brasileira, tal qual a maior parte dos sistemas administrativos contemporâneos, pode ser classificada em dois grupos. O primeiro é formado pela burocracia efetiva, mais estável, e cujos ocupantes são definidos por meio de alguma modalidade de seleção competitiva, a exemplo dos concursos públicos. O segundo grupo é a burocracia constituída por nomeações de caráter discricionário, que detém, comparativamente, mais poder administrativo e capacidade de influir na gestão das políticas, e mantém, em média, conexões mais estreitas com a esfera político-partidária”, (LOPEZ, 2015, p. 11).

No entanto, o inverso também é uma possibilidade. Em governos menos afetos ao diálogo e à interação, servidores menos dispostos a esse tipo de interação poderão ser designados a cumprir o papel, relegando os fóruns a meras oitivas, sem dar prosseguimento ao debatido ou sem oferecer dados e informações necessários para que a sociedade possa, efetivamente, conhecer e opinar sobre os debates

Por último, refletimos que a participação social é portadora de dinâmica própria, mas sua análise não pode ser desassociada das estruturas normativas e mesmo dos projetos políticos em que a ação pública está inserida. Governos que acreditam e advogam pela ampliação da voz dos cidadãos no processo de decisão de políticas geram um efeito incentivador nos servidores que, muitas vezes, se deslocam e/ou voluntariam para esse trabalho e, por conseguinte, têm uma atitude de maior atenção com as demandas oriundas dos fóruns formais e informais de participação. Além disso, o poder público instituído poderá nomear pessoas externas à administração - livre provimento - com vivência e saberes para com essas práticas conversacionais, que também melhoram a relação socioestatal.

Será a partir desse conjunto de informações, coletadas, principalmente, por meio de entrevistas, é que traçaremos se há diferenças de percepções, quais desses atributos apresentam maior correlação entre as várias percepções e até o que os diferentes enquadramentos informam sobre as práticas de interação.

Antes de partirmos para o detalhamento da metodologia, fazemos, no próximo Capítulo, análise do modelo democrático-participativo adotado, de forma mais significativa e com características próprias do país, a partir da Constituição de 88. Fazemos essa análise considerando, prioritariamente, a forma como esse processo se deu no campo da assistência social, que foi definido como objeto deste estudo. Vale ressaltar que é um campo em que a participação social institucionalizada se consolida há quase três décadas²¹.

²¹ Consideramos aqui a data de instituição do Conselho Nacional de Assistência Social, que se deu a partir da Lei 8.741, de 07/12/1993.

CAPÍTULO 3: ASSISTÊNCIA SOCIAL - DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO

Neste Capítulo, buscamos responder as perguntas sobre como funciona a assistência social e em quais espaços e atores são negociados o referencial do campo. Analisamos brevemente também os temas que são tradicionalmente debatidos e por que determinados temas não se circunscrevem a esses fóruns de negociação. Por último, analisamos as principais críticas já feitas ao modelo participativo, visto que essas podem impactar, em alguma medida, no enquadramento/percepção dos atores estatais.

O panorama abaixo não busca refazer todo o percurso que a assistência social percorreu, mas apresentar como atualmente está constituída, ressaltando, principalmente, como esses aspectos incentivam ou desincentivam a participação social, visto que esse mosaico ajuda a compreender a realidade a partir da qual os/as atores/atrizes²² estatais estão inseridos e analisaram a participação social.

De forma resumida, a política de assistência social, atualmente, pode ser caracterizada como sendo descentralizada, estar galgada em um processo deliberativo democrático-participativo e ser de prestação híbrida, no sentido que há entes públicos e privados atuando na prestação direta dos serviços socioassistenciais.

3.1 - BREVE HISTÓRICO

A participação social dialoga diretamente com as quatro ondas propostas por Olivia Perez e Gustavo Santos (2019), conforme tratado no Capítulo anterior. Reelaboramos esses períodos, focando especificamente no campo específico do estudo de caso, ou seja, a assistência social. A Constituição Federal (CF) de 1988, marca de forma clara a transição de uma prestação de serviços socioassistenciais residual e, em grande parte, de responsabilidade de entidades caritativas, para uma política pública nacional, descentralizada, com orçamento próprio e oferta de serviços e benefícios que buscam atender às múltiplas vulnerabilidades sociais em sua complexidade.

²² A partir deste momento passamos a utilizar atores/atrizes e não mais apenas atores. Entendemos que agora estamos nos referindo a pessoas reais e não apenas a uma categoria analítica - atores da ação pública. Dessa forma, entendemos como relevante reafirmar a diversidade que compõe esses profissionais, sendo que a assistência social é formada por uma maioria profissional do gênero feminino.

A construção do campo/setor da assistência social ainda está em curso. Não é obra acabada e sofreu avanços, retrocessos e mudanças estratégicas ao longo dos últimos quase 30 anos. A CF/1988 instituiu o tripé da seguridade social, que conta com as políticas de saúde, previdência social e assistência social. Sendo que as políticas de assistência e saúde são universais e devem ser prestadas gratuitamente a quem delas necessite. Já a previdência social é destinada às proteções do mundo do trabalho e é contributiva. Sendo que uma parcela dos ganhos do trabalhador é destinada para assegurar proteções e benefícios em determinadas situações, como acidentes de trabalho, licença maternidade, além do próprio financiamento da aposentadoria (DRAIBE, 1989; KERTENETZKY, 2012; MENICUCCI & GOMES, 2018).

No entanto, um dos aspectos que diferenciam a assistência social da saúde e da educação foi o fato da Constituição não estabelecer dotação orçamentária específica para a sua consolidação. Assim, há uma área de políticas públicas com atribuições claras, mas sem fonte orçamentária pré-definida. Isso fez e faz com que a política de assistência fique mais vulnerável aos projetos políticos do momento. Se considerarmos as quase permanentes crises fiscais, ao não ter orçamento próprio e se não for considerada como prioridade, poderá sofrer severo desfinanciamento, o qual pode acarretar dificuldade na sua prestação à sociedade.

Olhando especificamente a política de assistência social podemos dividi-la em três grandes ciclos, que apresentaram diferentes desafios e, às vezes, modelos de implementação diversos. O primeiro ciclo é o da institucionalização da assistência como direito social universal e a, conseqüente, ruptura com a trajetória anterior do assistencialismo. Os princípios que norteiam a política ficaram estabelecidos na própria Constituição, em especial nos Art. 203 e 204. Os pilares da assistência passam a ser a descentralização política e administrativa com responsabilidade federal pela sua coordenação, participação da sociedade na formulação e decisões sobre a área e participação privada na oferta de serviços. É relevante observar que as entidades assistenciais, muitas com vários anos de serviços prestados à população - por exemplo, em 1954 é criada a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), entidade de referência no apoio a deficientes e suas respectivas famílias -, serão acolhidas nesse novo regramento. No entanto, a prestação do serviço deve se dar de forma integrada e baixo o controle e a orientação do Estado, como mecanismo de consolidação de uma política pública de âmbito nacional.

A CF/1988 instituiu também o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Trata-se de benefício socioassistencial que garante mínimos de subsistência em situações específicas. O BPC tem valor de um salário mínimo e tem como público-alvo idosos ou pessoas portadoras

de deficiência, que não possuem meios de prover o seu sustento. Cabe aqui destacar que esse é um benefício em que o cidadão não contribuiu de forma direta para recebê-lo, ou seja, distinto dos benefícios previdenciários.

O segundo ciclo inicia-se nos anos 1990, em especial a partir da promulgação, em 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Nesse momento, detalhou-se o arranjo intergovernamental que daria institucionalidade à descentralização política e administrativa. Outro marco foi a Norma Operacional Básica (NOB), de 1997, que automatizou a transferência de recursos para as esferas subnacionais, definiu a necessidade de alocação de recursos próprios também desses níveis governamentais, com o objetivo de formar um fundo de financiamento para o campo da assistência. Essa normativa também definiu espaços de negociação entre os níveis de governo, ou seja, estabeleceu os mecanismos de pactuação interfederativa. São anos que deixam como legado o desenvolvimento das relações intergovernamentais na construção de responsabilidades compartilhadas para oferta da política (JACCOUD *et al.*, 2017, 2018).

Essas normas trouxeram inovação para o financiamento da política de assistência, que passa a ser feito por meio do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), simplificando o repasse de recursos via fundos estaduais e municipais, de forma a descentralizar recursos para a manutenção da política, dispensando a celebração de convênios e outras formalidades. O repasse para estados e municípios se torna mais simples, ao mesmo tempo que se estabelece regras para o cofinanciamento dos serviços pelas três esferas de governo, sendo que a União assume papel de coordenação e de indução do comportamento dos entes subnacionais (MENECCUCCI & GOMES, 2018; JACCOUD *et al.*, 2018).

No entanto, esse período apresentou avanços menos significativos no modelo de prestação de serviços e atendimento direto aos cidadãos. Essa dificuldade se deveu, em grande parte, ao modelo de gestão que foi adotado. Naquele momento, já estava claro que havia uma disputa de dois projetos de governo e, como consequência, dois modelos de políticas públicas com características e consequências diversas. Evelina Dagnino (2004) qualificou essa disputa como uma “confluência perversa”. De um lado, havia uma sociedade em busca da criação de espaços públicos, onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado, com a criação de conselhos gestores e outras interfaces socioestatais que dessem vazão às demandas por democratização das decisões nos subsistemas de política. De outro, a adoção de políticas neoliberais em que a participação se associava a um projeto de redução do Estado. “Há a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel

garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil”, (DAGNINO, 2004, p.142).

Esse segundo ciclo, que vai até 2003, quando da assunção dos governos de centro-esquerda, será marcado por uma certa confusão conceitual entre sociedade civil, organizações não-governamentais e terceiro setor. Será o momento em que o governo advogará por uma ampliação da esfera pública, na qual os próprios cidadãos organizados serão instados a realizar ações e projetos de interesse da sociedade (FERRAREZI, 2002, p. 14). Advoga-se que há um espaço público não estatal que deve ser ocupado pela sociedade civil. Assim, determinadas entidades assumirão a execução de políticas públicas. Essas “organizações de origem privada, cujas ações estão voltadas à consecução do bem comum”, (FERRAREZI, 2002, p.12) terão um marco na instituição das OSCIPs - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, conforme a Lei no 9.790/99. Tratava-se de reconfigurar o Estado, reduzindo-o para dar espaço aos outros atores/atrizes não-estatais na execução. Em julho de 2002, das 508 associações qualificadas como OSCIP, 33% - a maior parcela - era voltada para a Assistência Social, seguida por 20% vinculadas a questões ambientais (FERRAREZI, 2002, p.49).

O terceiro ciclo é marcado pela ascensão de coalizão de centro-esquerda no governo federal, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). A partir daquele momento, haverá um realinhamento de prioridades no sentido de se construir um modelo vinculado a uma cidadania ampliada. No sentido de que o cidadão não é apenas o objetivo da política, mas também o seu sujeito. Para tanto é necessário que participe das definições de como essa política deve ser implementada. A participação social torna-se aspecto central para o desenvolvimento da política. Apesar de já prevista na Constituição, é nesse período que a construção de canais de participação ativa será priorizada. Será o momento em que se consolida um arranjo institucional e normativo, com diretrizes nacionais e mecanismos que permitiram a expansão das ofertas e, ao mesmo tempo, se assegura maior uniformidade nos serviços prestados pelos entes da federação.

A instituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, será outro marco importante para o campo. Trata-se do início da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com a provisão de serviços, com a oferta estatal – com equipamentos, equipes e instrumentos próprios. É o começo da instalação e consolidação da arquitetura de prestação de serviços via Estado, com a implantação das unidades de atendimento socioassistenciais, como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), em quase todos os municípios. Esses centros são estruturas físicas que centralizam o atendimento às

famílias vulneráveis, prestando serviços socioassistenciais - como acompanhamento e fortalecimento de vínculos familiares, bem como ofertando a inclusão das famílias no Cadastro Único para Programas Sociais, permitindo o acesso a programas como o Bolsa Família (PBF) ou o Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outras políticas públicas voltadas para a população de baixa renda.

Ao longo da implantação da política de assistência social como política pública com ofertas e acesso universal aos serviços socioassistenciais, houve uma reconfiguração do papel das entidades prestadoras de serviços. Essas entidades, muitas confessionais ou caritativas, passaram a seguir diretrizes da prestação de serviços estabelecidas pelo Estado²³. Assim, as entidades privadas pouco a pouco ocuparam o espaço de complementaridade ao sistema público (SUAS) de forma a atender à população a partir de patamares pré-estabelecidos e acordados (BRETTAS, 2016). Atualmente, grande parte das entidades se constituem como Organizações da Sociedade Civil (OSC), sendo que várias possuem o certificado de entidades beneficentes de Assistência Social (CEBAS), que concede a elas isenções fiscais. A maior parte das entidades complementa a oferta de serviços, principalmente, os de alta complexidade, garantindo proteção integral a pessoas e famílias em situações de riscos, como a falta de moradia, insegurança alimentar, bem como o acolhimento institucional, o abrigo de idosos, entre outros.

De forma resumida, os anos após a Constituição Federal de 1988 foram marcados pela construção, em certa medida, de um estado de bem-estar social, estado providência, que garanta condições mínimas de subsistência ao conjunto da população. Para melhor compreender quais as características e os limites do estado de bem-estar adotado pelo Brasil, utilizamos as definições de Gøsta Esping-Andersen (1998), que estabeleceu três regimes de estado de bem-estar social.

O primeiro denominado de estado de bem-estar liberal em que a assistência é limitada e marginal, o incentivo é que o mercado garanta os mínimos de proteção. Os arquétipos desse modelo seriam países como Estados Unidos e Austrália. O segundo regime seria o corporativista-estatal que seria um herdeiro do processo de industrialização, nesse o estado está pronto para assumir o papel de provedor do bem-estar, quando o mercado falha. No entanto, os países que apresentam esse regime tiveram forte presença da Igreja no seu desenvolvimento e,

²³ Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) estabeleceu a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Trata-se da padronização nacionalmente dos serviços de proteção social básica e especial (média e alta complexidade), estabelecendo os tipos de proteção, os públicos a serem atendidos e os resultados esperados.

por conseguinte, há uma predisposição à preservação dos “valores tradicionais da família”. Como consequência, no mundo real, isso fará, por exemplo, com que os benefícios sociais excluam mulheres que não trabalham ou que em seu modelo de política encoraje a maternidade, entre outras características conservadoras. França e Alemanha seriam países nesses moldes. O terceiro regime seria o social-democrata, em que o princípio do universalismo e da desmercantilização dos direitos sociais estendido a todos, não apenas aos mais vulneráveis. Nesse caso, ao invés do dualismo *estado x mercado* se perseguiria uma igualdade de alto padrão, em que todos financiariam o bem-estar de todos. Seria uma fusão do mercado com o bem-estar. Nesse cenário, por exemplo, os cuidados com as crianças, com os mais velhos, entre outras situações de vulnerabilidade, devem ser suportados por todos. Nenhum país alcança todas as proteções necessárias, mas os países escandinavos seriam os que mais se aproximam desse último modelo (ESPING-ANDERSEN, 1998, p. 27).

No modelo analítico de Esping-Andersen, o Estado de bem-estar social é avaliado a partir das relações entre ‘estado’, ‘mercado’ e ‘família’. Observamos que o Brasil é caso de sucesso na implementação da política de assistência social. No entanto, as decisões de implementação não superaram a dicotomia universalização *versus* focalização, principalmente, quando analisados os benefícios. Os serviços socioassistenciais seguem a tendência da universalização e da oferta gratuita; já os benefícios são destinados a uma parcela da população - os mais pobres - e atendem a situações específicas, como famílias com filhos, deficiência nutricional, velhice, deficiências, entre outras condições. Há um foco específico em determinadas parcelas da população que apresentam condições pré-determinadas para que o benefício seja requerido. Sendo que nos dois principais benefícios - BPC e PBF - inclui-se a renda familiar para se analisar as condições de acesso e/ou definir o valor do benefício. Isso significa que o Estado se fará presente quando a família e/ou mercado falharem.

Entretanto, há outras dimensões que marcam e definem o modelo adotado por cada país. No caso brasileiro há duas dimensões principais que nos caracterizam e distinguem dos regimes europeus e/ou norteamericano de bem-estar. A primeira dimensão é a necessidade de pactuação federativa, em função da nossa organização administrativa. E a segunda, é a escolha por um modelo participativo da sociedade civil no processo decisório das várias políticas sociais e, em especial, na política de assistência social (GRIN, 2013, p. 194).

3.2 - DESCENTRALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

A forma federativa brasileira apresenta desafios para o processo de coordenação de políticas públicas. Como as competências dos entes federados – Estados, Municípios e União – são, por vezes, justapostas ou sobrepostas ou ainda sem nenhum ponto de contato, é esperado que haja conflitos em determinadas situações em que o ideal seria a busca de consenso e cooperação.

No entanto, em determinada medida, esse processo de negociação entre os níveis federativos, no caso brasileiro, é menos problemático do que quando comparado a outros arranjos federativos. Para Celina Souza (2016), isso se deve à tendência demonstrada desde a Constituição de 1934 por “um governo federal forte do ponto de vista de suas atribuições e recursos financeiros”, (SOUZA, 2016, p.149). Desde então, as constituições brasileiras privilegiaram a condução do governo central, sendo que a Constituição Federal de 1988 seguiu na mesma linha, ao determinar quem decide, controla e financia as políticas públicas de forma bastante detalhada.

De igual forma, Marta Arretche (2012), citando estudos de Sellers e Lidstrom (2007) e Kitayama (2009), aponta que os municípios brasileiros possuem ampla responsabilidade na execução de serviços públicos, no gasto público e na contratação de pessoal, mas são fortemente regulados pelo governo central. Assim, apesar da autonomia política dos entes subnacionais, a descentralização não implica na total autonomia desses governos, visto que a existência de regulamentação restritiva dos níveis superiores de governo pode impedir ou limitar a atuação dos níveis subnacionais. Isso significa que a força de descentralização das políticas com significativa execução municipal é contrabalançada por uma forte regulamentação do governo federal, que dá unidade e certa homogeneidade nacional.

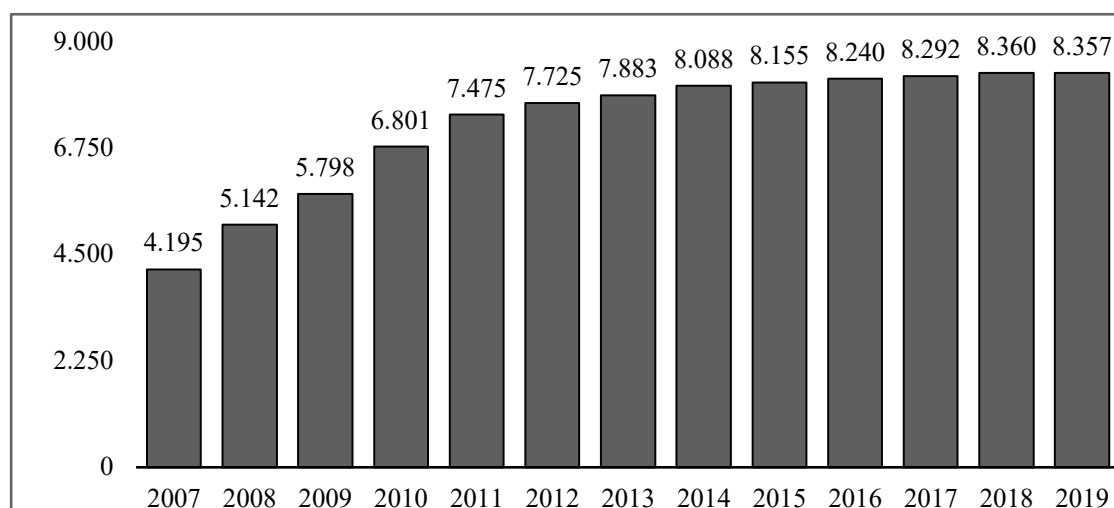
No caso específico da assistência social, no início da sua implementação, por ser um campo de ação pública recente, a descentralização teve um duplo desafio: institucionalizar e legitimar esse campo de atuação estatal e, ao mesmo tempo, coordenar ações dos entes federados (PALOTTI & COSTA, 2011). A ampliação do atendimento à população por meio de uma rede socioassistencial estatal, com a clareza dos serviços que deveriam ser prestados e como deveriam ser prestados, foi um dos principais desafios enfrentados ao longo dos últimos 30 anos²⁴, se considerarmos a CF/88 como um primeiro marco dessa história.

²⁴ Para compreender a evolução desse processo de descentralizado da política de assistência e assunção da prestação de serviços pelos entes subnacionais ver: Jaccoud et al, 2018.

Pedro Palotti e Bruno Costa (2011) argumentam que o engajamento dos governos locais aos programas nacionais “é feita após um cálculo estratégico que contrapõe custos, de natureza política, econômica e de gestão, imediatos ou futuros, a benefícios, como a transferência de recursos financeiros, provisão de bens e serviços aos cidadãos e apoio político”. Assim, é necessário que o nível municipal perceba um conjunto de fatores para que aceite receber o ônus de determinada política. É necessário que a gestão local entenda que há benefícios para a população local e patrocínio político, o qual é traduzido pelo apoio financeiro, técnico, gerencial etc.

A literatura aponta a relevância do fator indutor que a União possui no caso da assistência social (SATYRO & CUNHA, 2018), fazendo com que - em menor medida²⁵ - os estados e os municípios se incorporassem ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ao longo dos anos. A partir de 2002, a ascensão da coalizão de centro-esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores, foi relevante para a ampliação de uma rede de prestação de serviços socioassistencial estatal. O Censo SUAS possui dados a partir de 2007 e mostra que no período de 13 anos - até 2019 -, praticamente, o número de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) duplicou sua presença no território nacional.

Gráfico 1- Número de CRAS de 2007 a 2019



Fonte: Censo SUAS²⁶. Elaboração própria

²⁵ Segundo Silva (2015) e Silva e Souza (2015), ainda em 2015, o SUAS era uma realidade parcialmente implantada nos estados, parte significativa ainda não apresentava uma secretaria de assistência própria ou não fazia os repasses obrigatórios para os municípios. Argumenta-se que o SUAS pouco contribuiu para o fortalecimento institucional dos governos estaduais, já que o processo de descentralização brasileira assumiu um caráter de municipalização. Dessa forma, seria uma relação quase direta União - Município.

²⁶ Dados disponíveis em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q\[\]=5ItjcmeLnvSh1aLByMiFcoeYhX5hhoNzgIuIg6F2dHqkfYXn3X2Lc6GVuaOw1LyN3My8q7Ccy7fcs35v6sHXwXiyst%2FrvLdlma5k19%2B1z7M9%2Bdi4mqpl2NyEm](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q[]=5ItjcmeLnvSh1aLByMiFcoeYhX5hhoNzgIuIg6F2dHqkfYXn3X2Lc6GVuaOw1LyN3My8q7Ccy7fcs35v6sHXwXiyst%2FrvLdlma5k19%2B1z7M9%2Bdi4mqpl2NyEm)

condicionalidades de saúde e educação, ou seja, etapas para o bom funcionamento do PBF e o CadÚnico. E o segundo foi a criação do Índice de Gestão Centralizada (IGD), em 2006²⁷.

Esse índice é composto por indicadores de gestão do CadÚnico e pelo acompanhamento das condicionalidades. Trata-se de um mecanismo de transferência de recursos para os Estados e Municípios para apoio das ações relativas ao aperfeiçoamento e fortalecimento do PBF e CadÚnico. Os recursos do IGD-PBF são feitos para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) de forma a dar autonomia na gestão dos recursos, sendo que os mesmos devem ser aplicados em qualquer área relacionada à gestão do PBF/CadÚnico. No ano de 2018, foram repassados aos municípios (IGD-M): R\$ 505.883.741,06, aos Estados (IGD-E): R\$ 6.992.871,69, perfazendo um total de R\$ 512.876.612,75²⁸. Todo o processo deixou bastante evidente a importância do programa para a população, sendo que o apoio político foi traduzido no desenvolvimento de tecnologias de suporte ao programa, como o CadÚnico, bem como na transferência de recursos para apoiar a atuação dos estados e municípios.

Relevante observar que nos municípios o atendimento dos beneficiários do PBF é feito, na ampla maioria dos municípios, pelas unidades da assistência social. Assim são processos umbilicalmente relacionados. Inclusive, em 2009, foi formalmente reconhecida essa relação quando da edição do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda, expresso na Resolução MDS/CIT nº 07/2009. Essa normativa explicita a necessidade de integração entre transferência de renda e serviços socioassistenciais como uma estratégia de gestão para a efetiva garantia dos direitos socioassistenciais (SÁTYRO & CUNHA, 2018). Trata-se do “reconhecimento da relação de interdependência entre o SUAS, o CadÚnico e o PBF” (COLLIN et al, 2013, p. 51).

Fruto dos vários esforços, os números da presença das unidades estatais de atendimento em todo o país impressionam, sendo que as unidades são gerenciadas pelos municípios diretamente, mas seguem as normativas gerais da SNAS. Conforme o Censo SUAS - pesquisa realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social, atual Ministério da Cidadania -, em 2017, havia 26.182 equipamentos da Assistência Social em todo o Brasil, distribuídos da seguinte forma:

²⁷ Portaria GM/MDS nº 148/2006 criou o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) e a Portaria GM/MDS nº 76/2008 o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-PBF). Mecanismos incorporados ao arcabouço legal pela Lei nº 12.058 de 13 de outubro de 2009 e o Decreto nº 7.332 de 19 de outubro de 2010.

²⁸ Dados do Boletim Bolsa Família Informa nº 644, de 31 de janeiro de 2019, disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2019/janeiro/31012019_boletim_BFInforma.html

- 8.292 CRAS - Centro de Referência da Assistência Social, cujo papel é prestação social básica. Apenas 58 municípios não possuíam nenhum CRAS, em 2017. Assim, trata-se de uma estrutura com presença, praticamente, universalizada no território nacional.
- 2.577 CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social, o foco é a prestação de serviços de proteção social especial para pessoas e famílias em situação de risco ou de violação de direitos.
- 227 Centros POP - Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, unidades voltadas para atendimento especializado da população em situação de rua.
- 8.041 Centros de Convivência - compõem a rede de proteção básica e prestam serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para as famílias.
- 5.589 Unidades de Acolhimento - visam garantir proteção integral. São equipamentos que prestam serviços de proteção social especial de alta complexidade, atendendo pessoas e/ou famílias com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, ou que estejam em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos.
- 1.456 Centros-Dia - unidades especializadas no atendimento de pessoas com deficiência e suas famílias.

A grande maioria dessas unidades é mantida e gerenciada pelos governos municipais, à exceção dos Centros de Convivência e das Unidades de Acolhimento, em que 56,4% e 63,8%, respectivamente, são unidades vinculadas a entidades de assistência social. Os dados demonstram que a prestação dos serviços socioassistenciais continua sendo híbrida, ou seja, uma parte dos serviços é prestada diretamente pelas unidades municipais e outra parte por entidades, ou seja, organizações da sociedade civil (OSC). A vocação das entidades privadas são os serviços de alta complexidade. Cada vez mais essas se integram ao SUAS, prestando serviços complementares àquele prestados, diretamente, pelo município e adequando-se às normas instituídas para o campo. No sentido de que tipo de serviço prestar, quando, como e a quem (BRETTAS, 2016).

Conforme Boletim nº 1, julho de 2019 SNAS²⁹, em 2017, havia mais de 32 mil OSCs reconhecidas pelos Conselhos Municipais de Assistência, presentes em 3.800 municípios. Desse total, 12.181 estavam cadastrados no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) e 5.375 entidades possuíam Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), instrumento que dá direito a redução e isenções tributárias. Sendo que desse conjunto, 14 mil entidades prestavam serviços socioassistenciais aos municípios. Sendo que, quando se considera o Acolhimento de Crianças e Adolescentes, os Cento de

²⁹ Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2019/08/Boletim_1_Rede_Privada_SUAS-1.pdf

http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2019/08/Boletim_1_Rede_Privada_SUAS-1.pdf

Convivência, os Centros de Acolhimento de Idosos e os Centros Dia, 71% são prestados por essas entidades.

A descentralização da política de assistência em um território vasto como o brasileiro e com as características federativas, com autonomia dos entes subnacionais, só foi possível em função de mecanismos complexos de negociação entre os entes da federação. Destacamos, na sequência, os principais fóruns e suas funções que foram fundamentais para esse processo.

3.2.1 - MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

Geralmente chamado de instância de pactuação federativa é, na prática, um sistema de intensa interação, em que múltiplos fóruns propiciam encontros periódicos entre gestores responsáveis pela implementação da política de assistência social dos três níveis de governo. Essas trocas permanentes acabam por formar uma comunidade de políticas públicas, no sentido de um conjunto de pessoas que compartilhando propósitos, ideias e perspectivas similares (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993). Essa interação acaba por orientar a ação estratégica dos atores/atrizes envolvidos no sentido de como eles sintetizam o problema de ação pública, sua interpretação da realidade, bem como os aspectos que norteiam o modo de agir, incluindo os interesses que são buscados, os valores compartilhados entre o conjunto, além da noção de finalidade comum das ações desenvolvidas (HASSENTEUFEL, 2011).

Esses fóruns proporcionam uma condição específica para construir entendimentos comuns e identificar pontos de consonância e dissonância em relação aos interesses dos três níveis. Isso facilita a condução de assuntos sobre a ótica governamental e o estabelecimento de prioridades para a política de assistência social a partir desse corpo de trocas periódicas e permanentes.

A atuação desses atores/atrizes estatais não se restringe ao limite de cada entidade ou dos fóruns da assistência, eles trabalham também junto aos outros poderes - em especial o Legislativo -, bem como a outras autoridades do mesmo nível de governo. O intuito é ampliar e angariar apoios aos entendimentos que foram construídos nas instâncias de pactuação. As palavras do atual presidente do FONSEAS, Márcio Honaiser, eleito para o período de 2020-2021, quando assumiu o cargo, dão a dimensão dos interlocutores e articulação que são feitas: “A conjuntura tem demandado muito diálogo, com governadores, parlamentares, com o governo

federal. Vamos priorizar a incidência e atuação junto aos poderes para garantir que o direito à assistência social se efetive, com financiamento público e participação social”³⁰

De forma bastante resumida, há dois tipos de fóruns: 3.2.2) multiníveis que reúnem mais de um nível de governo e 3.2.3) os que reúnem vários membros do mesmo nível de governo. Por uma questão de viabilidade administrativa, os fóruns multiníveis trabalham com representantes e não com a totalidade dos membros, conforme detalhado abaixo.

3.2.2 - FÓRUNS MULTINÍVEIS (VERTICAIS)

Luciana Jaccoud, Aérica Meneses e Carolina Stuchi (2020), ao analisaram os dois principais fóruns multiníveis, - ou seja, aqueles que reúnem representantes de mais de um nível federativo -, concluíram que são fóruns que emergiram em contextos institucionais fortemente regulados pelo governo federal e que cumprem um duplo papel, o de espaço de negociação e decisão, mas também como locus de formação de atores e preferências. Para elas, os fóruns são responsáveis pela “construção e harmonização de interpretações e disseminação de informações, favorecendo o processamento de divergências, reduzindo os custos de implementação da política e alterando a dinâmica das relações intergovernamentais neste campo da proteção social brasileira”, (JACCOUD et al., 2020, p. 282).

A CIT – Comissão Intergestores Tripartite –, inicialmente, apresentou caráter consultivo e foi instituída pela Norma Operacional Básica (NOB), em 1997. Passou a ter responsabilidade decisória sobre os aspectos operacionais, a partir da NOB de 1998, sendo que com a NOB de 2005 trouxe um alargamento de suas competências, no sentido de que o fórum passou a poder pactuar a implantação do SUAS e os critérios e procedimentos de transferência de recursos federais para o cofinanciamento das ações locais de estado e municípios (JACCOUD et al, 2018; JACCOUD et al, 2020). Trata-se de um fórum com a representação de membros das três esferas de governo, sendo que a União é representada, atualmente, pelo Ministério da Cidadania e, anteriormente pelos ministérios que possuíam a atribuição da gestão da assistência social, como o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Atualmente, conforme o Decreto n. 10.009 de 5 de setembro de 2019, a composição da CIT é de 5 membros do Ministério da Cidadania, 5 dos estados e DF, 5 dos municípios. Sendo que a representação dos estados e Distrito Federal é definida pelos membros do Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas) e a dos municípios pelo Colegiado Nacional de Gestores

³⁰ Entrevista disponível em <http://fonseas.org.br/nova-posse-2020-2021/>

Municipais de Assistência Social (Congemas), sendo que a indicação deve respeitar as cinco regiões do país.

Atualmente, as principais funções da CIT são pactuar estratégias para a implantação e operacionalização do SUAS, considerando os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como analisar e sugerir critérios e procedimentos de transferência de recursos para o cofinanciamento dos mesmos.

A **CIB** - Comissão Intergestores Bipartite - apresenta características similares à CIT, mas é uma instância estadual. Assim, destina-se à interlocução entre gestores do estado e dos municípios localizada em uma mesma unidade da federação. Nesse fórum, os representantes do estado são indicados pela Secretaria Estadual de Assistência Social ou congêneres e os representantes dos municípios são indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Coegemas). A CIB é mais uma instância de pactuação da gestão SUAS e tem por objetivo pactuar a operacionalização da gestão e organização do sistema, definindo estratégias para implementar e operacionalizar a oferta de serviços e benefícios em âmbito estadual.

As decisões de ambos os fóruns - CIT e CIB - são emitidas na forma de resoluções coletivas. No entanto, por não passarem pelas instâncias deliberativas, nem pelo crivo do ministério, elas não possuem status legal, mas estudo de Luciana Jaccoud *et al.* (2020) demonstra que as deliberações são fortemente utilizadas quando da formulação de normativas no âmbito dos fóruns de deliberação, como os Conselhos, e mesmo alterações legislativas com trânsito no Congresso Nacional são sensíveis às deliberações dessas comissões.

3.2.3 - FÓRUNS DE MESMO NÍVEL (HORIZONTAIS)

Esses fóruns reúnem entes federativos do mesmo nível de governo, por isso, também são chamados de fóruns horizontais. São esses colegiados que determinam quais serão os representantes dos estados ou municípios que participarão das instâncias de pactuação multiníveis e/ou dos de deliberação.

O **CONGEMAS** - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - foi instituído em 2001. Trata-se de uma sociedade sem fins lucrativos, cujo objetivo é representar os interesses dos municípios junto às autoridades e articular as ações comuns de gestores municipais da assistência social. Os associados são os gestores municipais responsáveis pela política de assistência social. São realizados encontros regionais e nacionais com o objetivo de discutir os rumos da política de assistência, bem como a participação em

outros fóruns como a CIT e CIB. O **COEGEMAS** - Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social é o encontro de gestores municipais de um mesmo estado e cabe a essa instância definir quais municípios de determinado estado participarão do Congemas.

O **FONSEAS** - Fórum Nacional de Secretários(as) de estado da assistência social - também é uma sociedade sem fins lucrativos, cujo objetivo é representar os interesses dos estados junto às autoridades e articular as ações comuns de gestores estaduais da assistência social. Sua missão é defender e representar os interesses dos Estados e Distrito Federal na execução da política de assistência social nas outras instâncias de pactuação e as participativas, como a CIT - Comissão Intergestores Tripartite e o CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social. Seus membros também fazem articulação com as secretarias municipais para melhorar a cobertura e a eficiência das ações, evitando a fragmentação e a dispersão de recursos.

Importante observar que esses fóruns de pactuação federativa estão presentes também nos mecanismos que formam o que chamamos de modelo democrático-participativo, caracterizado por fóruns e instrumentos que permitem a participação da sociedade civil nas instâncias de decisão, como veremos a seguir.

3.3 - MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

Desde a CF/1988, o processo participativo se configurou como uma inovação relevante na implementação das políticas públicas. Na política de assistência social, a participação social foi determinante para a rápida expansão dos serviços e benefícios prestados em todo o território nacional. Trata-se de uma política com forte aspecto relacional que apresenta interação permanente em vários níveis e com grande complexidade entre atores/atrizes estatais e não-estatais (ALMEIDA, 2016).

Quando analisamos os atores responsáveis pela consolidação desse modelo dentro do campo da Assistência, precisamos identificar às suas especificidades. Antes do termo ativismo burocrático (ABERS & VON BÜLLOW, 2011) se tornar usual, o campo da assistência social foi marcado pela entrada de uma séria de “ativistas” para dentro do Estado, que desempenharam papel central na consolidação da área. Essas “ativistas”, em grande parte mulheres, apresentavam características específicas, a saber: (i) compartilhavam um projeto político para o campo, (ii), tinham relação, militantes ou atuação próxima, ao Partido dos Trabalhadores e (iii) uma parte significativa já tinha sido integrante das gestões subnacionais na assistência social ou áreas afins (GUITIERES, 2015; BICHER & GUITIERRES, 2019).

Dessa forma, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), principalmente, a partir da gestão de Patrus Ananias – 2004 a 2010 – se beneficiou não só das experiências nos níveis subnacionais – em especial, as ocorridas em São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre –, mas também, das profissionais que formadas nesse processo e que, a partir daí, influenciaram de forma significativa a consolidação da área sobre os pilares como a descentralização, com coordenação federal e articulada a partir do processo democrático participativo. É tão ou mais importante uma política pública voltada para a defesa de direitos e não baseada em benemerência ou caridade (BICHIR & GUITIERRES, 2019).

Se considerarmos que a participação pode ser ampliada para compreender os múltiplos canais da interface estado-sociedade (PIRES & VAZ, 2012), o modelo brasileiro é abrangente e comporta os múltiplos significados para a participação. Como dito anteriormente, a participação se dá tanto em espaços mais informais - via reuniões, eventos etc. - como por meio de espaços institucionalizados. Nos espaços formais há normas claras de funcionamento e procedimentos para que o cidadão interaja com o poder público. Ouvidorias e consultas públicas são exemplos desses espaços. De igual forma, e apresentando um grau maior de influência na política a partir do seu poder deliberativo estão as instituições de participação (IPs), como conselhos e as conferências.

As **conferências nacionais** promovem o diálogo entre o Estado e a sociedade, em um processo complexo que envolve os três níveis da federação. O processo conferencial da assistência, conforme previsto na LOAS³¹, tem a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema. Assim, é um processo que privilegia propostas de “baixo para cima” (*bottom-up*), no sentido de que a escolha dos representantes e dos principais temas é feita inicialmente nos municípios e após um processo de debate e identificação de consensos é deliberado o que será discutido nas conferências estaduais e depois, por processo similar, nas nacionais.

Evidentemente, como todo processo complexo e que envolve um grande número de atores, acabam por ocorrer distorções e interdições. Por exemplo, Cláudia Faria e Isabelle Lins

³¹ Os mecanismos de participação formal estão previstos desde a CF/88 e foram sendo aperfeiçoados ao longo dos anos. A CF/88, estabeleceu a existência de conselhos gestores de políticas públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, estabelecendo no art. 204, que as gestões das políticas da Seguridade Social deveriam garantir a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. No caso da assistência social, a atribuição de competência para que o Conselho Nacional de Assistência Social convocasse ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social com a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema foi estabelecida pela Lei nº 8.212/91, que dispôs sobre a organização da Seguridade Social, e recepcionada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), instituída em 1993.

(2017), ao analisarem o processo conferencial iniciado no estado de Minas Gerais até se chegar ao evento nacional, concluíram que há diferença no perfil dos atores que participam dos diferentes níveis. Consequência, em grande parte, das regras impostas a cada etapa. Nos municípios, todos os cidadãos afetados pela temática em debate têm direito a voz e voto. Nas conferências estaduais e na nacional há um processo de seleção para designar quais os delegados representarão as unidades subnacionais nessas etapas. Essa mudança impacta os perfis dos atores/atrizes que ascendem no processo conferencista da política de Assistência Social. À medida que se vai das conferências municipais para as nacionais, o perfil dos participantes vai aumentando em termos de renda, escolaridade e de vínculo com atividades políticas, sendo que os quesitos etnia e o perfil etário apresenta pouca variação. Chama atenção o fato de haver poucos jovens em todas as etapas (FARIA et al, 2017).

As conferências nacionais ao permitirem a participação ampliada de um conjunto de atores/atrizes da sociedade civil, mas também de atores/atrizes estatais das diversas esferas de governo, refletem o ideal habermasiano de uma arena múltipla. Configura-se um espaço de discussão, de análise de problemas e soluções, que propicia a construção de consensos sobre a política. Ao final de cada conferência são feitas propostas, votadas deliberações de como a política deve funcionar e quais os rumos para os próximos quatro anos³² devem ser considerados. Esse conjunto de temas deliberados deve ser considerado no cotidiano da gestão da política, como norteador das decisões a serem tomadas.

Outro mecanismo fundamental para a condução das políticas públicas, instituído já na CF/88, são os **conselhos**. São fóruns de deliberação vinculados a uma política específica, como assistência social. Geralmente, são espaços deliberativos e paritários - o mesmo número de membros do governo e membros da sociedade civil (incluindo usuários e prestadores de serviços). O objetivo é discutir e decidir como efetivamente a política pública deve ser implementada. Assim, são mecanismos mais próximos à democracia deliberativa, visto serem estruturas de partilha do poder (AVRITZER, 2008).

³² A legislação estabelece que as Conferências Nacionais devem ocorrer a cada quatro anos, mas a CNAS pode aprovar a realização de conferências extraordinárias. Na Assistência Social desde 1995, já ocorreram 11 conferências, o que perfaz uma conferência a cada dois anos. As Conferências ocorreram nos seguintes anos: 1995, 1997, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017). No ano de 2019 estava prevista a realização da 12ª Conferência Nacional da Assistência Social que foi cancelada. A sociedade civil não concordou com a decisão e promoveu a Conferência Nacional Democrática da Assistência Social, em 2019, sem a participação do Governo Federal, para mais informações, ver: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog>

No nível federal, o papel do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) é/foi central para o desenvolvimento da política (CHAGAS, 2003; CORTES, 2015). Esse conselho que possui equivalente nas outras esferas de poder - Estados e Municípios - tem papel relevante na gestão do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Cabe aos conselheiros da assistência deliberar sobre propostas orçamentárias da área, critérios de transferências de recursos para os outros entes, o uso do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), bem como normatizar e regular os serviços socioassistenciais, sejam esses prestados por entes públicos ou privados³³. Além disso, compete ao CNAS, também conforme a LOAS, convocar ordinariamente a cada quatro anos, a Conferência Nacional da Assistência Social, que visa propor diretrizes e aperfeiçoamento do sistema. Assim, as resoluções do CNAS são vinculantes nos temas elencados pela Lei, devendo suas determinações serem cumpridas pelo poder público.

O CNAS é órgão de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do atual Ministério da Cidadania, na época que analisamos - 2015 a 2018 - estava vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Seus membros são nomeados pelo Presidente da República para um mandato de dois anos, permitida uma única recondução. Ao todo são dezoito membros e respectivos suplentes. Sendo metade, ou seja, 09 representantes governamentais, 07 indicados pelo governo federal, um representante estadual indicado pelo FONSEAS e um municipal pelo Congemas. Os outros nove representantes da sociedade civil são eleitos em fórum próprio, com regras detalhadas por edital específico e sob a fiscalização do Ministério Público Federal. Os nove representantes então representam os seguintes segmentos: três os usuários ou de organizações de usuários, três as entidades e organizações de assistência social e mais três dos trabalhadores do setor.

Ana Maria Chagas *et al.* (2003) ressaltam que o CNAS³⁴ não é o único fórum de participação institucionalizada, mas é central para a análise. É a partir dele que se articulam outras possibilidades, como comitês, grupos de trabalho e as conferências nacionais temáticas, além de ser responsável pela articulação e normatização para todo o sistema de decisões tomadas nos fóruns estaduais e municipais. Chagas *et al.* (2003) apontam o CNAS como um “espaço de negociações entre setores do governo e da sociedade, que define ou colabora na definição das linhas gerais da política de assistência e em boa parte dos recursos de entidades da assistência social”, (CHAGAS *et al.*, 2003, p. 47). Assim, o CNAS constitui um espaço de

³³ As atribuições do CNAS estão relacionadas na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS - Lei nº 8.742/93.

³⁴ Para conhecer o histórico da constituição do Conselho Nacional de Assistência Social, ver Chagas *et al.*, 2003. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1005.pdf>

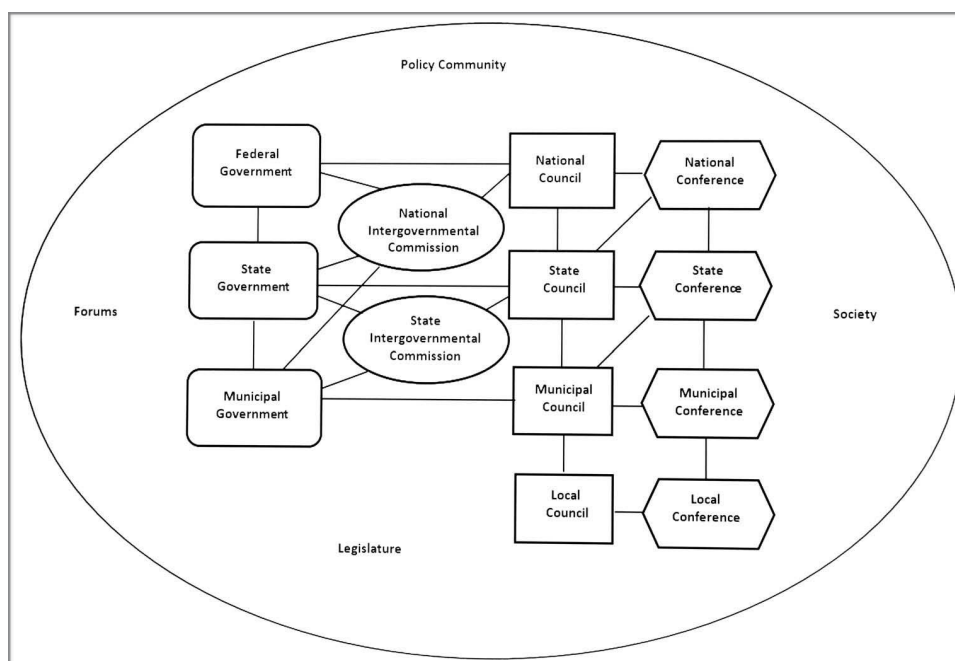
negociações reconhecido e legítimo dos setores governamentais e da sociedade. A percepção da centralidade do CNAS é compartilhada por Soraya Côrtes (2018) que considera:

...o CNAS transformou-se na principal fonte de criação e disseminação de regras para organizar e gerenciar o SUAS em formação. Uma vez que as capacidades administrativas da área eram pequenas e o poder do CNAS dentro do sistema muito grande, produzir 'decisão' através de resoluções do Conselho foi considerado pela *policy community* reformista da área como o caminho mais curto e rápido que permitiu a criação do SUAS e a implementação de suas diretrizes organizacionais (CÔRTEZ, 2018, p. 44).

Os fóruns de pactuação e deliberação atuam organicamente, construindo entendimentos sobre o desenvolvimento da política de assistência. Esse processo permite estabelecer um fluxo de informação e de *feedback* entre as várias arenas desse sistema complexo, o que viabiliza coerência e unidade à política pública.

Ao analisar o desenho institucional do SUAS, Debora Almeida e Eleonora Cunha (2016) observaram que o mesmo oferece oportunidades para compreender a conexão das múltiplas esferas em que atores/atrizes estatais e não-estatais interagem. Na figura abaixo, produzida pelas autoras, é possível observar graficamente a complexidade do sistema e os vários fóruns - conselhos, conferências, comissões - envolvidos no processo deliberativo do SUAS, bem como a presença dos mecanismos de pactuação e seu entrelaçamento com os fóruns de deliberação nas múltiplas esferas de governo.

FIGURA 01 - Fóruns deliberativos do SUAS



Fonte: Figura retirada do texto de Debora Almeida e Eleanora Cunha, *Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems* (2016, p. 8).

3.4 - PRINCIPAIS TEMAS DE DELIBERAÇÃO

Um dos aspectos marcantes da política de assistência social brasileira é a diferença na gestão e condução entre serviços e benefícios. Ao longo dos anos essas duas pontas foram sendo aproximadas, na tentativa de se construir, efetivamente, um Sistema **Único** de Assistência Social. No entanto, ainda existe um processo de definição de públicos e recursos diferentes com lógicas distintas entre serviços e benefícios. Grosso modo, os serviços estão muito mais vinculados aos processos democrático-deliberativos, conforme descrito acima. Os benefícios, por questões da própria forma como foram constituídos e são gerenciados, pouco estão presentes nas deliberações dos fóruns da assistência e/ou de pactuação federativa.

Em determinada medida compreender um pouco essa divisão é relevante no âmbito dessa pesquisa, visto que se trata de um limite para os temas que são debatidos, sendo que mesmo a dotação orçamentária para algumas ações estão à margem da deliberação. Assim, há temas em que os fóruns são centrais para a implementação e há temas que estão à margem desse processo.

Os **serviços** se caracterizam pela pouca homogeneidade e complexidade na prestação. Esses demandam elevada interação com o público de forma a conhecer e atender adequadamente os mais diferentes aspectos das vulnerabilidades sociais apresentados pela população. Já os **benefícios** assistenciais são de operacionalização mais simples e, em grande medida, concedidos no nível federal (DUTRA, 2014; SATYRO & CUNHA, 2014). São questões definidas em outras secretarias dentro e fora do Ministério do Desenvolvimento Social (atual Cidadania) e que não são levados sistematicamente para pactuação.

Conforme analisou Ricardo Dutra (2014), os benefícios e os serviços, por motivos históricos e político-institucionais, seguiram trajetórias relativamente independentes, o que originou princípios normativos, formas de financiamento e de gestão específicos para cada área. Dutra (2014), a partir das características de cada área, classifica os modelos de gestão dessas áreas em três: **gestão autárquica, gestão centralizada e gestão descentralizada**.

Partiremos dessas definições básicas, que facilitam a compreensão das diferentes formas que serviços e benefícios foram instituídos e permitem analisar como a adoção de determinado modelo impactou as relação estado-sociedade, em especial, a relação com os fóruns de participação. No entanto, acrescentamos a essa classificação algum grau de complexidade, visto que, na realidade, não se apresentam como modelos puros e ao longo dos anos foram se modificando e incorporando premissas dos outros modelos. Ressaltamos que não será feito um detalhamento sobre o desenvolvimento histórico de cada uma dessas áreas, a questão é

compreender como os serviços e os benefícios são prestados, quais as lógicas, a quem atendem e, em que medida, são áreas que estão inseridas no processo democrático-participativo.

3.4.1 - BENEFÍCIOS

Os dois principais benefícios implementados no âmbito federal sobre a lógica da assistência social são: o programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Cada um foi instituído em momento diferente, sobre lógicas diferentes, mas atendem a um mesmo princípio que é o de dar garantia de renda mínima para o enfrentamento de situações pré-determinadas ou específicas, sendo que apresentam valores de benefícios e abrangência muito diferentes.

a) Benefício de Prestação Continuada - BPC

O BPC foi previsto na Constituição de 1988, mas, somente em 1996, a concessão foi iniciada, sendo operacionalizada pelo INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social (Decreto nº 1.744/95). Trata-se de benefício que garante a transferência mensal de um salário mínimo ao idoso, pessoa com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência incapacitada para a vida independente e para o trabalho, e que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção. O BPC está inserido em um **modelo autárquico de gestão** (DUTRA, 2014). Isso significa que possui uma gestão centralizada no governo federal, mais especificamente no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que apesar da mudança da sua vinculação a diferentes ministérios ao longo dos últimos anos³⁵, apresentou sempre a atribuição de autarquia gestora de benefícios previdenciários, sendo seu foco principal a operacionalização do Regime Geral da Previdência Social. Isso significa que o BPC, de uma certa maneira, é um benefício secundário dentro do INSS, por não ser o foco principal nem tradicional da atuação dessa autarquia.

Uma consequência desse modelo autárquico é o distanciamento da gestão do benefício dos processos participativos da assistência social. As definições sobre o BPC são usualmente tomadas à revelia desses fóruns, sendo consideradas como medidas necessárias para boa gestão do benefício.

³⁵ Os últimos anos foram marcados por sucessivas mudanças de estruturas no Governo Federal, tendo o INSS já sido vinculado ao Ministério da Previdência Social, depois ao Ministério do Desenvolvimento Social e por último, desde 2019, ao Ministério da Economia.

b) Programa Bolsa Família - PBF

Em 2004, foi instituído o Programa Bolsa Família - atualmente, um dos maiores programas de transferência de renda condicionada do mundo -, cujo objetivo é garantir condições mínimas de sobrevivência e redução da desigualdade brasileira. O foco desse benefício é a transferência monetária para a população mais pobre e vulnerável, sendo que há obrigação de contrapartidas para os beneficiários, os quais devem cumprir com atendimentos e acompanhamentos na área da saúde - como vacinação das crianças e realização de pré-natal - e com a frequência escolar das crianças. O programa foi fruto da junção de quatro políticas de transferências de renda com desenhos específicos, a saber: Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação³⁶.

A junção das 4 políticas de transferência, a adoção do Cadastro Único para Programas Sociais³⁷, como base para concessão do benefício e a instituição das condicionalidades de saúde e educação³⁸ são a base do programa Bolsa Família, que apresenta um processo constante de aperfeiçoamento ao longo das últimas quase duas décadas. Chamamos a atenção sobre como se dá a gestão do programa.

Conforme analisou Ricardo Dutra (2014), esse programa apresenta uma **gestão intergovernamental e fortemente centralizada**, no sentido que o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), atual Ministério da Cidadania, é o ator central ao instituir processos, métodos e expedir as normas de gestão, implementação e manutenção do benefício. Desde a sua criação - 2004 - foi instituída secretaria específica para a gestão, a saber: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Essa unidade é responsável pela gestão do Cadastro Único para Programas Sociais e do programa Bolsa Família (PBF)³⁹. Assim, a gestão da assistência social é feita pela SNAS, e do CadÚnico e do PBF são geridos pela SENARC, sendo que essas áreas apresentam história própria e diferenças na respectiva formação do corpo burocrático.

³⁶ Para conhecer o processo de fusão dos programas de transferência de renda e as questões que estavam em disputa: MONTEIRO, 2011, disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8379/Dissertação%20versão%20%2013%20de%20mar%202011.pdf>

³⁷ Para conhecer melhor a questão do Cadastro Único como instrumento de implementação de políticas sociais, ver: DIREITO et al (2018) e DIREITO et al (2016)

³⁸ Para ver detalhes de como as condicionalidades de saúde e educação foram definidas e implementadas a partir do PBF, ver: LICIO, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2451.pdf

³⁹ Em 2019, o Departamento do Cadastro Único foi deslocado para a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação dentro da estrutura do Ministério da Cidadania, sucessor do Ministério do Desenvolvimento Social, conforme Decreto nº 9.674 de 2 de janeiro de 2019. Em 2020, conforme Decreto nº 10.375 de 20 de maio de 2020, o CadÚnico passou a ser gerenciado pela Secretaria Nacional do Cadastro Único. O programa Bolsa Família seguiu sendo gerenciado pela SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

A legislação prevê a existência de uma instância de Controle Social (ICS) para o PBF e o CadÚnico. No decorrer do tempo, esse controle foi, paulatinamente, sendo assumido pelos Conselhos Municipais e Estaduais da Assistência Social. No ano de 2017, 96,3% dos Conselhos Estaduais exerciam o papel de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF), já entre os Conselhos Municipais, 91,8% eram a instância de controle social do PBF (BRASIL, 2018). Isso aponta para o fato de que nos níveis subnacionais a distinção entre PBF/CadÚnico e serviços socioassistenciais é bem mais tênue, visto que são as unidades socioassistenciais que acabam dando suporte à população em todos os aspectos da vulnerabilidade social.

Apesar das distâncias institucionais entre SENARC e SNAS, ao longo dos últimos anos houve um esforço de aproximação das áreas para a construção de um modelo de proteção integrada (COLIN e al, 2013, BICHIR, 2016). A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) pactuou, em 2009, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS (Resolução n. 7 da CIT de 2009), momento em que estrutura da assistência social assume a importância dos benefícios, mas sem deixar de ressaltar que são os serviços o ponto fundamental do SUAS. Na página 3 do Protocolo, lê-se:

Entende-se que programas e benefícios como o PBF e o BPC constituem respostas extremamente importantes para a garantia da segurança de sobrevivência das famílias pobres. Entretanto, os riscos e vulnerabilidades sociais que afligem as famílias e indivíduos colocam desafios e necessidades que em muito extrapolam a dimensão da renda. Neste sentido, é somente por meio da oferta simultânea de serviços que a Assistência Social pode assegurar de forma integral a promoção e proteção dos direitos e seguranças que lhe cabem a afiançar (BRASIL, 2009).

Entre os objetivos da ação integrada, há a perspectiva de que a política de assistência favoreça a superação de situações de vulnerabilidade e os riscos vividos pelos indivíduos e pelas famílias beneficiárias destes programas, por meio de estratégias de inclusão social e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (COLIN e al, 2013). Sendo que a busca por maior organicidade da políticas de combate à pobreza e as instâncias de pactuação e de construção de consensos dentro da assistência social é central, a partir do entendimento de que a pobreza não se restringe à falta de recursos/renda, mas está associada à falta de capacidades (SEN, 2000) que inviabiliza que as pessoas definam o próprio destino e o seu bem-estar social. Trata-se de “um fenômeno social complexo, referente não apenas a privações em termos de necessidades materiais de bem-estar, mas também à negação de oportunidades de se levar uma vida dentro de padrões aceitáveis socialmente”, (CODES, 2008, p.24).

A solução integral para problemas complexos exige atuação conjunta entre vários atores fora e dentro dos órgãos governamentais. Dessa forma, apesar dos esforços, chama a atenção

para o fato das PBF e o CadÚnico não serem iniciativas plenamente inseridas no processo de controle social da Assistência Social, principalmente, no nível federal. A maior abertura ao processo participativo pode prover organicidade na busca de soluções integradas tanto dentro do próprio escopo de atuação da assistência social, como na busca de coordenação com outras áreas de políticas públicas e nos diferentes níveis federativos.

3.4.2 - SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

Os serviços socioassistenciais objetivam atender à população em suas necessidades e vulnerabilidades, isso significa, por exemplo, fortalecer os vínculos familiares para garantir proteção sociais mínimas, bem como oferecer unidades de acolhimento para pessoas em situação de rua ou acompanhamento familiar para pessoas - mulheres, crianças, idosos - em situação de violência e exploração. No escopo dos serviços socioassistenciais busca-se atenuar as vulnerabilidades, ou seja, fragilidades sociais que vão para além da questão da renda. Como ficou estabelecido nas Orientações Técnicas sobre o PAIF, “a vulnerabilidade não é sinônimo de pobreza. A pobreza é uma condição que agrava a vulnerabilidade vivenciada pelas famílias. A vulnerabilidade não é um estado, uma condição dada, mas uma zona instável que as famílias podem atravessar, nela recair ou nela permanecer ao longo de sua história”, (BRASIL, 2012, p. 13).

A proteção social está definida em dois níveis de complexidade, básico e especial, a serem oferecidas pelos equipamentos públicos, os CRAS - Centro de Referência da Assistência Social e os CREAS - Centros de Referência Especial da Assistência Social, bem como pelas entidades de assistência social que integram a rede de serviços da política. Os equipamentos da assistência foram acima detalhados.

Dois dos principais serviços que são de prestação obrigatória em todos os municípios são: o serviço de Programa de Atenção Integral às Famílias (Paif), que buscam prevenir as situações de risco social, por meio do fortalecimento de vínculo familiar e o serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi). Além desses serviços socioassistenciais continuados, a assistência também trabalha com programas que visam encaminhar adequadamente problemas sociais específicos.

São exemplos de programas: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que inclui articulação com várias outras políticas e a priorização no atendimento no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); o Programa de Promoção do Acesso ao

Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho)⁴⁰, que busca a integração das famílias usuárias dos serviços socioassistenciais ao mundo do trabalho, por meio da articulação de políticas públicas e de mobilização, encaminhamento e acompanhamento das pessoas às oportunidades de trabalho e emprego; e por último, foi instituído, em 2016, o programa Criança Feliz.

No âmbito normativo, é relevante observar duas normas que foram centrais para avançar na implementação da política de assistência social tal como, atualmente, estabelecida. A primeira é a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que tem seu marco legal na Resolução do CNAS n. 109 de 11 de novembro de 2009, que organiza os serviços da assistência social a partir dos níveis de complexidade, conforme instituídos pela Política Nacional de Assistência Social. Esse documento traz requisitos mínimos para a oferta dos serviços, partindo de uma matriz nacional que determina critérios com relação à sua qualidade.

A outra, que complementa a Tipificação, é a que estabelece equipe técnica mínima e qualificação que devem ter os profissionais que atuam diretamente na ponta atendendo o cidadão. A perspectiva adotada é que para garantir a qualidade nos serviços prestados é preciso que sejam alocados profissionais qualificados para atender às demandas. E é com esse objetivo que a Resolução CNAS n. 17, de 20/06/2011, que ratificou a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS, Resolução do CNAS n. 269, de 13/12/2006, estabeleceu equipes de referência e categorias profissionais de nível superior que devem estar presentes nos equipamentos da assistência para atender às especificidades dos serviços socioassistenciais continuados, ou seja os serviços da Proteção Social Básica e Especial.

Essas normas buscaram dar unidade na atuação da assistência social, mas respeitando as enormes diferenças socioeconômicas que caracterizam o país, visto que dão autonomia à gestão local para definir e detalhar as ações que serão implementadas, considerando a especificidade das respectivas realidades. A pesquisadora Luciana Jaccoud (2020), ao avaliar as rotinas dos serviços socioassistenciais, em especial o PAIF, apontou que, apesar do poder indutor do poder central, há possibilidades de adaptação nos níveis subnacionais, sendo que a apropriação das normas, metodologias e instrumentos técnicos estabelecidos no nível central, sofrem adequações de acordo com as preferências políticas dos gestores, a trajetória local da assistência e a presença de instrumentos próprios desenvolvidos no âmbito subnacional (2020, p. 465). De igual forma, o território em que o equipamento está inserido transforma a atuação

⁴⁰ O Programa Nacional de Promoção ao Acesso do Mundo do Trabalho foi regulamentado pela Resolução do CNAS n° 18, de 24 de maio de 2012 e posteriores modificações.

e a oferta de serviços socioassistenciais, face às diferenças de contexto, escassez e de conflitos existentes na área.

A forma adotada de gestão para viabilizar a complexidade na oferta de serviços socioassistenciais para a população é o **modelo descentralizado**. No nível federal, compete à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) a sua articulação, mas ficando as decisões no âmbito do arranjo democrático-deliberativo. Conforme analisa Ricardo Dutra (2014), a SNAS se insere em ambiente institucional com forte interação com atores/atrizes governamentais das diferentes esferas de governo, bem como com atores/atrizes não-governamentais, caracterizando-se como entidade de fundamental relevância para a política em face de suas atribuições como instâncias de financiamento e deliberação da política.

Fica bastante claro que, quando se fala de serviços socioassistenciais, a União assumiu o papel de coordenadora do sistema, a partir do seu poder normativo, mas está ancorada nas instâncias de pactuação intergovernamental e de deliberação democrática-participativa. Nos níveis subnacionais, os estados têm papel de coordenação regional de serviços - sendo que é ente federativo que ainda luta para estabelecer a sua competência de forma mais clara - e os municípios são os executores dos serviços.

Como acima detalhado, para os serviços e programas socioassistenciais os fóruns de pactuação e de deliberação se apresentam como alicerces fundamentais tanto para a definição do seu funcionamento, como para a definição de atribuições, bem como dos recursos que serão disponibilizados para viabilizar as ações.

3.5 - ORÇAMENTO E DELIBERAÇÕES

O financiamento das ações socioassistenciais é coerente com os modelos de gestão adotados. Isso significa que benefícios possuem gestão mais centralizada no nível federal e são financiados por recursos orçamentários federais repassados diretamente aos beneficiários. Os serviços socioassistenciais, por sua vez, de execução descentralizada, contam com recursos dos três entes federativos, e o repasse de recursos do governo central para os entes subnacionais é feito via Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS).

Atualmente, os serviços socioassistenciais e seus programas são financiados por meio do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS)⁴¹. Esse padrão, adotado a partir de 2004,

⁴¹ A trajetória do financiamento da assistência social apresenta aperfeiçoamento das normativas e dos processos de repasse de recursos ao longo dos anos, em especial, após a instituição do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), para mais detalhes ver: Mesquita et al, 2020.

permitiu a regularidade nos repasses dos recursos e, também, incentivou o controle social, visto que, de acordo com as normativas do sistema, em especial a NOB SUAS/2012, que ratifica a LOAS, para que os entes subnacionais recebam os recursos federais é necessário que tenham Conselho de Assistência Social (CAS) instituído, bem como Plano de Assistência Social elaborado pela CAS. Compete a essas instâncias ditar os rumos da política no âmbito estadual/local e, de igual forma, apreciar a prestação de contas do uso dos recursos destinados à assistência social. Dessa forma, o modelo adotado “propicia maior transparência na execução das despesas da área, favorecendo a atuação dos conselhos, uma vez que tais fundos devem reunir todos os recursos destinados à política de assistência, sejam eles oriundos de transferências do cofinanciamento; sejam recursos próprios da esfera de governo ao qual estejam vinculados”, (MESQUITA *et al.*, 2020, p. 186).

Mesquita *et al.* (2020) destacam também a atuação da Comissão Intergestores Tripartite - CIT que, quando da instituição do novo modelo de financiamento, tornou-se instância de validação dos critérios de financiamento dos serviços e das unidades de atendimento, além de definir como ocorre a partilha e as contribuições dos entes subnacionais, visto que a política de assistência prevê o cofinanciamento do sistema, que pressupõe a captação de recursos nas três esferas de governo.

Necessário observar, no entanto, que as estruturas de decisão compartilhada e pactuação, como o Conselho Nacional de Assistência Social e a CIT, não decidem a partir de uma situação ideal sobre a necessidade de financiamento para o atendimento da população de forma integral. A decisão está limitada a priorizar e escolher como serão utilizados os recursos pré-definidos que foram destinados para essa política pela área econômica do governo federal. O montante que é destinado às políticas segue o ritual de formulação da peça orçamentária, em que a correlação de forças sociais e disputas políticas acabam por definir o Orçamento da União. Processo que está sujeito à variação decorrente de crises fiscais ou às mudanças de prioridades políticas.

Do ponto de vista orçamentário os anos em análise foram marcados pelo desfinanciamento da política de assistência social. Mesquita *et al.* (2020), ao analisarem os gastos com os serviços socioassistenciais - excluindo o PBF e o BPC -, identificaram que o financiamento da política de assistência apresentou trajetória ascendente entre os anos de 2003 a 2013, período em que as despesas com a assistência social mais do que dobraram. Essa expansão dos gastos acompanhou o crescimento econômico e o conseqüente espaço fiscal para

a destinação dos recursos. No entanto, também reflete o compromisso político com a consolidação do SUAS.

Coincidindo com a crise econômica e fiscal que o país começou a enfrentar, entre os anos de 2013 e 2015 houve uma queda de 21% dos repasses. Nos anos de 2016 e 2017, houve um pequeno incremento nos valores repassados. No entanto, em função dos contingenciamentos, os repasses foram feitos nos últimos meses do ano, comprometendo a execução regular das iniciativas da área (MESQUITA et al, 2020, p. 194). A partir de 2018, a crise fiscal causou redução recorrente dos volumes repassados. Sendo que, a partir da Novo Regime Fiscal, a tendência é que a situação do financiamento se agrave a cada ano⁴².

Além disso, como analisado anteriormente, os recursos para os benefícios não respondem à mesma lógica. O Programa Bolsa Família (PBF) é definido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (atual Ministério da Cidadania) junto com o Ministério da Economia, a partir das projeções sobre a perspectiva da situação econômica das famílias mais pobres e da disponibilidade orçamentária existente. Os ajustes nos valores do benefício, por exemplo, por não estarem previstos nas normativas, ficam a critério dos gestores e da equipe econômica na esfera nacional.

Já o orçamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), por ser direito garantido pela Constituição Federal de 1988, na qual ficou estabelecido o pagamento de um salário-mínimo aos beneficiários, é feito a partir de uma projeção dos novos beneficiários, considerando os dados de envelhecimento da população, entre outros indicadores.

O orçamento total - inclui-se aqui benefícios, serviços e programas - da política de assistência social, no ano de 2019, foi de R\$ 92,85 bilhões. Sendo que grande parte dos gastos foi de repasse direto para os cidadãos, por meio dos seguintes benefícios: BPC Idoso (R\$ 24,6 milhões/26% de todos os recursos); BPC PcD (R\$ 31,8 bilhões/34%) e PBF (R\$ 32,5 bilhões/35%). As transferências para estados e municípios que representaram menos de 5% de todos os gastos (cerca de R\$ 4 bilhões) e nele estão incluídos os repasses para os serviços como PAIF, PAEF, além dos programas Criança Feliz, BPC na Escola, Acessuas, entre outros.

O PBF e o BPC corresponderam a 95% de toda a execução orçamentária da Assistência Social, sendo que o BPC Idoso e Pessoa com Deficiência (PcD) atenderam cerca de 4,8 milhões de pessoas, com benefício de 1 salário-mínimo, e o PBF foi pago a cerca de 14 milhões de

⁴² A tendência é que situação de financiamento das políticas sociais fique cada vez mais complexa em função da aprovação da Emenda Constitucional nº 95. A mesma instituiu, em dezembro de 2016, o Novo Regime Fiscal (NRF). Essa medida limitou os gastos públicos no patamar de 2017, corrigidos pela inflação (pelo IPCA), sendo medida válida pelos próximos vinte anos.

famílias, com o benefício médio em torno de R\$ 190,00. Resta algo em torno de 5% para o financiamento das atividades de proteção social básica e especial. Dessa forma, uma quantidade significativa de recursos está destinada a atender diretamente à população nos aspectos da hipossuficiência de renda. É importante recordar que, como os serviços socioassistenciais devem ser cofinanciados pelos estados e municípios, essa não é a totalidade dos recursos destinados para viabilizar o atendimento aos cidadãos em relações às múltiplas vulnerabilidades.

É crucial compreender, também, como se determina o financiamento da política de assistência para que se tenha uma compreensão mais exata sobre a autonomia do processo deliberativo-participação em que a assistência social está inserida. Ao se optar pela assistência social como direito universal é necessário que os mecanismos orçamentários e financeiros ofereçam suporte à decisão de implementação de política pública. Foram previstos os instrumentos para o seu financiamento, com a instituição do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) que é, parcialmente, financiado por recursos das contribuições sociais, conforme art. 195 da CF/1988. Sendo que, historicamente, há um subfinanciamento a partir de mecanismos de controle de gastos. Um desses mecanismos é a Desvinculação de Recursos da União (DRU) que abarca 30% dos recursos de repasses obrigatórios e está prevista até 2023, uma solução que acarreta "drenagem de recursos da seguridade social para viabilizar o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida" (SALVADOR, 2017).

É fato que houve aumento constante para o financiamento da política de assistência social, principalmente após a instituição do FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social e do Programa Bolsa Família (PBF) (SALVADOR, 2012; SALVADOR, 2017; COURI & SALVADOR, 2017), no entanto, o governo federal instituiu ao longo dos anos mecanismos que retira recursos que deveriam ser destinados à formação do FNAS.

Outro componente, que reduz os recursos disponíveis para o financiamento da assistência, são as renúncias fiscais. Trata-se de gastos indiretos, visto que são recursos que deixam de ser direcionados diretamente para a política, e subsidiam a atuação das entidades portadoras do CEBAS - Certificado das Entidades Beneficentes da Assistência Social. Essas gozam de isenção do pagamento das contribuições sociais, bem como recebem transferências de recursos governamentais a título de subvenções sociais (COURI & SALVADOR, 2017).

Por último, lembramos que a situação de financiamento das políticas sociais ficou ainda mais complexa com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que instituiu, em dezembro de 2016, o Novo Regime Fiscal (NRF). Essa medida limitou os gastos públicos no patamar de 2017, corrigidos pela inflação (pelo IPCA), sendo medida válida pelos próximos vinte anos.

Conforme análise realizada pelo IPEA, no Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, nº 25 (2018), os gastos na área da assistência tiveram crescimento de 165% entre 2005 e 2015, apontando para avanços protetivos, com ampliação de acesso a benefícios para garantia dos meios de subsistência mínimos, bem como a expansão dos serviços socioassistenciais para toda a população. No entanto, ao final dos vinte anos da implantação do Novo Regime Fiscal, a Assistência Social “contaria com menos da metade dos recursos que seriam necessários para garantir a manutenção das ofertas nos padrões atuais” (IPEA, 2018, p. 5). Esse cenário tenciona ainda mais a implementação da política, se considerarmos as demandas crescentes, até em face das sucessivas crises econômicas e o baixo crescimento que o país vem apresentando.

Dessa forma, os limites orçamentários são definidos para além dos processos decisórios da política de assistência. Isso acarreta limites no processo de construção democrática que foi estabelecida para a assistência (SALVADOR, 2017). O controle orçamentário apresenta-se como uma maneira indireta de cerceamento do que é definido nos fóruns deliberativos, visto que a decisão não é o quanto é necessário para que a política pública seja implementada de forma efetiva, mas como se pode gastar o orçamento que é disponibilizado.

3.6 - CONCLUSÃO

A consolidação de um Estado de bem-estar social no Brasil ainda é obra inacabada. Os índices abissais de desigualdade social, aliados às características estruturais de exclusão social e ao baixo nível de reconhecimento efetivo dos direitos dos cidadãos, dificultam ampliar os níveis de integração social. Além disso, os problemas fiscais, sempre presentes nas discussões orçamentárias, fazem com que sejam impostos limites para a ampliação das políticas sociais.

O objetivo foi perceber como a assistência social opera no Brasil, quais os processos e temas são alvos e quais fogem ao escopo das deliberações dos processos democrático-participativos, bem como os de pactuação, que caracterizam o campo. Outro objetivo foi compreender as formas de coordenação da política a partir da realidade federativa do país, bem como os limites financeiros que são colocados para a implementação de uma política que se objetiva universal, ou seja, destinada a atender a quem dela necessite.

Apesar dessas mudanças institucionais que ocorrem periodicamente - mudanças em função de processos eleitorais, de crises fiscais, crises sanitárias etc. - há uma permanência de atores /atrizes estatais e não estatais, que formam uma *political community*, os quais se mantêm em permanente negociação (JOBERT & MULLER, 1987) consolidando esse campo de ação pública, com determinadas características.

Apesar das eventuais críticas e, até prova em contrário, o atual referencial da assistência social, em especial dos serviços socioassistenciais, se traduz na frase “é um direito e deve estar disponível para quem dele necessite”. Sendo que os mecanismos participativos se tornaram centrais para a ampliação da rede socioassistencial nos municípios. Desempenhando papel relevante nas definições sobre a descentralização dos recursos federais e no próprio desenho dos serviços a serem ofertados. Sendo mecanismos relevantes na avaliação de conformidade, ou seja, no controle do uso dos recursos e dos serviços conforme deliberações emendadas dos fóruns.

A partir do conjunto teórico que mobilizamos e das especificidades do campo da assistência social e, de igual forma, da heterogeneidade que compõe a força de trabalho da gestão federal, exercida pela SNAS, é que avançamos na definição de uma metodologia que propiciasse responder a nossa pergunta central, conforme detalhado no próximo Capítulo.

CAPÍTULO 4: CAMINHO DA PESQUISA: OPERACIONALIZAÇÃO DA ABORDAGEM COGNITIVA SOBRE ATORES ESTATAIS

Como analisado em maior profundidade no Capítulo 1, utilizaremos os princípios da abordagem cognitiva para compreender como os atores estatais enquadram a participação social. Essa abordagem apresenta quatro desafios metodológicos (HASSENTEUFEL, 2011). O primeiro é identificar o sistema de representação o qual o ator se insere. Aqui o relevante é perceber o contexto em que os atores estavam inseridos no transcurso do processo. Identificar como determinadas questões foram mais significativas para estabelecer as estratégias dos atores naquele momento. O segundo desafio é a própria análise do discurso. A dificuldade aqui é captar o sistema de representação a partir do que objetivamente é dito. Para superar esses dois problemas iniciais, é necessário inserir a análise considerando seus aspectos sociológicos, compreendendo o contexto de produção e recepção desses discursos pelos atores.

O terceiro desafio metodológico é analisar a produção e difusão das matrizes cognitivas. É necessário analisar a construção intelectual da ação pública, como se produziram os diagnósticos que deram origem às propostas e orientações, princípios e instrumentos de ação pública. E o quarto é perceber como os atores se apropriaram dos diferentes discursos, qual a racionalidade subjetiva – a partir da trajetória individual, mas também das interações relevantes – que dá sentido a sua estratégia de atuação.

Para superar parcialmente esses desafios, Patrick Hassenteufel e Smith (2002) apontam que há um ganho analítico utilizar metodologias que, usualmente, estão relacionadas à sociologia dos atores. Tais como: pesquisas de trajetória social, profissional e/ou a formação dos atores, que possibilitam compreender sobre a socialização e as redes de interação que os entrevistados estão inseridos.

Semelhantemente, o pragmatismo de John Dewey (1927) e de Argyres e Schön (1996) já apontaram a necessidade de estabelecer um processo de investigação que combine razões mentais e ação. No sentido de que a reflexão acontece a partir da percepção de quais são os problemas concretos - que já são uma forma de compreensão da realidade - e, por conseguinte, a solução que deve ser buscada ou adotada. Trata-se do que os autores chamam de saber-nação (knowing-in-action, ARGYRES & SCHÖN, 1996). Assim, a metodologia utilizada procurou desvendar as racionalidades ocultas - não reveladas - por questões estratégicas, como querer aparentar determinado ponto de vista, ou porque o entrevistado não tinha clareza/consciência (unaware) das opções e os caminhos escolhidos.

Assim, partimos do pressuposto que as pessoas revelam as suas preferências e a forma como lidam e definem a ação pública a partir de questões concretas. Por exemplo, de forma genérica quando perguntamos se a participação social é importante. A resposta é sim. Mas em que dimensões? De que forma? Ao lembrarmos alguma discussão real, as nuances aparecem. Tanto pontos positivos, quanto negativos dessa participação, como também instrumentos variados de participação que são encontrados no cotidiano da relação estado-sociedade. Foge-se, assim, de respostas muito abstratas e que, eventualmente, podem ocultar o entendimento sobre as questões.

4.1 - DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA

A partir desse conjunto de desafios metodológicos a serem enfrentados, definimos a utilização de duas fontes de informação. A principal são as entrevistas semiestruturadas realizadas com os escalões de média gerência da SNAS. A segunda, a análise das atas de reunião do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ocorridas no período analisado (2015-2018). As atas serviram como fonte complementar às entrevistas. A seleção dos entrevistados e a construção do questionário foram aspectos centrais na busca para desvendar o quadro cognitivo e os fatores que influenciam o enquadramento dos atores estatais.

Na sequência, detalhamos cada um desses processos. Iniciando por detalhar o papel que a análise das atas ocupou, e aprofundando na elaboração e aplicação das entrevistas a partir de roteiro semiestruturado. Foi analisada a amostra dos entrevistados e como essa se situa na população/universo possível, considerando a sobre-representação ou sub-representação de determinados segmentos. Detalhamos, também, a definição de determinadas categorias e tipologias analíticas – que chamamos de atributos -, principalmente, considerando aspectos específicos da trajetória dos atores e as vivências práticas com os processos participativos.

Conforme apontado anteriormente, os atributos foram definidos a partir da literatura apresentada nos Capítulos 1 e 2. De forma resumida, entendemos que os atores têm o seu comportamento condicionado pelas relações que estabelecem, mas também pelos recursos próprios que marcam suas trajetórias. Dessa forma, investimos nos aspectos ligados à sociologia dos atores (ZITTOUN, 2014; HASSSENTEUFEL & SMITH, 2002), com a identificação de aspectos da trajetória, como a formação profissional e/ou a experiência nos diferentes níveis de governo, visto que a vivência nos níveis subnacionais propicia contato direto com beneficiários das políticas públicas e uma perspectiva mais próxima à do cidadão.

Conforme apontado anteriormente, a literatura que analisou os mecanismos de interação Estado-sociedade apontou para a mútua constituição dos atores estatais e não estatais. Sendo que a literatura de participação mostrou que há vínculos constantes entre movimentos, participantes de conselhos e atores políticos. Assim, entendemos como relevante mapearmos a relação dos entrevistados com movimentos sociais, organizações sociais e mesmo IPs, principalmente, conselhos, sejam da Assistência Social ou de outras áreas de políticas.

Por fim, outro macro aspecto considerado foi a diversidade que forma a burocracia brasileira. Olhamos de forma específica o tipo de vínculo com a Administração (LOPEZ, 2015), de forma a identificar vínculos mais permanentes ou precários que os entrevistados mantinham como a APF. De forma semelhante, olhamos para o pertencimento a carreiras federais, visto que são redes de interação que podem/poderiam influenciar esses atores e suas percepções.

4.1.1 - ATAS: FONTE DE INFORMAÇÃO SUBSIDIÁRIA

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é órgão central na construção da política de assistência no Brasil (CORTÊS, 2014), assim, apesar do foco da pesquisa ser a participação social em suas várias dimensões e não apenas a que formalmente ocorre no CNAS, a análise das atas foi útil em função de três aspectos. Foram analisadas as atas das 41 reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ocorridas de 2015 a 2018. A dinâmica das reuniões do CNAS revelam uma rotina de relatos sobre o que ocorre em outros fóruns relacionados à assistência (CTI, FONSEAS etc.), bem como a abordagem periódica de determinadas questões em função do calendário da área. Ademais, as reuniões são gravadas e as atas transcritas, o que garante a qualidade do material para análise. Por exemplo, eleição dos representantes da sociedade civil é tema presente no final do ano que antecede o processo eleitoral e nas primeiras duas ou três reuniões, até a posse dos novos representantes. Outro tema tratado em vários encontros e com grande grau de detalhamento é a organização das conferências nacionais. Achados compatíveis com as análises feitas no texto de Adrian Guza Lavallo et al (2016).

Para além dos informes de rotina, os principais temas em debate no período e de forma resumida foram: as Conferências Nacionais (X e XI) e questões relacionados – p. ex.: aprovação do Plano Decenal -, que estiveram presentes em todas as reuniões do ano em que ocorreram as Conferências. Já as questões orçamentárias e a crise fiscal são a tônica das reuniões de começo do ano, quando o orçamento é aprovado e são deliberados os critérios para pagamento de serviços socioassistenciais. Os debates sobre Rede Privada - certificação de entidades e

estrutura da própria rede - e sobre a aprovação e implementação do MROSC⁴³ marcaram as reuniões de 2015. A partir do impeachment, dois temas se farão presentes: os debates sobre a implementação do programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS e a inclusão dos beneficiários do BPC no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

Dessa forma, a análise das atas foi o primeiro passo para compreender os temas que eram relevantes e estavam sendo discutidos, implementados ou deliberados no período no campo da Assistência Social. Essas informações se mostraram pertinentes no diálogo com os entrevistados, ao permitir a lembrança de casos concretos e assim situar a análise do entrevistado. No segundo momento, quando se iniciou a análise dos resultados das entrevistas, as atas configuraram fonte de informação relevante sobre a posição de determinados atores que não foram entrevistados. No entanto, pela posição que ocupam, influenciam o todo, como as falas das Secretárias Nacionais e dos Ministros. Por último, as atas foram utilizadas para reconstruir determinadas discussões que estavam em debate e deliberação na época e que foram analisados pelos entrevistados, como o Programa Criança Feliz. Isso permitiu recuperar detalhes e informações subsidiárias para reconstruir como a participação estava sendo considerada nessas oportunidades.

4.1.2 - ENTREVISTAS

As entrevistas visaram jogar luz sobre como os atores/atrizes estatais entendem a participação social para além de um ideário, mas como efetivamente, na prática, eles percebem essas relações. Como já explicitado anteriormente, buscamos o enquadramento que os atores/atrizes estatais dão à participação, sendo que esse *frame* é consequência do quadro normativo subjetivo do indivíduo, do processo relacional em que está inserido - a partir da vivência com os atores/atrizes não estatais - mas também compartilhado ou questionado pelo conjunto dos agentes do estado (SCHÖN, 1983; REIN & SHÖN, 1993; FISCHER & FORESTER, 1993).

Foi solicitado que os/as entrevistados/as analisassem a participação social a partir de casos concretos, de forma a captar como esses atores/atrizes enquadravam o que estava sendo feito e qual papel cabia à participação social. Por serem de diferentes áreas da Secretaria

⁴³ A Lei nº 13.2014 de 14/12/2015 alterou a Lei nº 13.019 de 31/07/2014, entre outras, e estabeleceu o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público. Essa legislação disciplina por exemplo, a relação das entidades prestadoras de serviço socioassistencial com os entes públicos, municípios, estados e União. A mesma ficou conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Nacional de Assistência Social (SNAS), o resultado é uma profusão de temas e práticas, demonstrando perspectivas diversas, a partir inclusive da distância desigual que o entrevistado/entrevistada tem das diferentes interfaces socioestatais. Alguns apresentam atuação mais direta em fóruns de deliberação, outros mantêm apenas contatos indiretos com qualquer tipo de interface. O público-alvo da pesquisa está abaixo detalhado.

4.2 - CRITÉRIOS E CARACTERÍSTICAS DAS ENTREVISTADAS

Definimos como público-alvo da pesquisa a média gerência da Secretaria Nacional de Assistência Social. Esse segmento é responsável por fazer a intermediação entre as áreas mais técnicas e o alto escalão. Além disso, esse corpo intermediário é o responsável, na grande maioria dos casos, por fazer a representação da unidade nos mais diversos fóruns e espaços. Assim, possuem trânsito junto a outras políticas e outros atores. Ao mesmo tempo não são representantes diretos do poder político instituído, como é o caso dos Secretários que, geralmente e no caso da assistência se confirma, são pessoas ligadas, até mesmo filiadas, ao partido do presidente ou da coligação que sustenta o governo⁴⁴. De igual forma, são servidores que não têm atuação restrita e limitada a atividades operacionais e de rotina de execução, como é comum em cargos menores e postos efetivos.

Corroborando esse entendimento, existe o estudo realizado por Alessandro Gouveia Freire, Rafael Viana e Pedro Palotti (2015). Essa pesquisa buscou identificar quais os cargos de Direção e Assessoramento Superior - DAS⁴⁵ tinham maior poder de influência - no sentido de serem cargos que conseguiam dialogar com as pessoas de maior poder de decisão – e, também, maior autonomia - que estaria relacionada ao poder de gerenciar as próprias equipes. Para tanto, utilizaram *survey*, realizado em junho de 2014, com 4.463 ocupantes de DAS. Entre outros itens, coletou dados sobre a participação em reuniões com o alto escalão, se os profissionais tiveram ideias e propostas consideradas nos processos decisórios, qual a autonomia para gestão das próprias equipes etc. O tratamento quantitativo apontou que, no

⁴⁴ O caso da assistência confirma a regra. Tanto os ministros como as secretárias da Assistência Social, do período analisado, eram filiados a partidos da base de apoio do presidente. No caso, a ministra Tereza Campello era filiada ao Partido dos Trabalhadores e a secretária Ieda Castro ao Partido Comunista do Brasil. Já na gestão do peemedebista Michel Temer, o ministro Osmar Terra era filiado ao PMDB e a secretária Carminha Brant era dos quadros do Partido Social Democrata do Brasil.

⁴⁵ No governo federal os níveis dos cargos são denominados de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e vão de 1 a 6, sendo que há os cargos chamados de linha (101) e outros de assessoria (102). Assim, os DASs se numeram 101.1 ou 102.1 até os 101.6 ou 102.6. Na realidade, há vários cargos de assessoria que gerenciam equipes e há cargos hierárquicos que estão nas assessorias. Dessa forma, optamos por incluir tanto os 101 como os 102.

contexto da burocracia federal em exercício no Distrito Federal, os DAS de 1 ao 3 são cargos mais técnicos e possuem níveis mais baixos de autonomia e influência, quando comparados aos níveis de DAS 4 e DAS 5. Os ocupantes DAS níveis 4 e 5 se caracterizam como sendo essa burocracia de médio escalão com maior capacidade de influenciar tanto os tomadores de decisão, como as próprias equipes na execução da política.

Além disso, dentro da política de assistência cabe, tradicionalmente, aos Diretores (DAS 5) e aos coordenadores-gerais (DAS 4), o papel de representantes governamentais nos fóruns formais de participação, como o CNAS, conferências e em outros conselhos de políticas.

Para identificar os entrevistados, utilizamos tabelas que estão publicizadas no site do Ministério do Desenvolvimento Social⁴⁶ - atual Ministério da Cidadania, em que consta a relação de todos os cargos comissionados e o nome dos respectivos ocupantes de cada função em determinado mês. Ao todo, no período de 4 anos (48 meses), foram identificadas 15 tabelas publicizadas. A divulgação desses dados não apresenta uma periodicidade determinada. Conforme a Tabela 1, estão distribuídas no período da seguinte forma:

Tabela 1 - Rol dos ocupantes de DAS no MDS nos anos de 2015 a 2018

Ano	Mês de referência
2015	. Maio
	. Novembro
	. Dezembro
2016	. Abril
	. Julho
	. Agosto
	. Novembro
2017	. Maio
	. Junho
	. Setembro
	. Novembro
	. Dezembro
2018	. Fevereiro
	. Maio
	. Novembro

Fonte: Elaboração própria (2021).

⁴⁶ A relação dos cargos ocupados mensalmente está disponibilizada em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/ acesso_informacao/servidores/. Acessado em março/2019.

Considerando o *impeachment* como um momento de inflexão institucional, em que houve alteração do arranjo de coalizão que dava suporte ao governo, bem como a mudança de ministros, secretários e várias chefias dentro do MDS. O período fica assim distribuído:

Figura 02 - Período analisado em relação ao impeachment



Fonte: Elaboração própria

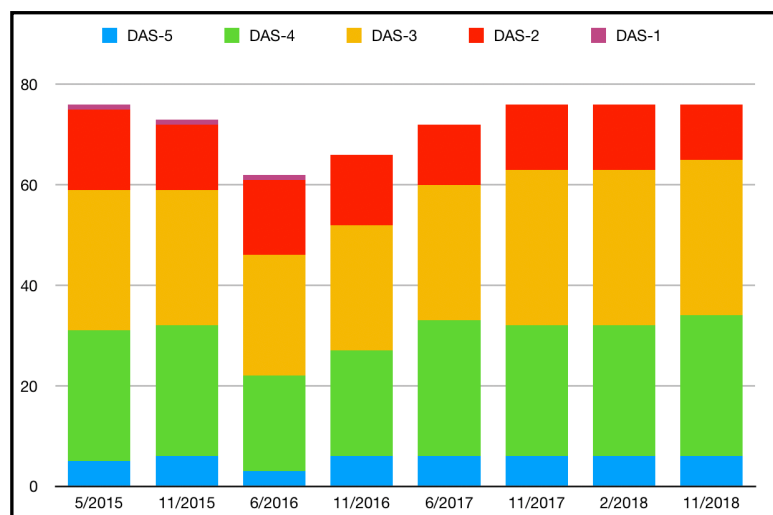
Segundo os dados, ao todo a SNAS possuía, no período de 2015 a 2018, 6 cargos de DAS 5, destinados ao Secretário Adjunto e aos Diretores da Secretaria, e 19 DAS 4, destinados a assessores e aos coordenadores-gerais. Em função do fluxo de nomeações e exonerações ao longo do tempo, inicialmente, foram identificadas 80 pessoas. No entanto, 4 dessas pessoas não desempenhavam suas funções na Secretaria⁴⁷ e outras 10 ficaram tempo exíguo na área (menos de 3 meses, ou seja, aparecem em apenas uma tabela)⁴⁸. Esses dois grupos foram desconsiderados, visto que não atuaram de forma significativa na política de assistência social. Dessa forma, o universo de entrevistas possíveis era de 66 pessoas.

É possível identificar uma mudança mais significativa na ocupação dos cargos em maio/2016 quando o processo inicial do impeachment afasta a presidente Dilma Rousseff (PT) e o vice-presidente, Michel Temer (PMDB), assume interinamente⁴⁹, conforme gráfico abaixo.

⁴⁷ Trata-se de prática comum dentro da Administração Pública Federal nomear pessoas em uma área, mas que, na realidade, desempenham atividades em outra área, em função da dificuldade de mudanças de organogramas e estruturas. Assim, são arranjos informais.

⁴⁸ Das 10 pessoas que apareceram em apenas uma tabela, além de um fluxo dinâmico no processo de ocupação de cargos, também são influenciados pela mudança na alteração da gestão. Cinco pessoas aparecem apenas na tabela de novembro/2018, quando começa a transição para a próxima gestão, como consequência dos resultados da eleição, com a vitória do presidente Jair Bolsonaro, que assume em janeiro/2019.

⁴⁹ No dia 12 de maio de 2016, a presidente Dilma Rousseff é afastada e o vice-presidente, Michel Temer, assume interinamente, sendo que a decisão definitiva ocorre em 31 de agosto de 2016.

Gráfico 2 - Evolução na ocupação de DAS 1 a 6 - SNAS (2015 a 2018)

Fonte: Elaboração própria

O mês de junho/2016 (6/2016) apresenta a menor ocupação de cargos, retratando as mudanças ocorridas em função do impeachment da presidente e as consequentes alterações nos comandos do Ministério do Desenvolvimento Social e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). No lugar da ministra Tereza Campello (PT) e da secretária Ieda Castro (PCdoB), assumem o ministro Osmar Terra (PMDB) e a secretária Carminha Brant (PSDB), os quais ficam até o final do mandato do presidente Michel Temer⁵⁰. As alterações mais significativas ocorreram nos cargos mais elevados. Em junho/2016, não estavam ocupados 50% dos DAS 5, 17% dos DAS 4 e 22,5% dos DAS 3, contra a estabilidade nos DAS 2 e 1. A análise nominal mostra que se comparando novembro/2015 e julho/2016, apenas um diretor (DAS 5) permanece no cargo⁵¹. Todos os outros foram substituídos.

Ao todo, foram entrevistados/as 44 profissionais, ou seja, quase 70% do universo definido, sendo que 13 são ocupantes de DAS 5, chegando-se a um percentual de, praticamente, 85% dos ocupantes desses cargos, nesse período.

Para fins analíticos também dividimos os/as entrevistados/as pelo período que estiveram nos cargos. Assim, a **Tabela 2** apresenta a classificação das entrevistas, considerando o tempo de desempenho das funções. Os/as entrevistados/as que saíram do governo (exonerados/as) até

⁵⁰ A partir desse ponto, o texto tratará da seguinte forma os dois períodos: gestão Rousseff/Campello e gestão Temer/Terra.

⁵¹ O único cargo de diretor(a) a permanecer ocupado foi em função de licença de saúde do ocupante. No retorno da licença o(a) diretor(a) também se afastou. Assim, na transição Rousseff/Campello para Temer/Terra houve alteração da secretária de Assistência Social e de todos os diretores.

três meses, após o afastamento inicial da presidente Dilma Rousseff, foram classificados/as na gestão Rousseff/Campello; já os/as entrevistados/as que foram nomeados/as para os cargos, após esse período, foram classificados/as como pertencentes à gestão Temer/Terra. Utilizamos a nomenclatura de Permanentes para as entrevistados/as que desempenharam funções que abarcam parcialmente ou integralmente a gestão Rousseff/Campello e também parcial ou integralmente a gestão Temer/Terra. Vale ressaltar que vários/as entrevistados/as são servidores/as permanentes da SNAS, concursados(as) de carreiras federais, ou ocuparam cargos menores antes da nomeação nos DAS 4 e 5. Para a classificação consideramos apenas o ano de nomeação/exoneração nos cargos especificados para a análise.

Conforme termo firmado entre a entrevistadora e os/as entrevistados/as, ficou definido que as entrevistas seriam resguardadas pelo **anonimato**, condição que só pode ser mudada com o expresso consentimento do/a entrevistado/a. Dessa forma, os/as entrevistados/as receberam números aleatórios de 1 a 44. Todas as análises serão feitas considerando essa numeração. A partir desse momento, todos os/as entrevistados/as serão tratados/as como sendo mulheres, ou seja, a partir desse ponto utilizaremos apenas o gênero feminino para nos referir às entrevistadas. Além de ser uma forma de dificultar a identificação das entrevistadas, ou seja, garantir o anonimato, também consideramos que os cargos da assistência social são majoritariamente ocupados por mulheres. Mesmo considerando os mais variados equipamentos e níveis de complexidade, a presença feminina é significativa em todas as esferas e funções. Nos CRAS e CREAS, por exemplo, a força de trabalho das mulheres supera os 80% (BRASIL, 2018b, p. 18⁵²). Abaixo detalhamos como a questão de gênero está se traduzindo, especificamente, na SNAS.

⁵² BRASIL, 2018. Ministério do Desenvolvimento Social. Boletim do Secretaria Nacional de Assistência Social, nº 5. Junho de 2018. Disponível em <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2018/06/Boletim-5-CGPVIS.pdf>

Tabela 2 - Classificação do tempo de trabalho na SNAS

Classificação	Descrição	Entrevistas	%
PERMANENTE	Servidoras que aparecem em mais de 9 bases tendo participado tanto da gestão Rousseuff/Campello como da Temer/Terra (2015 a 2018)	1 - 5 - 7 - 16 - 19 20 - 24 - 36	18%
GESTÃO ROUSSEFF/CAMPELLO	Servidoras que foram exoneradas entre os meses de maio/2016 a junho/2016 - momento inicial do afastamento da presidente Dilma Rousseff	2 - 3 - 10 - 17 - 18 - 22 - 27 - 28 - 29 - 31 - 33 - 38 - 39 - 40 - 41	34%
GESTÃO TEMER/TERRA	Servidoras nomeadas após junho/2016	4 - 6 - 8 - 9 - 11 - 12 - 13 - 14 - 15 - 21 - 23 - 25 - 26 - 30 - 32 - 34 - 35 - 37 - 42 - 43 - 44	48%
Total dos Entrevistadas		44 entrevistas	100%

Fonte: elaboração própria

Para cada segmento acima avaliamos quem foram as entrevistadas, de forma a identificar sub e sobre-representações em relação a gênero e ao percentual de cada segmento que respondeu comparado com o total possível.

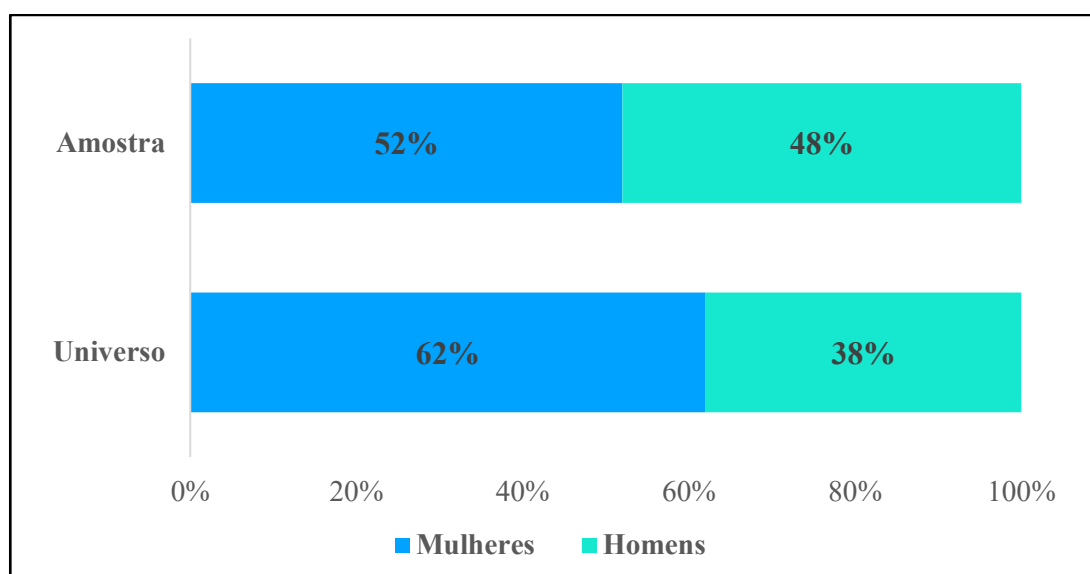
Uma primeira aproximação dos dados demonstra que na Assistência Social, diferente de outras áreas do governo federal, os cargos DAS 4 e 5 são ocupados em sua maioria por mulheres. Conforme Atlas do Estado Brasileiro⁵³, as desigualdades na ocupação de cargos apresentam características claras em relação a sexo, raça e cor. Nos dados agregados para toda a administração pública federal (APF), predomina a ocupação dos cargos por homens brancos, seguidos de mulheres brancas e depois homens negros e, em último, mulheres negras. Sendo que a medida que os cargos são mais elevados há forte predominância de serem ocupados por homens brancos. A título de parâmetro, no ano de 2019, enquanto as DAS 1 - o mais baixo - tinha a ocupação de 27% de mulheres brancas, percentual igual aos ocupados por homens brancos, seguido por homens negros (20%) e mulheres negras (15%). Nesse mesmo período, os DAS 4 eram ocupados 41% por homens brancos e 26% por mulheres brancas, seguido por

⁵³ Atlas do Estado Brasileiro é uma ferramenta de consulta que agrega dados da administração pública federal. Pode ser acessado em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>

17% de homens negros. Isso significa que 58% eram ocupados por homens. A situação dos DAS 5 é ainda mais concentradora de poder em determinado segmento da população. Homens brancos ocupam 57% desses cargos, 18% por mulheres brancas, 15% por homens negros e 4% por mulheres negras. Assim, a força masculina está em 72% dos cargos, a feminina apenas a 22% (os outros 6% não informados e assemelhados).

Assim, perante esses dados, a Secretaria Nacional de Assistência Social é uma exceção. No entanto, também não mantém a mesma proporção da presença feminina em todos os cargos hierárquicos. No conjunto da política de assistência, como visto, em vários equipamentos, mais de 80% da força de trabalho é feminina. Na alta hierarquia da SNAS o quadro é um pouco distinto. É fato que todas as secretárias nacionais sempre foram mulheres, mas nos DAS 4 e 5, conforme **Gráfico 3**, as mulheres ocuparam 62% dos cargos de DAS 4 e 5, no período de 2015 a 2018. No entanto, os homens, apesar de em menor número, se disponibilizaram a dar entrevistas em maior quantidade. Isso gerou sobre-representação dos homens

Gráfico 3 - Gênero e ocupação de DAS 4 e 5 na SNAS (2015 a 2018)



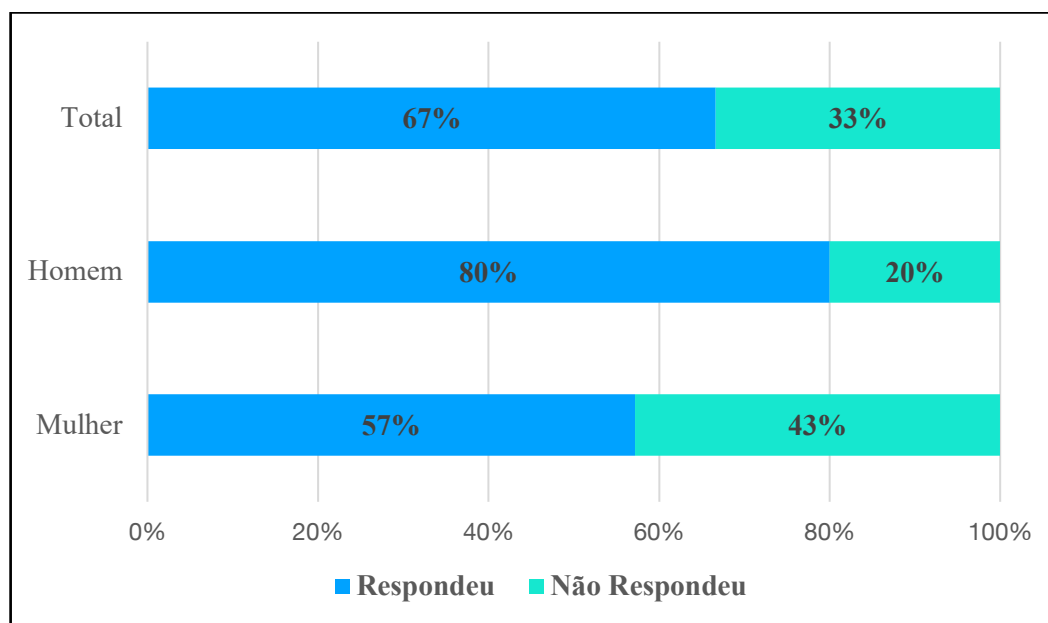
Fonte: Elaboração própria

No capítulo de análise, veremos que as diferenças de gênero representam mudanças substantivas sobre a compreensão da participação social. E a sobre-representação dos homens deverá ser considerada.

Na sequência analisamos a proporção de entrevistadas em relação ao universo e a questão de gênero, considerando a classificação feita em relação ao período que cada entrevistada desenvolveu suas funções (**Tabela 2**).

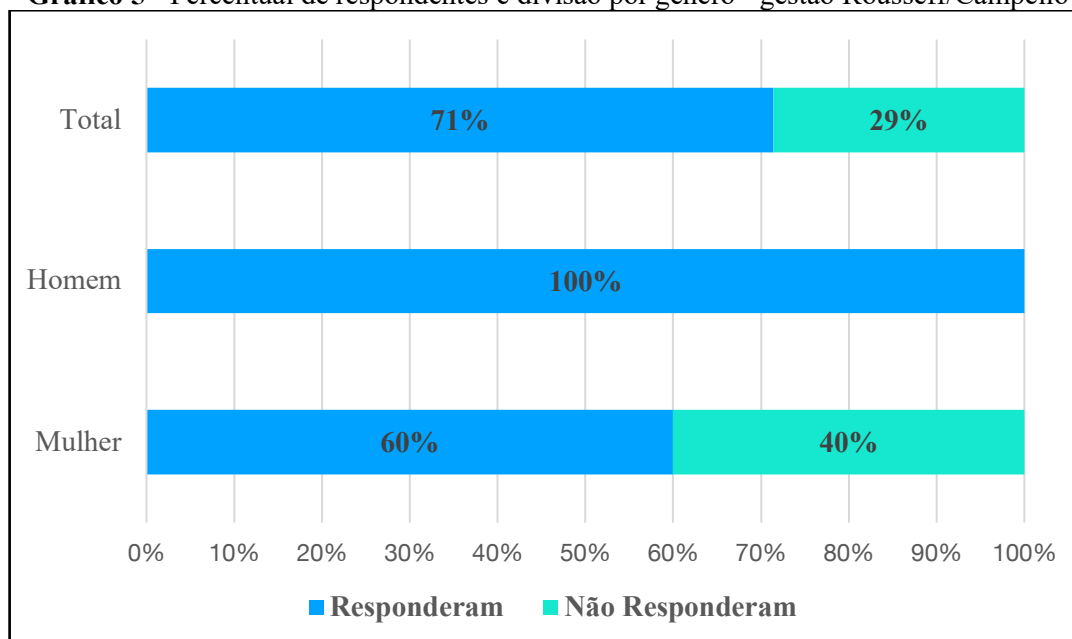
O total indica que 67% (8 das 11) das servidoras categorizadas como **Permanentes**, aceitaram participar do estudo, sendo que, conforme tendência já apontada, os homens se mostraram mais disponíveis.

Gráfico 4 - Percentual de respondentes e divisão por gênero – Permanentes



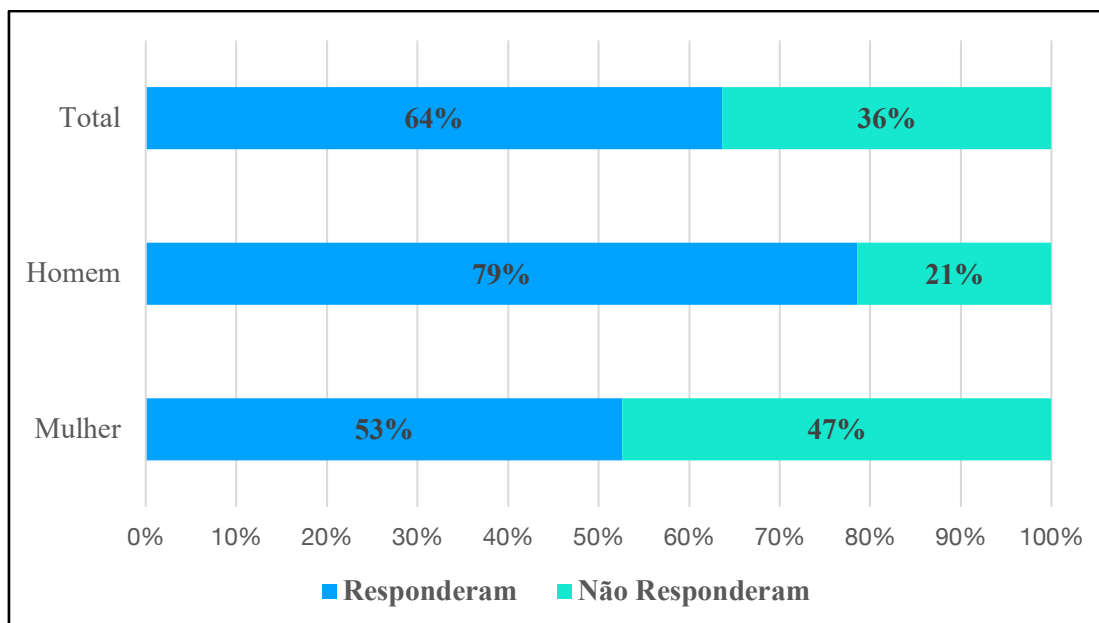
Fonte: Elaboração própria

A gestão Rouseff/Campello foi o grupo que mais se disponibilizou a dar entrevista. Uma das razões, relativamente óbvia, é exatamente o fato desses servidores não estarem mais na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Assim, um possível efeito do receio de ser penalizado por sua fala fica reduzido. Além disso, como veremos na análise das entrevistas, várias dessas servidoras participaram da aprovação e consolidação do SUAS - Sistema Único da Assistência Social. Ao terem participação histórica no campo, elas possuem maior interesse em seguir debatendo a questão e apresentando os seus pontos de vista. No entanto, proporcionalmente, os homens seguiram aceitando mais o convite para a participação na pesquisa.

Gráfico 5 - Percentual de respondentes e divisão por gênero - gestão Rousseff/Campello

Fonte: Elaboração própria

Na gestão Temer/Terra, houve uma pequena redução na aceitação para participar do estudo. Consideramos, no entanto, que a participação foi significativa, chegando a quase 65% da população-alvo. Entendemos, como relevantes, dois aspectos que podem estar relacionados a essa redução. O primeiro diz respeito ao fato de ter sido um período de muitas trocas de comando. Se compararmos as duas gestões, desconsiderando os permanentes, a Gestão Temer/Terra apresenta 60% a mais de alteração na ocupação dos cargos. Mesmo considerando que foi uma gestão que ficou mais tempo (31 meses contra 17 da gestão Rousseff/Campello), o elevado *turn-over* pode ter afetado a disposição para falar de assunto que se vivenciou por pouco tempo. Outra razão pode estar relacionada ao fato de que alguns dos servidores continuarem atuando na área, ou seja, seguiram na SNAS na atual gestão do presidente Jair Bolsonaro, o que pode gerar algum tipo de receio pela exposição das opiniões.

Gráfico 6 - Percentual de respondentes e divisão por gênero - gestão Temer/Terra

Fonte: Elaboração própria

De forma resumida, entendemos que alcançamos um número relevante de entrevistas em relação ao público-alvo. Há, efetivamente, uma sobrerrepresentação dos entrevistados homens, em função da maior disponibilidade que demonstraram ao aceitar participar das entrevistas. Fato que demonstra uma persistência de delegar aos homens o espaço da fala. Tema que poderia ser alvo de análises e reflexões de outros campos de estudo. Em relação aos cargos, estamos satisfeitos com a expressiva participação de DAS 5. Usualmente, os cargos mais altos, resistem mais a se expor, mas não encontramos essa dificuldade.

A divisão em diferentes gestões do período – Rousseff/Campello e Temer/Terra, além do grupo que atuou em ambas as gestões, os Permanentes – foi feita para que pudéssemos identificar se houve mudanças no enquadramento utilizado. Observamos que das 21 pessoas entrevistadas e que foram nomeadas pela Gestão Temer/Terra, 11 já eram servidoras da SNAS, mas não ocupavam DAS 4 ou 5. Outras 10 eram pessoas que não estavam na SNAS, das quais 6 pertencem a alguma carreira da APF e desempenhavam funções em outras políticas públicas, e apenas 4 (20% do total nomeado) não tinham vínculo anterior com a APF. Assim, uma pequena maioria já estava ou na SNAS, em cargos de menor responsabilidade, outro grupo, um pouco menor, não tinha vínculo com a Assistência Social, mas estava no Governo Federal e uma minoria não tinha vínculo com políticas públicas no nível federal. A partir desse perfil, uma hipótese é que esse grupo tivesse entendimento similar ao da gestão anterior, em função da maioria ter trabalhado no nível federal dentro ou próximo à política de assistência social.

No entanto, de forma similar, podemos considerar que a mudança do projeto político, cujo ponto de inflexão foi o *impeachment*, pode ter influenciado, em alguma dimensão, o enquadramento dos atores. Dessa forma, para compreender essa dinâmica, utilizamos os grupos, conforme acima especificados, para comparar os principais enquadramentos dados e quais foram mais ou menos aderentes ao processo participativo.

Por entendermos, como dito anteriormente, que o enquadramento dos atores também é fruto das trajetórias individuais, e não apenas do projeto político vigente no momento da execução das atividades, também comparamos e analisamos as entrevistadas a partir de um conjunto de atributos, conforme apontado nos capítulos teóricos, os quais estão detalhados abaixo.

As entrevistas foram realizadas entre o segundo semestre/2019 e o primeiro semestre de 2020⁵⁴, conforme roteiro semiestruturado detalhado na sequência.

4.3 - DESENVOLVIMENTO DO ROTEIRO DE PESQUISA

Conforme abordado anteriormente, a abordagem cognitiva e as análises interpretativistas apontam que as pessoas revelam as suas preferências e a forma como lidam e definem a ação pública a partir de questões concretas. Assim, buscamos mais do que respostas simples, do tipo sou favorável ou contrária. As perguntas buscaram desvendar as dimensões dessas posições, trazendo para o foco casos concretos de interação, sejam eles nas IPs ou em outros momentos de construção conjunta por meio de mecanismos de participação que são encontrados no cotidiano das relações estado-sociedade. O objetivo foi evitar respostas muito abstratas e que, eventualmente, podem ocultar o real entendimento sobre as questões.

A definição do roteiro semiestruturado que serviu de guia para a realização das pesquisas, procurou trazer à tona as razões mentais, a partir da análise de situações reais. Conforme dito, a reflexão acontece a partir de problemas e da busca de soluções considerando casos concretos. Além de refletir sobre essas situações, buscamos também desvendar as racionalidades ocultas - não reveladas - por questões estratégicas, como querer aparentar determinado ponto de vista, ou porque o entrevistado não tinha clareza/consciência (unaware) das opções e os caminhos escolhidos.

⁵⁴ No segundo semestre de 2020, não foram feitas entrevistas, em função da realização do doutorado sanduíche na Universidade de Versailles Saint-Quetin-en-Yvelins (UVSQ).

Seguindo essas premissas, o roteiro que guiou as entrevistas solicitou em alguns momentos que a entrevistada analisasse determinadas questões e colocasse ênfase nos temas com os quais mais atuava, entre outras estratégias.

O roteiro norteador das entrevistas pode ser consultado no APÊNDICE A. De forma detalhada, o primeiro bloco investigou a história de vida das entrevistadas. Procuramos identificar o perfil educacional, as experiências profissionais e as relações com associações sociais para além das atividades desenvolvidas no âmbito do Governo Federal, conforme achados sintetizados nas **Tabela 3** e **Tabela 4**. Essas informações serão usadas no próximo **Capítulo 6**, de análise, para desvendar se há coesão ou dispersão no enquadramento sobre participação a partir de determinadas semelhanças de perfis profissionais e de formação.

O segundo bloco, a título de aproximação ao tema, fizemos uma pergunta *grand tour*. Perguntamos diretamente como a pessoa conceituaria *participação social*? O que entendia o que era isso? Trata-se de uma pergunta ampla que traz uma visão geral sobre o tema. Conforme esperado e analisado no próximo capítulo, são respostas mais abstratas e que tendem a ser positivas em relação aos processos participativos, mas sem entrar em detalhes. Na sequência, levantamos questões mais específicas, tentando trazer para a concretude das vivências o papel que a participação social assumiu nos cotidianos das entrevistadas. Quando elas não conseguiram lembrar alguma questão que estava em debate/construção, até em função do tempo entre os fatos e a entrevistas, propusemos alguns temas, como base na análise das atas do CNAS, que havíamos feito antes de iniciarmos as entrevistas.

A mudança institucional foi foco de uma sequência de perguntas. Pedimos que avaliassem como o processo do impeachment, e os momentos posteriores, influenciaram as dinâmicas relacionadas à participação e as práticas do campo. Evidentemente, essa parte foi mais significativa para os profissionais que permaneceram durante essa transição (permanentes) ou para aqueles que chegaram logo depois, pois vivenciaram ainda o processo no cotidiano do desempenho das ações. Os que foram afastados tiveram, muitas vezes, uma percepção indireta - ouvir falar - ou a partir da continuidade da atuação na área da assistência social, mas nas esferas subnacionais, ou seja, nos estados e municípios.

Na sequência, apresentamos uma vinheta. Trata-se de uma breve descrição, uma história curta, que busca incentivar a resolução de um problema e tornar transparente a tomada de decisão, aumentando a consciência de quais os aspectos relevantes para esse processo. É um recurso para a realização de pesquisas qualitativas, principalmente, que visam o estudo de percepções, crenças e atitudes (ALEXANDER & BECKER, 1978). Como apontam José Carlos

Hoelz e Walter Bataglia (2015, p. 66), “não é o resultado (ou ação), que é de interesse de pesquisa, mas sim o processo de construção de significados e interpretações utilizados para alcançar o resultado e este deve ser o motivo central de preocupação para os cientistas sociais”.

A vinheta proposta trouxe uma situação problema que está no limite da legalidade. Relaciona-se ao combate ao trabalho infantil. Tema com entendimento consolidado no campo da Assistência Social, sobre os prejuízos que causa, como abandono dos estudos, fator limitador da integração no mercado de trabalho mais qualificado, exposição a situações de violência e cerceamento de direitos substancialmente majoradas etc. É tema amplamente estudado e internalizado pelos que trabalham na área. No entanto, é persistente o senso comum quando frases como: “melhor ‘tá trabalhando do que desocupado...”, as quais buscam justificar o trabalho infantil como elemento educacional e preventivo para a ociosidade, preguiça, má conduta e congêneres.

A situação colocava a entrevistada no papel de representante do governo no CNAS, a ideia era compreender qual a posição adotaria, qual o papel relegaria à sociedade civil e qual o peso que hierarquia e comando tem na definição, ou seja, o sistema de representação que orienta a ação estratégica do ator (HASSENTEUFEL, 2011). Essa técnica se mostrou útil para avaliarmos as práticas que são consequências do enquadramento que é dado aos mecanismos de participação, como detalharemos no próximo Capítulo.

Por último, aplicamos um rápido questionário de 5 perguntas, que deveriam ser avaliadas de 1 (discordo totalmente) a 5 (concordo totalmente). A proposta não é ter um tratamento quantitativo da pesquisa, visto que a mesma foi desenvolvida para ser uma pesquisa qualitativa, dentro das possibilidades e limites que isso significa (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). Mas entendemos como oportuno, termos algumas respostas quantificáveis que permitissem uma primeira aproximação para determinadas situações, ou um viés de confirmação para os achados da parte qualitativa da pesquisa.

A combinação das várias técnicas – qualitativa, quantitativa e vinheta – permitiu a triangulação entre diferentes fontes/tipos de dados e possibilitou a confirmação ou refutação de achados. Por exemplo, algumas falas indicavam maior aceitação à participação social a partir da existência de aspecto comum das trajetórias, por exemplo, a mesma formação acadêmica. Pudemos confirmar esse viés a partir das notas que foram dadas nos questionários. Efetivamente determinada formação – no caso a de serviço social – dá coesão ao enquadramento atribuído à participação social na política de assistência.

4.4 - DEFINIÇÃO DE ATRIBUTOS

O corpo de funcionários da assistência é heterogêneo. Uma parte dos servidores é oriunda do próprio movimento de universalização da política de assistência, com forte atuação em estados e municípios e no processo de implementação do SUAS (GUTIERRES, 2015). De igual forma, há profissionais das carreiras do governo federal, sendo que alguns atuaram junto a organizações não governamentais, ou seja, tiveram vivência com o outro lado do balcão; outros tiveram experiência anterior em gestões estaduais e municipais; bem como aqueles que exerceram suas funções apenas no âmbito federal e dentro do Estado.

Como analisado no Capítulo 1, os atores apresentam uma autonomia relativa. Isso significa que possuem capacidade de ação e de fazer escolhas estratégicas, mas em uma realidade que apresenta constrangimentos, como a pressão feita por grupos de interesse, preferências dos atores eleitos ou questões objetivas como limites legais, restrições orçamentárias, entre outros aspectos. No entanto, essa capacidade de ação estaria relacionada ao sistema de representação do próprio ator. Esse sistema orienta a ação estratégica do ator e significa, entre outras questões, a maneira como este sintetiza o problema de ação pública, sua interpretação da realidade, bem como aquilo que norteia o seu modo de agir, incluindo os interesses que ele persegue, os valores que compartilha com outros e a noção de finalidade de suas ações (HASSENTEUFEL, 2011).

Dessa forma, partimos do pressuposto que os aspectos que formam as práticas profissionais devem ter influência na forma como a participação social é compreendida e qual papel devem desempenhar. Assim, definimos algumas dessas características, que chamaremos de atributos, as quais foram utilizados na análise das entrevistas. Essas informações foram obtidas por meio das entrevistas, conforme relatado acima, quando solicitamos que os entrevistados fizessem inicialmente um breve relato sobre a sua experiência profissional e a sua relação com conselhos de políticas pública e atuação em iniciativas da sociedade civil, entre outros.

Além de serem classificados pelo tempo em que ocuparam os cargos definidos - DAS 4 e DAS 5 - na SNAS, conforme **Tabela 2** acima, foram definidos atributos a partir da literatura apresentada, conforme já detalhado no início deste Capítulo. Abaixo uma relação dos atributos - sexo, tipo de vínculo, experiência anterior em organizações não governamentais, movimentos sociais, sindicatos e afins, formação, escolaridade, membro de conselho, experiência na assistência social.-, seguido de uma breve descrição e as hipóteses sobre o impacto desses atributos na percepção dos atores.

Tabela 3 - Descrição e motivos dos atributos analíticos definidos

Atributos	Descrição	Motivos
Sexo	Masculino/Feminino	Podem ter perspectivas diferentes a partir da diversidade da vivência.
Vínculo	Identificar o tipo de vínculo, como o permanente (aqueles que pertencem aos quadros da APF), vínculos temporários (apenas cargos comissionados ou são de carreira estadual/municipal)	Permanência ou impermanência junto à gestão federal podem se traduzir em entendimentos diferentes.
Experiência ONG	Se as entrevistadas já atuaram ou não “do outro lado do balcão”. Aqui consideramos as experiências diversas como aqueles que atuaram nos mais diversos tipos de associações, inclusive sindicatos e conselhos de classe.	Nossa hipótese é que experiências fora do estado tragam maior sensibilidade quanto à necessidade de se ter um estado participativo.
Formação	A área de formação do entrevistado	Ao propiciar acesso a determinados saberes, teóricos e práticos, a formação profissional, usualmente, estabelece uma compreensão compartilhada sobre a realidade.
Escolaridade	Nível da educação formal máximo atingido	Maior grau de escolaridade pode trazer uma percepção mais complexa sobre determinados fenômenos sociais.
Membro de Conselho	Identificamos se havia vivência prévia em conselhos tanto federais como municipais	As pessoas que atuam em diferentes instituições participativas devem apontar maior importância para a participação.
Experiência na Assistência Social	A tentativa é mapear se a entrevistada já possuía experiência em outros níveis federativos - estados/municípios - ou apenas no nível federal.	Compreender se a vivência na ponta do processo é diferente da percepção de quem só atuou no nível federal.

Fonte: Elaboração própria

Com o uso do software Nvivo, as entrevistas foram classificadas, considerando os atributos acima. No APÊNDICE C, encontra-se a tabela com todos os atributos e os valores correspondentes para cada entrevistada. Para garantir o anonimato, foram classificadas, mas não estão divulgados, os itens: sexo, formação e pertencimento ou não a carreiras específicas. Essas informações serão utilizadas de forma agregada nas análises.

Na sequência, duas tabelas trazem uma visão geral da amostra a partir dos atributos definidos como relevantes e que servirão para as análises feitas no próximo capítulo. Entre as entrevistadas há uma pequena prevalência (52%) de mulheres. A formação em serviço social, área de formação das/dos assistentes sociais, é a de 32% dos entrevistados. Chamamos a atenção que, na gestão de Rousseff/Campello, 53% apresentava essa formação, contra 24% na gestão Temer/Terra. Sendo que, se somarmos a formação em Ciências Sociais, esse percentual

passa a ser de 73% na gestão Rousseff/Campello, contra 33% na de Temer/Terra. Já os ocupantes de DAS que permaneceram em seus cargos por, praticamente, todo o período - Permanentes - apresentam, proporcionalmente, maior grau de escolaridade, sendo 63% com mestrado ou doutorado, contra 27% na gestão Rousseff/Campello e 43% na Temer/Terra.

Tabela 4 - Perfil das entrevistadas: sexo, formação e grau de escolaridade

	Sexo		Formação					Escolaridade		
	M	F	Servi.Social	Ciên. Sociais	Adm	Direi.	Outro	Sup. Compl.	Mest.	Dout.
Perm.	4	4	1	1	2	1	3	3	3	2
Rousseff/Campello	6	9	8	3	0	2	2	11	3	1
Temer/ Terra	11	10	5	2	4	3	7	12	8	1
Total	44		44					44		

Fonte: Elaboração própria

A **Tabela 5** apresenta dados de experiência profissional das entrevistadas. O primeiro item se refere à vinculação com carreiras da Administração Pública Federal (APF). Dos Permanentes, 63% pertencem a carreiras federais. Na gestão Rousseff/Campello, a ampla maioria não possuía vínculo com carreiras federais⁵⁵, mas 80% exerceu atividades na gestão da assistência social em estados e municípios, conforme perfil já identificado na literatura (GUTIERRES, 2015).

Na gestão Temer/Terra, há uma redução de profissionais com experiência nos níveis infranacionais (38%) e aumento na presença de profissionais com vínculo federal (62%). Por último, em relação à atuação e ao desempenho de atividades de apoio ou gestão em organizações não governamentais - sociedade civil, organizações sociais, entre outras denominações - poucos profissionais relataram já ter tido esse tipo de experiência. Apenas 38% dos Permanentes tiveram alguma experiência nesse tipo de organização, contra 27% dos que ocuparam cargos na gestão Rousseff/Campello e 24% na de Temer/Terra.

⁵⁵ Nessa classificação, o termo **Livre Provisão** foi utilizado de forma pouco rigorosa. O entendimento restrito do termo refere-se às pessoas nomeadas em cargos que não sejam servidor público concursado pelos três poderes e/ou em alguma das três instâncias (município, estado e União). No entanto, os vínculos nos estados e municípios são variados e alguns se enquadravam como tendo vínculo e outros, por serem celetistas, se enquadram como sendo, legalmente, de livre provimento. O detalhamento de todos esses vínculos acarretaria crescimento de variáveis que pouco acrescentariam em informação. Dessa forma, optamos por identificar àqueles que pertencem às carreiras do executivo federal e os profissionais oriundos das gestões municipais/estaduais, bem como os sem-vínculo, como sendo de Livre Provisão. Utilizamos outra variável - Nível de Atuação - para dar visibilidade aos profissionais que tiveram atuação nos estados/municípios na área de assistência social, independente da forma de vínculo.

Tabela 5 - Perfil das entrevistadas: vínculo, atuação e experiência não-estatal

	Vínculo				Atuação		Trabalhou em Ong		
	EPPGG	ATPS	Outro	Livre Prov.	Nível Federal	Estado/Municíp.	Nunca	Eventual	Freq.
Perm.	3	1	1	3	6	2	5	2	1
Rousseff/Campello	2	1	0	12	3	12	11	2	2
Temer/Terra	5	5	3	8	14	7	16	0	5
Total	44				44		44		

Fonte: Elaboração própria

4.5 - PREPARAÇÃO DOS DADOS PARA A ANÁLISE

A análise das entrevistas ocorreu com o uso do software NVIVO, versão 12. Duas funções básicas do software são centrais para a realização das análises e o cruzamento de informações. Uma é o estabelecimento de atributos, conforme acima descrito, e a outra a codificação - função que permite analisar as entrevistas a partir de temas.

Os códigos foram definidos considerando a pergunta de pesquisa e o conteúdo das próprias entrevistas. Há temas que, apesar de não diretamente perguntados, apareceram de forma recorrente. Dessa forma, no processo de codificação fomos acrescentando os mesmos e identificando esses conteúdos⁵⁶. O conjunto de códigos utilizados encontra-se no APÊNDICE B. A primeira coluna retrata o nome síntese que demos aos itens codificados, a segunda é uma breve descrição, a terceira coluna - *files* - está relacionada a quantas entrevistas tocaram naquele tema. Por exemplo, 23 pessoas falaram sobre o programa Criança Feliz. E a última coluna - *references* - informa o número de trechos, considerando todas as entrevistas, que foram codificadas em determinado tema. Assim, 63 trechos se referem ao programa Criança Feliz.

A codificação de entrevistas semiestruturadas é tema controverso, visto a subjetividade a qual o processo está submetido. Conforme destacam Campbell et al. (2013), a busca pela confiabilidade do processo de codificação está em permitir a sua reprodução, ou seja, qualquer que seja a pessoa que faça a codificação consiga resultados semelhantes, que os conteúdos sejam codificados da mesma forma a partir de um esquema de códigos pré-determinados.

⁵⁶ Esse foi o caso, por exemplo, do acréscimo do SUAS - enquanto política pública -, visto que não havia uma pergunta diretamente relacionada ao tema, mas várias entrevistadas refletiram sobre a questão. Então codificamos separadamente.

Seguindo a reflexão dos autores, fizemos uma primeira codificação, quando definimos todo o esquema de códigos, com temas e subtemas e as respectivas descrições. Dois meses depois, voltamos a repetir toda a codificação e observamos uma coincidência de mais de 90% dos trechos identificados. A partir desses resultados, foram feitos pequenos ajustes e alterações.

4.5.1 - INDICADOR

Entre os ajustes, criamos um indicador a partir de um determinado conjunto de códigos. Após o início da análise das entrevistas, percebemos que algumas entrevistadas apresentavam perspectivas muito similares sobre a questão da participação social. Como veremos no próximo Capítulo 6, apesar das respostas iniciais das entrevistadas apontarem para uma perspectiva favorável à participação social, quando os casos concretos são trazidos para avaliação, essas opiniões se diversificam. No entanto, identifica-se uma certa unidade de argumentos entre os grupos de entrevistadas.

Para agregar as entrevistadas em grupos com perspectivas similares e assim simplificar o processo de análise, utilizamos a codificação feita e por meio do cruzamento de informações (Matrix Coding Query - NVivo 12). Utilizamos os seguintes códigos: Conf.Negativo; Conf.Positivo; Participação Negativo/ Participação Positivo. De forma resumida, identificamos que algumas entrevistadas apresentavam substantivamente mais pontos negativos do que positivos e vice-versa. Na sequência, fizemos uma releitura de todo o material para identificar se a codificação era adequada e espelhava o conteúdo das entrevistas. Desse processo, identificamos quatro perfis, com as seguintes características:

Tabela 6 - Indicador e características

	Descrição	Quantidade Entrevistas
1. Viés-Favorável	Entrevistadas que de uma forma geral são favoráveis ao arranjo deliberativo instituído na assistência social desde a Constituição Federal, que prevê um compartilhamento decisório entre os vários fóruns	26
2. Viés-Favorável Crítico	Entrevistadas que opinaram favoravelmente ao arranjo deliberativo, mas queriam que fossem ainda mais incidente a participação. Assim, as críticas ao processo são voltadas para advogar processos ainda mais deliberativos e um poder maior aos atores não-governamentais	3

3.	Viés-Contrário	Entrevistadas que advogaram um locus específico para os atores não governamentais - como a fiscalização de contas -, e/ou críticas ao processo deliberativo instituído, e/ou a existência de poder excessivo dado aos atores não-governamentais, podendo a participação ser um inviabilizador da ação governamental	13
4.	Neutro	Entrevistadas que durante toda a entrevista se mantiveram na linha de citar normas e não expor o que avaliavam das múltiplas situações apresentadas. Claramente, não queriam expor a concordância ou não com o modelo.	2

Fonte: Elaboração própria

Ao analisarmos os dados, percebemos que o perfil 1 - viés-favorável - e o perfil 2 - viés-favorável Crítico - eram por demais similar em termos de pontos favoráveis e contrários levantados. A diferença era no modelo participativo ainda mais abrangente que o atual, que caracterizou a fala do perfil 2. Considerando também que são numericamente poucos os que se encontram no perfil 2, resolvemos unir esses dois. Na análise dos resultados eles serão tratados da seguinte forma:

Tabela 7 - Indicador e classificação das entrevistas

	Quantidade Entrevistas	%
Viés-Favorável	29	65,5%
Viés-Contrário	13	30%
Neutro	2	4,5%

Fonte: Elaboração própria

4.6 - CONCLUSÃO

Com base nos atributos definidos e nas codificações realizadas, iniciamos o processo de análise que buscou, inicialmente, responder à pergunta central sobre como os atores estatais compreendem a participação social. Buscamos identificar similaridade e discrepâncias a partir dos atributos e da forma de compreender como é formada a posição dos atores estatais e, por conseguinte, a sua estratégia de atuação no campo. Foi considerado também o impeachment, como momento de inflexão (KEMAN, 2011), de forma a identificar se houve e quais foram as modificações no enquadramento.

CAPÍTULO 5: SIGNIFICADOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Este capítulo está voltado para a análise dos resultados da pesquisa, tendo como fonte principal as 44 entrevistas semiestruturadas, que perfizeram quase 40 horas de gravação. Como fonte secundária foram utilizadas as atas das reuniões do CNAS, ocorridas no período analisado (2015-2018), conforme detalhado no Capítulo anterior.

Inicialmente, na primeira sessão, consideramos o contexto geral e quais os significados que a participação social tem para os atores estatais. Analisamos como as entrevistadas percebem o campo da assistência social e os seus mecanismos deliberativos, bem como os segmentos da sociedade que, conforme normativa, estão presentes nas IPs - trabalhadores, usuários e entidades. Nessa etapa utilizamos, prioritariamente, a codificação de análise das entrevistas feita com o uso do software NVivo. Essa primeira análise permitiu validarmos o **indicador** proposto, conforme detalhado no Capítulo anterior, avaliando que o mesmo se mostra adequado e coerente ao sintetizar a posição das entrevistadas.

Após cada entrevista, colocamos uma breve descrição com algumas características das entrevistadas, mais precisamente, em que gestão trabalharam – Rousseff/Campello, Temer/Terra ou se foram classificadas como Permanentes, o vínculo que mantém com o Estado e a formação. Sendo que em relação ao vínculo classificamos apenas como livre provimento (sem vínculo ou vínculos com governo estadual/municipal) ou pertencente a carreira federal. Já em relação a formação, classificamos como sendo formada em serviço social ou outra área, sem especificar essa outra formação. O nível de detalhamento foi pensado de forma a não expor a identidade das entrevistadas.

Na segunda sessão, tentamos explicitar o que Patrick Hassenteufel (2011) chama de sistema orientador da ação estratégica dos atores, ou seja, aspectos que influenciam a forma como esses sintetizam o problema de ação pública, sua interpretação da realidade. Questões que norteiam o modo de agir dos atores, incluindo os interesses que eles perseguem, os valores que compartilham com outros e a noção de finalidade de suas ações (HASSENTEUFEL, 2011). Para tanto, analisamos a relação entre os diferentes atributos e o entendimento que emerge sobre a participação social. A procura é por entender quais atributos são pertinentes para formar grupos que compartilham compreensões sobre o que é participação social.

Na terceira parte deste Capítulo, comparamos a posição dos atores estatais que trabalharam na gestão Rousseff/Campello e os da gestão Temer/Terra, bem como aqueles que permaneceram durante quase todo o período. Conforme explicitado na Introdução, a proposta

Isso significa que, praticamente, todas as entrevistadas ao serem perguntadas sobre o que significava participação social, começaram a discorrer sobre o CNAS, as suas vantagens e problemas.

No entanto, outros mecanismos de participação, para além do CNAS, também foram lembrados como relevantes para a democratização e construção de consensos para a política de assistência. Como já analisado por Roberto Pires e Alexandre Vaz (2012), esses instrumentos de participação social incluem reuniões de elaboração conjunta de propostas, eventos e oficinas promovidos pelo governo, mas também os promovidos pela própria sociedade civil, bem como questões e demandas vindas da ouvidoria do Ministério, entre outros.

Quando perguntadas sobre em quais momentos a participação atrapalhou/ajudou (pergunta 13 - APÊNDICE A) - pergunta feita de forma a trazer a entrevistada situar a sua avaliação nos casos concretos - as entrevistadas adentraram nos processos mais diretamente relacionados ao seu cotidiano e revelaram esses outros mecanismos. Sendo que os temas tratados nos processos de interação socioestatal são os mais variados, incluem a produção de normas para o acolhimento de pessoas vulneráveis, o atendimento adequado dos grupos populacionais tradicionais e específicos (indígenas, quilombolas, ribeirinhos etc.) ou a adequada abordagem e acolhimento da população LGBTQIA+, entre outros.

São relatos que dialogam com as análises de Michael Mackenzie e Mark Warren (2012). Para esses autores, a relação entre Executivo e o que chamam de minipúblicos (atores não-estatais que participam dos processos de decisão e implementação junto à Administração) tem como condicionante o reconhecimento da capacidade dos minipúblicos em antecipar a opinião pública e fazer com que as soluções se ajustem à realidade da população. A confiança e persuasão apresentam assim “duas condições principais: (1) os indivíduos devem perceber que o terceiro tem interesses em comum com os seus; e (2) eles devem acreditar que esse terceiro tem conhecimento relevante das questões que os preocupam” (MACKENZIE & WARREN, 2012, p. 111, tradução nossa⁵⁸)

As falas abaixo retratam exatamente esse processo de confiança estabelecido entre os atores estatais e os vários coletivos que participam. Transparece o reconhecimento de que há áreas em que o beneficiário direto da política ou entidades responsáveis pela implementação da política no território possuem maior conhecimento acumulado do que o próprio Estado.

⁵⁸ Texto original: On Lupia and McCubbins's model, individuals learn from third parties when they are persuaded to do so. Persuasion has two key conditions: (1) individuals must perceive that the third party has *interests in common* with their own; and (2) they must believe that this third party has *relevant knowledge* of the issues that concern them (MACKENZIE & WARREN, 2012, p.111).

Então, essa é uma área que governo e Sociedade Civil trabalham juntos desde 2004. Quando o Brasil começou a discutir a questão das crianças e adolescentes em acolhimento, o governo já chamou os representantes da sociedade civil para discutir junto. Quando foi elaborar o Plano de Convivência foi um processo feito conjuntamente também, por uma comissão que também incluiu a participação da sociedade civil. E o movimento da sociedade civil nessa área cresceu muito. E a gente teve um grupo de trabalho coordenado por uma organização da sociedade civil que discutiu várias questões relacionadas a essa área, que subsidiou construção de parâmetros nacionais. Nesse espaço participavam também representantes do governo. Era governo e sociedade civil nesse espaço. Onde a gente pensava junto como que deveria ser, quais seriam os parâmetros, quantas pessoas deveriam trabalhar nesses serviços, quantas crianças e adolescentes, quais seriam esses serviços, como deveria ser. Toda essa questão do atendimento, o que fazer quando a criança chegasse, como era essa relação com a justiça. Então, todas essas questões envolvidas foram muito discutidas entre governo e sociedade civil e realmente demarcou uma cultura de construção de consenso (Entrevista 7, Permanente, outra formação).

Eu acho que a Secretaria conseguiu nesse meio tempo, que teve representantes LGBTs dentro do Conselho, estruturar encontros, eventos para pensar os serviços e o atendimento à essa população. Acho que isso aconteceu, houve uma mexida significativa (Entrevista 5, Permanente, serviço social).

Então, para nós, principalmente, na nossa Coordenação tinha uma presença muito grande da população de rua. Eles tinham aproximação muito forte. Era o movimento que talvez mais chegasse próximo do governo, que mais pressionava a Assistência Social (Entrevista 39, Gestão Rousseff/Campello, livre provimento, serviço social).

O serviço de acolhimento da criança e adolescente sempre foi tema muito dialogado nos demais espaços. Porque eram serviços novos, implantação, então a questão de ter orientações técnicas para contribuir com a execução desses serviços sempre foi uma preocupação grande dentro do Departamento. E isso envolvia debater com outros atores. Com oficinas também, trazendo representantes de estados e municípios, com consultoria. Isso tudo era importante para a definição de diretrizes do acolhimento de populações vulneráveis (Entrevista 38, Gestão Rousseff/Campello, livre provimento, outra formação).

As discussões, eram muitas reuniões, seminários. Documentos que a gente ia publicar e fazia oficina de validação dos documentos. Tinha a consultora contratada para fazer o documento e antes de publicar e apresentar a gente fazia oficina de validação do conteúdo. Chamava vários atores, de vários lugares para discutir aquilo ali. O que está bom e o que não está, aqui está absurdo, como fala um negócio desse? De frase, de conteúdo e de concepção (Entrevista 40, Gestão Rousseff/Campello, livre provimento, serviço social).

Os mecanismos utilizados para estabelecer essas relações vão desde os de maior poder de escuta aos de menor interação. Ouvidorias e audiências públicas se juntam a oficinas e reuniões, sendo o relato dominante a construção conjunta de normas e alternativas para a implementação das políticas públicas. Sendo que para problemas mais complexos ou de maior abrangência, ou seja, que atinjam de forma mais significativa a política, a tendência é direcionar para os canais mais institucionalizados, como Conselho.

O Conselho vai construindo mais consistentemente esse processo de discussão, de participação, de apropriação da própria política. Então existem, lógico, está previsto no Brasil outras instâncias. As Ouvidorias são uma forma das pessoas participarem, audiências públicas. Fóruns mesmo, diálogo. Existem outras formas, outras instâncias

de participação. Agora o Conselho cria mais... É isso que eu estava falando, que é dar mais uma consistência, porque há um processo de se maturar mais essa contribuição das diversas instâncias (Entrevista 41, Gestão Rousseff/Campello, livre provimento, serviço social).

De qualquer forma, fazer esses acertos nos fóruns menores, faz com que as coisas estejam amarradas e fazem que quando você chegue no pleno... se alguém quiser ...vier com surpresinha esse é que vai ter que arcar com que tiver sido pactuado no fórum menor (Entrevista 32, Gestão Temer/Terra, carreira federal, outra formação).

Apesar da centralidade do CNAS já apontada pela literatura (CHAGAS *e al.*, 2003; CORTES, 2015), o processo de construção de consenso e de legitimidade das decisões vai ocorrendo nos diferentes fóruns até chegar para pactuação no Conselho. Trata-se da escuta e construção mútua, conforme apontado no Capítulo 2.

Especificamente, sobre os mecanismos de participação, chama a atenção a lembrança por 23 entrevistadas dos fóruns de pactuação interfederativa, como CIT, FONSEAS, CONGEMAS (detalhados no Capítulo 3). Algumas das entrevistadas os enquadraram como participação social, apesar de, na verdade serem espaços de pactuação intergovernamental.

Tem outro lugar da participação social mais política e de gestores que é a CIT. O espaço onde estão os representantes da gestão municipal, estadual e nacional. Então é um lugar de deliberação mais política, de gestão, mas que representa também a participação social dentro dessa política (Entrevista 26, Gestão Temer/Terra, carreira federal, carreira federal, serviço social).

Acho que a CIT é controle, não sei se social. Nunca pensei nisso. Mas é um espaço para podermos ouvir. É fundamental, importantíssimo. Ela faz uma pressão também. Porque é lá na porta do CRAS que a população procura o serviço, então ela sabe muito bem como o serviço deve ser prestado. Assim, ela é fundamental para dar direção à política (Entrevista 33, Gestão Rousseff/Campello, livre provimento, serviço social).

Entendemos que essa confusão conceitual tem origem no fato desses fóruns descentralizarem a decisão. Fazem com que o governo central tenha que negociar desde procedimentos operacionais até repasses de recursos para financiamento das ações. Assim, apesar de não se tratar de fato de negociação entre governo e sociedade civil, visto ser fóruns que contam apenas com a presença de atores estatais, democratizam as decisões a partir das perspectivas das esferas de governos subnacionais.

Em especial a CIT é vista como um fórum que ajuda no processo de implementação, em função dos participantes estarem no cotidiano da política:

A importância da CIT é máxima na execução da política. No sentido de: “Como a gente vai fazer? Como a gente vai pagar esse negócio? Como a gente vai fazer funcionar”. E no caso do Conselho ela é máxima no sentido assim: “A política tem tal diretriz, a gente vai ter que caminhar desse jeito. As pessoas têm que ser atendidas dessa forma no sentido de pleno acesso ao direito” (Entrevista 5, Permanente, carreira federal, serviço social).

Conforme detalhado no Capítulo 4, a assistência social apresenta uma perspectiva sistêmica do processo deliberativo, que engloba tanto os espaços de descentralização e coordenação entre as várias esferas de governo, como os fóruns de participação social (ALMEIDA & CUNHA, 2016). Assim, a lembrança dos fóruns de pactuação reforçam essa compreensão de um conjunto de forças e interesses em permanente negociação.

Cada vírgula, cada frase, cada conceito também foi negociado na CIT. O pacto federativo o que é decidido tem responsabilidade dos três entes. Cada linha, cada conceito foi discutido na CIT e deliberado no Conselho Nacional. Isso possibilitou uma construção na esfera pública (Entrevista 28, gestão Rousseff/Campello, livre provimento, serviço social).

Você tem o desenho, porque tem a discussão técnica, mas quem bate o martelo e aprova a resolução é o Conselho. Eu acho que são papéis complementares dessas duas instâncias. Eu acho que são instâncias assim, as duas têm um viés político muito forte. Uma mais técnica que são os próprios gestores, com os gestores, que é a CIT. Mas a instância de aprovação final é o próprio Conselho (Entrevista 10, gestão Rousseff/Campello, livre provimento, serviço social).

As entrevistadas reafirmaram essa complementariedade dos fóruns, apontando também as diferenças na forma de negociação e condução entre esses. No entanto, o ponto que justifica essa confusão dos burocratas federais, em relação às negociações junto aos burocratas dos outros níveis, pode ser atribuído ao fato de que há partilha de poder decisório. É relevante ouvir quem está na ponta da implementação do processo para saber a melhor forma de se normatizar. Daí provém a confusão com os fóruns de participação social, cujo objetivo é, exatamente, democratizar o processo decisório de forma a adequar à política às necessidades dos cidadãos.

A primeira impressão é que todas as entrevistadas são plenamente favoráveis à participação social. Para confirmar a importância da mesma, foi perguntado às entrevistadas se era possível existir a política de assistência social sem os mecanismos de participação (questão 16, APÊNDICE A). A consolidação da resposta está no mapa de frequência de palavras abaixo.

Kellen Guitierres (2015), a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder federal, em 2003, viabilizou uma forte interação entre os atores do movimento em defesa da assistência social, com o partido e com profissionais que passaram a atuar dentro do Estado. É por meio da interação continuada desse conjunto de atores – movimentos de defesa, Partido dos Trabalhadores e burocratas –, dessa comunidade de política, que a assistência social se consolida como um direito da população e um dever do Estado, sendo estruturada a partir do modelo democrático-participativo.

5.2 - PARTICIPAÇÃO E SEUS SIGNIFICADOS

A análise mais aprofundada das respostas permite nuançar o enquadramento que é dado. Nas falas a participação social apresenta duas dimensões, senão antagônicas, pelo menos que enfatizam aspectos diferentes para a importância da participação. Em um conjunto de falas a tônica da participação social estaria muito ligada ao papel que as instituições formais, em especial os conselhos, exercem na prestação de contas, principalmente em uma perspectiva mais fiscalizatória do processo. Outro conjunto dá ênfase à participação social como sendo um processo de democratização das decisões e também mecanismo de aperfeiçoamento das ofertas de serviços públicos.

Nas respostas às questões 8 e 9 (ver APÊNDICE A) sobre o que as entrevistadas entendem ser participação social, percebe-se que há um conjunto minoritário que identifica participação com esse papel fiscalizatório. Trata-se de um papel de maior relevância, principalmente, no âmbito municipal, em face da impossibilidade do ente central - União - acompanhar a implementação da política na ponta. Assim, o central seria colocar o Estado sob o escrutínio da sociedade civil, de forma a controlar os gastos e a aplicação dos recursos financeiros⁵⁹. Esse seria o local adequado da participação:

O prefeito foi me pegar na rodoviária, me levou até uma pousadinha, quando chegamos lá, vinha subindo um rapaz. O rapaz chegou e falou bem assim pro motorista da prefeitura. ‘O que você tá fazendo com o carro da prefeitura no domingo?’ Isso é controle social. Ele estava certíssimo. E isso. Você não vê isso nesses conselhos. É só discussão de números, de ideologia, de interesses de classes. É complicado. O que é o conceito do controle na política pública? (Entrevista 12, Gestão Temer/Terra, livre provimento, outra formação).

Acredito no controle social, acho o controle social necessário e uma ferramenta extremamente importante para ter a sociedade olhando o governo. Sei que do ponto

⁵⁹ Ao longo da análise, colocamos entre parênteses () os números que as entrevistas receberam, sendo que esses só aparecem quando a entrevistada se referiu explicitamente à determinada questão. Por exemplo, em algumas entrevistas era possível vislumbrar ou inferir concordância/discordância sobre determinado aspecto. Essa informação é importante para se ter uma ideia geral sobre aceitação/rejeição, mas apenas as pessoas que se expressaram claramente sobre determinado tópico serão elencadas.

de vista da fiscalização, se para fulano de tal está sendo dado recursos federais e ele não tá fazendo o que havia sido acertado no município, até isso o controle social é ter condições de você controlar essas contas e rever até mesmo o seu voto nas outras eleições (Entrevista 6, Gestão Temer/Terra, livre provimento, outra formação).

Sem dúvida, a aprovação/rejeição das contas dos entes federativos é uma das principais atribuições dos conselhos municipais/estaduais, caracterizando-se como etapa obrigatória para a recepção de novos recursos. Considerando que é necessário que todos os quase 5.570 municípios façam essa prestação de contas, a ausência dos conselhos obrigaria que a União o fizesse diretamente, demandando uma enorme área de fiscalização e auditoria. No entanto, há uma redução do que seria participação social entendida como instância de controle e fiscalização. Além disso, para esse conjunto de pessoas há mais dificuldade de ver a participação social como democratizante das decisões. Pelo contrário, geralmente aborda uma extrapolação das funções ou uma “invasão” do que seria a competência da gestão, questão que avaliaremos de forma mais detalhada adiante.

Um conjunto, numericamente superior, aborda a participação social tanto como uma iniciativa democratizante dos processos decisórios, como mecanismos relevantes na melhoria da prestação de serviços. Assim, a avaliação dos resultados, que engloba a fiscalização dos recursos, faz parte de um sistema deliberativo mais amplo. Para algumas, a ênfase está no reconhecimento de que a participação é um antídoto para uma postura autoritária do governo central e/ou de decisões desassociadas da realidade, em especial pelo país ser diverso e continental, em falas como:

O Estado precisa ouvir, precisa decodificar aquilo e dar algum tipo de retorno, isso obriga o Estado a ser um espaço mais transparente. A ser um espaço mais republicano. Então do ponto de vista republicano eu acho que é importante. Independentemente do resultado que dê. E o custo, independente do custo. Eu acho que isso é um custo muito pequeno comparado com o retorno do ponto de vista civilizatório, é uma coisa que é importante. (Entrevista 17, Gestão Rousseff/Campello, carreira federal, outra formação).

É a ampliação dos processos decisórios para incluir cada vez mais essas visões, para incluir os beneficiários das políticas públicas, mulheres e homens engajados nessas melhorias desde os governos municipais até o federal. Eu acredito profundamente nesse modelo. Eu acho que a democracia não sobrevive sem ela, sem a participação política, desde o grau mais simples, desde conversar sobre participação, como se engajar e participar até estar na mesa com o governo brigar e se engajar na luta das demandas sociais. (Entrevista 15, Gestão Temer/Terra, carreira federal, outra formação).

É o centralismo democrático. A democracia está no processo. Aí depois é execução. Aí cada um tocava sua vida. E se não fizesse o que estava pactuado era cobrado publicamente. (Entrevista 18, Gestão Rousseff/Campello, carreira federal, outra formação).

Uma frase que traduz bem esse espírito de necessidade de ouvir os usuários, os beneficiários das políticas, para definir a melhor forma de implementação, foi citada por duas entrevistadas (10 e 38): “nada de nós, sem nós”. Trata-se de lema oriundo da luta das pessoas com deficiência pelo reconhecimento de seus direitos, o qual sintetiza o sentimento de que não é possível definir políticas públicas para determinada população sem que essa seja ouvida e ajude a desenvolver as soluções mais adequadas.

O termo controle social também é utilizado, mas está relacionado com o monitoramento na execução da política como um todo, no seguinte sentido:

O Conselho, se ele faz o controle social de determinada instância. E aí faz o Controle Social no que diz respeito à recurso, no que diz respeito à execução da política. O acompanhamento e monitoramento da execução da política, dos resultados da execução e na elaboração das normativas do SUAS. Um grande guardião do SUAS (Entrevista 40, Gestão Rousseff/Campello, livre provimento, serviço social).

Brian Wampler (2011) analisou que a sociedade civil adquire determinados poderes quando se considera os processos intitucionalizados de participação. Por exemplo, o autor identifica um *trade-off* entre contribuir nas discussões da política pública e o papel de fiscalização que é imposto a muito desses atores. Olhando, principalmente, para as instituições participativas (IPs), o autor avalia que quando o governo tem projeto político que prioriza a participação, os membros da sociedade civil serão mais contributivos em relação às decisões sobre a implementação da política em função da receptividade das suas posições. Em compensação, terão mais dificuldade para estabelecer a fiscalização - controle social - visto que poderão gerar tensões com a gestão com a qual possuem uma relação de parceria. De forma inversa, quando os representantes da sociedade civil não encontram receptividade em suas posições tenderão a ter no controle e fiscalização uma forma de exercer pressão sobre esses atores.

Nas falas acima, há uma certa similitude de um *trade-off* entre fiscalização e deliberação, no entanto com nuances diferentes. Aqueles atores estatais que querem processos participativos que discutam menos a política em si, preferem que eles se dediquem a aprovar/rejeitar contas, principalmente nos níveis subnacionais. Fazendo um serviço que, dificilmente, em especial a gestão central, teria condições de conduzir. Já os que estão mais abertos à participação, veem no papel deliberativo e de construção conjunta como sendo o principal. E o controle social seria o acompanhamento da política de forma mais ampla, não focada nos recursos financeiros, mas também no acompanhamento da implementação na maneira como foi deliberada e pactuada nos respectivos fóruns.

Conforme veremos adiante, as posições de defesa do modelo democrático-participativo em contraposição àqueles que veem a participação como fiscalização de contas – e, por isso, fazem um conjunto de críticas ao modelo – podem ser mais bem compreendidos a partir de determinados atributos.

Em relação a construção sistêmica de deliberações e pactuações, as críticas são minoritárias, mas apareceram em duas falas mais contundentes (Entrevista 1 – permanente, carreira federal, outra formação; Entrevista 4 – Gestão Temer/Terra, carreira federal, outra formação). São pessoas críticas ao modelo e apresentam algum desconforto com a atual forma deliberativa. No entanto, também analisam que para se mudar o atual modelo seria necessário alterar todo o funcionamento da política. Sendo que o debate não estaria em ter ou não participação, mas como ela se dá. Seria uma discussão de se rever todo o modelo de gestão, decisão e participação do campo.

O estado consegue fazer relativamente bem essa defesa do interesse geral. Desde que você tenha outros mecanismos de *accountability* melhores, que no país a gente tem isso precariamente. Mas em outros países isso tem outros modelos. Participação da sociedade civil, qualquer democracia moderna isso tem que existir. Mas o modelo de conselhos deliberativos é que as vezes você usa isso como barganha. Porque você tem um poder entre aspas, já que você tem o poder de travar a gestão. As vezes você observa comportamentos que são meramente corporativos (Entrevista 1, Permanente, carreira federal, outra formação).

Seria um desejo quase de um outro arcabouço normativo, um outro processo legislativo, outros mecanismos de participação, praticamente, uma outra realidade. No entanto, esse desejo de mudança de modelo foi claramente minoritário no período pesquisado, contra uma maioria que de forma explícita (13, 15, 18, 19, 22, 21, 26, 28, 39) demonstra apoio ao atual modelo democrático-participativo e consideram uma eventual alteração como um retrocesso, ou um retorno ao assistencialismo.

Para compreender até que ponto o modelo democrático-participativo adotado é aceito, perguntamos se as decisões do CNAS deveriam ser deliberativas, como atualmente são, ou deveriam ser consultivas (pergunta 19, APENDICE A). Sete das entrevistadas (1, 6, 23, 24, 32, 37, 40 - apenas uma apresenta o indicador viés pró-participação, todas as outras são contrárias) entendem que há problemas com o fato do Conselho ser deliberativo. De forma resumida, os pontos contrários para essa deliberação estariam no fato do Conselho não compreender os limites das suas decisões, “invadindo a competências do estado” (23, Gestão Temer/Terra, livre provimento, outra formação) e indo além das suas competências, por exemplo, quando quer definir os limites orçamentários. Nas palavras da Entrevista 6 (Gestão Temer/Terra, livre provimento, outra formação): “muita coisa que o Conselho aprova é um mito”.

Conforme a citação já transcrita acima, a Entrevistada 40, única com indicador pró-participação, usou o termo controle social para definir esse como sendo o principal locus da participação social, sendo evidente que o termo recebeu uma abordagem bem mais abrangente comparado com as falas mais restritivas sobre o papel que caberia à participação.

Outras 11 entrevistadas (5, 8, 10, 15, 17, 21, 22, 28, 32, 39 41- apenas uma apresenta o indicador viés contrário, todas as outras são favoráveis) foram categóricas em afirmar a importância do papel deliberativo do Conselho. Além dos aspectos já apontados, como o modelo participativo ser um antídoto contra antigas práticas fragmentárias e baseadas na benemerência, a própria implementação e consolidação do SUAS só teria sido possível por essa característica deliberativa do Conselho. Já que quase todas as normas de funcionamento do SUAS foram debatidas pelas IPs, ou seja, em conferências e a partir das deliberações emitidas pelo CNAS, sendo seguidas por todos os entes da federação. Algumas se tornaram leis ou decretos, muitas vezes, anos mais tarde. Recordaram, assim, que os fóruns de deliberação e pactuação são, na percepção dessas entrevistadas, os responsáveis pela implantação dessa política em tão pouco tempo.

Ao longo dos anos todos os dispositivos foram discutidos exaustivamente, até criar consensos, para que o Conselho aprovasse. A única política pública que implementou uma estrutura como a nossa, que é a maior do mundo, já que opera o BPC, o PBF, o Cadastro, os serviços, os programas, em um sistema público de decisão. Todas as provisões de forma integrada, articulada, foram implantadas por resolução do Conselho. Até que, em 2011, conseguimos trazer para a LOAS. Chegamos em todos os municípios com as resoluções do Conselho. O Conselho tinha muita força para tudo (Entrevista 28, Gestão Rousseff/Campello, livre provimento, serviço social).

Algumas entrevistadas também argumentam que a falta de deliberação levaria à redução da relevância das posições da sociedade civil, além da perda de qualidade na implantação da política pública.

De igual forma, a deliberação paritária é apontada como relevante para o equilíbrio de forças entre atores estatais e não-estatais. No entanto, há críticas muito presentes em um conjunto de entrevistas sobre o sistema de representação, ou seja, a forma como os representantes, tanto dos Conselhos como das Conferências, chegam até esses fóruns e como isto impacta a deliberação. Assim, em certa medida o extenso debate sobre representação nas democracias se reproduz no microcosmo das IPs. Questões como representação de minorias, ditadura das majorias, corporativismo, poder econômico, entre outros pontos. Repercutindo, em determinada medida, o que a produção científica já havia apontado – (FARIA *et al*, 2017 KASHIWAKURA, 2017; GURZA LAVALLE *et al*, 2006; MILANI, 2008):

Você, certamente, conhece essas críticas. São críticas no sentido de que tudo que é levado para aquele espaço já tem um acordo prévio, então não necessariamente aquele é um espaço de participação ampla e plena. Desses acordos de pequenos grupos que, aparentemente, está distribuído em maior número de pessoas para tomada de decisão, mas que na realidade, você tem pequenos grupos participando. Algo que reproduzia um pouco da representatividade no Legislativo. Então essa era uma grande crítica que me parece que ela ainda está presente. (Entrevista 19, Permanente, livre provimento, outra formação).

E aí você tem a representação dos cegos, a representação disso, daquilo. É uma pulverização que não contribui. Então é uma briga de quem fica com o pedaço de quem. Qual é o pedaço que eu pego, qual é o recurso que eu destino.... Então vira um bando. Não é uma representação, é um bando, entendeu? Então tem que ter preparação. Poxa! Tanto trabalho, tanta coisa! As Universidades trabalhando, discutindo a questão da representação. Você mesma é uma! E isso não se aplica. Ou seja, temos que ter mais ciências e menos amadorismo nessas questões.... Ou seja, eu te pergunto: você não tem que ter alguma sustentação para representar nesses Conselhos? Entende? Você não tem que ter algum suporte? (Entrevista 34, Gestão Temer/Terra, livre provimento, outra formação).

Para além das críticas aos representantes, à forma em que opera a representação da sociedade civil nos conselhos e sua influência no processo deliberativo, há outras formas de reduzir o poder decisório das IPs, sem que seja necessário mudar as normas que as regem. Sendo que essas práticas demandam, muitas vezes, atuação direta e intencionada dos atores governamentais, como a fala abaixo permite compreender:

.....no período Temer....tinha muita gente que ia para lá e não falava absolutamente nada e não se envolvia com nada. Ficava com seu laptop levantado e observando mensagens ou achando que aquilo ali era uma coisa proforma, preciso estar aqui formalmente. Tanto é que acabei me cansando muito no finalzinho dessa gestão, no finalzinho do governo Temer, porque a impressão que me dava era que só eu buscava fazer essa costura. Uma costura que eu não tinha os elementos necessários, de cima para baixo, de quem, hierarquicamente, deveria me dar a condução, mas eu buscava fazer alguma costura porque aquele era o espaço para isso. E eu estava como conselheira governamental ali. Mas eu estava indo além, porque se eu parasse para pensar eu deveria fazer como os outros. Ficar quieta, olhando para um celular, porque não tinha orientação específica. A orientação era: “Deixa falar. Deixa as pessoas vocalizarem o que quiserem aqui”.... Espaço de participação é espaço para vocalização. Deixa para falar, fala tudo! Mas é para vocalizar só! Não é para vocalizar e ouvir o que dá para fazer. Deixa falar, fala bastante, fala o que quiser, estamos aqui para ouvir, mas é só ouvir, parou aí (Entrevista 19, Permanente, livre provimento, outra formação).

Essa fala mostra duas questões que devemos destacar. Primeiro, se a sociedade civil conta com repertórios contenciosos (TILLY, 2013) e de interação (ABERS & VON BÜLLOW, 2011), os atores estatais contam com as capacidades conversacionais (SOUZA, 2016), quando participam de um projeto democrático. Mas quando o projeto político é menos afeto a esses processos participativos, surgem repertórios que inibem a participação, como a que vamos chamar aqui de prática do silêncio. Como bem descreve a fala. É deixar de escutar as demandas para depois analisar. É simplesmente deixar de ouvir e de interagir e, por conseguinte, de construir algo em conjunto.

Mas a entrevista também explicita outro aspecto relevante. Há projetos em disputa dentro da Administração e os atores estatais são capazes de estabelecer estratégias de resistência. Como a entrevistada diz, ela não se conforma em só ouvir, ela irá questionar as chefias e os próprios colegas. Apesar de não ser o foco específico do nosso trabalho, como veremos mais adiante, os atores estatais também estabelecem outras formas de resistência, como atuar junto com a sociedade civil, fortalecendo posições que, em alguns momentos, é contrária à orientação do governo.

Entendemos como relevante, nesse momento, é observar que não há alinhamento automático com projetos políticos governamentais colocados para cada momento. Encontramos tanto resistência ao modelo democrático participativo de pessoas que trabalharam na gestão Rouseff/Campello. É fato que em menor número. Mesmo porque a participação social foi questão defendida, com diferentes dimensões e matizes, durante todo o período pós Constituição de 88 (DAGNINO, 2004). Entendemos que o *impeachment* marca um momento de inflexão para projetos menos afetos à participação social, gerando posições de maior questionamento e resistência a esse processo.

Veremos adiante que não se trata de um alinhamento automático a partir da participação neste ou naquele governo. É mais complexo do que isso, até mesmo como consequência da configuração da força de trabalho estatal brasileira. Trata-se de um mix de pessoas concursadas e com vínculos mais permanentes, com carreiras de formação para áreas específicas e outras generalistas, além de nomeados sem vínculos, contratos temporários etc (LOPEZ, 2015).

Como apontado no Capítulo 2, Ana Cláudia Teixeira (2020), identificou três sentidos dados à participação, considerando os partidos e as gestões de esquerda ou centro-esquerda. O primeiro sentido teria sido predominante na década de 1970, como mecanismo de construção da cidadania. Depois, nos momentos que se seguiram à democratização, ela passa a ser entendida como partilha de poder. Já no momento posterior, a partir dos anos 2000, com os partidos de esquerda assumindo liderança nos poderes Executivo de estados, municípios e, depois, na União, a participação passa a ser espaço de escuta e diálogo.

É fato que há uma polissemia de significados. É possível identificar atores que a compreendem como partilha de poder, há uma maioria que a compreende como escuta e forma de melhoria da política pública, também se percebe um conjunto de servidores que, estando mais ligados à gestão pública e de recursos, querem uma participação revisora de contas. No entanto, é possível identificar, conforme acima, uma minoria que questiona o modelo de forma

evidente, questionando até mesmo se é necessário escutar os atores não-estatais dentro do atual modelo. Mas o que caracteriza esses grupos? Há questões de trajetória que explicam essas diferenças? As mudanças institucionais influenciaram nas percepções?

Como a teoria nos informa, os atores formam suas posições a partir das relações que mantêm, do contexto em que estão inseridos, bem como de suas trajetórias (HASSENTEUFEL & SMITH, 2002; HASSENTEUFEL, 2011; ZITTOUN, 2014). Assim, na sequência seguimos dois caminhos analíticos. O primeiro (5.3) exploramos quais os fatores ligados às trajetórias pessoais influenciam em uma percepção mais ou menos favorável à participação. Chamamos esses fatores de atributos, que foram definidos conforme exposto nos capítulos anteriores. O segundo caminho é analisar como os diferentes projetos políticos existentes na gestão Rousseff/Campello e Temer/Terra impactaram os enquadramentos.

5.3 – NORTEADORES DO ENQUADRAMENTO

Como dito anteriormente, advogamos que discursos são situados e refletem um período específico, mas ao mesmo tempo espelham valores construídos nas interações sociais, no fazer profissional, na formação, entre outros processos relacionais. Começamos nossa análise explorando o papel que as relações mais diretas com as organizações sociais desempenham na construção do enquadramento da participação.

Inicialmente, observamos o papel reservado pelos atores estatais às Entidades – prestadoras do serviço socioassistencial à população. Analisamos que as entrevistadas, que trabalharam em diferentes gestões, reconhecem a importância dessas Entidades para as formulações de implementação da política de assistência. Trata-se de entendimento diverso ao papel tradicionalmente apontado para esse conjunto de prestadores de serviços.

Na sequência, ampliamos o foco e buscamos identificar qual o enquadramento dado à participação, considerando a existência de relação anterior com organizações sociais, movimentos sociais, sindicatos e afins.

O primeiro ponto é especialmente interessante, já que as Entidades ou as organizações da sociedade civil (OSCs)⁶⁰ foram, durante muitos anos, apontadas como sendo a tradução na prática de um pensamento que considerava a assistência social como complementar e periférica,

⁶⁰ Organização da Sociedade Civil (OSC) foi o nome adotado pela atual legislação - Mrosco - para definir as organizações sem fins lucrativos que prestam serviços sociais, sejam os socioassistenciais, educacionais, no âmbito da saúde, entre outros. No entanto, entre os que trabalham na assistência social o nome **Entidades** ainda aparece comumente.

destinada aos excluídos, cujo prestação era seletiva, caritativa e não obrigatória (MENICUCCI & GOMES, 2018; DRAIBE, 1989). Dessa forma, uma política insuficiente e com graves descontinuidades. De igual forma, se desresponsabilizava o Estado do atendimento às múltiplas vulnerabilidades da população. A implementação do SUAS seria o contraponto a esse arcabouço, ao advogar-se uma assistência social de prestação universal e como direito de todos e acessível a todos que enfrentam as várias formas de vulnerabilidade social.

No entanto, observa-se uma mudança gradual ainda em consolidação, sobre o papel das Entidades, que passaram do assistencialismo para serem reconhecidas na prestação de serviços socioassistenciais, em uma perspectiva de complementaridade com a prestação estatal. Os profissionais que trabalham mais perto da coordenação da Rede Privada⁶¹, as apontam como imprescindíveis para os serviços socioassistenciais de alta complexidade.

Tinha serviços na proteção especial que só a rede privada oferta. Os CRAS e CREAS não dão conta. Então vista do ponto de vista da oferta o papel deles é fundamental. Agora na construção da política tem papel...mas em agendas específicas. Por exemplo, abriu diálogo com as APAES para tentar lapidar os serviços ofertados, servindo a tipificação. Esse diálogo com as APAES na construção da política foi fundamental (Entrevista 2, Gestão Rousseff/Campello, livre provimento, outra formação).

Paulatinamente, as Entidades foram se moldando às lógicas do SUAS, como a tipificação de serviços, e a coordenação via estados e municípios, que são os entes responsáveis pela contratação direta dos serviços socioassistenciais. (BRETTAS, 2016).

Agora, mas assim, mesmo nessa área a gente vê que é uma área permeada por um histórico no Brasil de filantropia. É uma área que permeia muito a questão da religião. Enfim, tudo isso, com todo esse cenário, não era perfeito, mas as coisas foram sendo construídas, foram sendo alteradas. Eu acho que as entidades também tiveram... E isso é muito interessante: ver que muitas entidades foram se abrindo, se alterando, se modificando e como eles têm orgulho de contar essas histórias. Eles se orgulham de contar a história de como foram mudando, como foram melhorando, o atendimento foi se alterando. (Entrevista 7, Permanente, livre provimento, outra formação).

Há um ranço da assistência social que é em função do histórico, mas acho que tem um viés ideológico, que é o fato das pessoas do ministério não gostarem da Rede Privada. Quando acabei de chegar o que me passavam é que aquela área era o raio 'desmantelador' do SUAS. Mas é necessário considerar, por exemplo, que 90% do acolhimento de idoso é feito pela Rede Privada. (Entrevista 13, Gestão Temer/Terra, carreira federal, outra formação).

Essas três entrevistadas trabalharam/trabalham diretamente na área que gerencia os contatos com a Rede Privada. Assim, a relação direta e permanente com as organizações sociais

⁶¹ Rede Privada é o nome que se dá ao conjunto de organizações da sociedade civil que estão credenciadas para trabalhar junto aos municípios na prestação de serviços socioassistenciais. Trata-se de uma contraposição à rede pública que seria composta pelos CRAS e CREAS e pelo fornecimento de serviços diretamente pelos entes estatais.

acarretou um enquadramento favorável a elas, inclusive com papel relevante para a definição da política pública.

Esse é o ponto de partida que nos instigou a questionar se havia impacto no enquadramento da participação social quando se tem/teve experiência anterior ou concomitante ao desempenho das funções no governo com iniciativas da sociedade civil, organizações sociais e afins.

Os resultados, conforme tabela abaixo, demonstram que as pessoas que participaram desse tipo de iniciativa eventualmente ou frequentemente possuem proporcionalmente um entendimento mais favorável à participação, do que aquelas que nunca estiveram nessa relação. Proporcionalmente, 54% (16 de 30) dos que nunca atuaram em iniciativas da sociedade civil, 100% dos que atuaram eventualmente e 85% (7 de 8) dos que o fizeram com frequência apresentaram viés favorável para a participação.

Tabela 8 - Atuação em organizações sociais e percepção da participação

	Nunca		Eventual		Frequente		% Linha
Viés- Favorável	16	36,4%	6	13,6%	7	15,9%	65,9%
Viés-Contrário	12	27,3%	0	0,0%	1	2,3%	29,5%
Neutro	2	4,5%	0	0,0%	0	0,0%	4,5%
% Coluna		68,2%		13,6%		18,2%	100,0%

Fonte: Elaboração própria

Na sequência, exploramos outros atributos, conforme anteriormente detalhados. Um desses atributos está relacionado à vivência junto às IPs, em especial junto aos conselhos de políticas públicas, seja em âmbito federal, estadual ou municipal e o que esta informa sobre a percepção de participação. Primeiro, apenas 29,5% das entrevistadas nunca participaram rotineiramente desses fóruns, como resumiu uma das entrevistadas:

Apesar do CNAs estar próximo aqui, é mais o que eu escuto do que efetivamente conheço. Eventualmente acompanho uma agenda específica e faço uma fala. Participo pouco, mas ouço as pessoas (Entrevista 24, Permanente, carreira federal, outra formação).

Manter relações permanentes com os atores sociais atuando nas IPs, se mostrou relevante. As entrevistadas que informaram participar de forma permanente de conselhos são, proporcionalmente, mais favoráveis à participação social. Entre as que participaram de algum Conselho, em qualquer nível, mais de 75% apresentam viés favorável (24 de 31), contra menos

de 40% (5 de 13) das que declararam nunca ter vivenciado essa situação. Em determinada medida, corrobora-se os achados de Alice Mazeaud (2012), analisados no Capítulo 2, de que os profissionais que estão no cotidiano das relações com a sociedade civil acabam por ter uma avaliação mais positiva do processo, sendo o inverso verdadeiro.

Tabela 9 - Experiência com conselhos de políticas públicas e percepção da participação

	CNAS e outros conselhos federais		Conselhos assistência estado/município		Nunca participou de Conselhos		% Linha
Viés-Favorável	22	50,0%	2	4,5%	5	11,4%	65,9%
Viés-Contrário	7	15,9%	0	0,0%	6	13,6%	29,5%
Neutro	0	0,0%	0	0,0%	2	4,5%	4,5%
% Coluna		65,9%		4,5%		29,5%	100,0%

Fonte: Elaboração própria

Apesar do número pequeno – 2 pessoas – a tabela acima indicava de certo modo que a vivência nos níveis subnacionais também era relevante para uma percepção favorável da participação.

Assim, buscamos ver a diferença entre aquelas entrevistadas que só atuaram no nível federal em relação às que já tinham experiência nos outros níveis. Conforme Tabela 10, entre aquelas entrevistadas que não tiveram experiência nos níveis subnacionais, apenas 43% (9 de 21) apresentam viés favorável, contra quase 90% dos que trabalharam em estados e municípios. Resultado esperado, já que é no âmbito dos municípios que o papel de “fiscal da política” que a sociedade civil exerce é mais evidente e também é nessa instância que a prestação de serviços de fato ocorre, com forte participação das entidades que interagem permanentemente com o poder público.

Tabela 10 - Nível federativo de atuação e percepção da participação

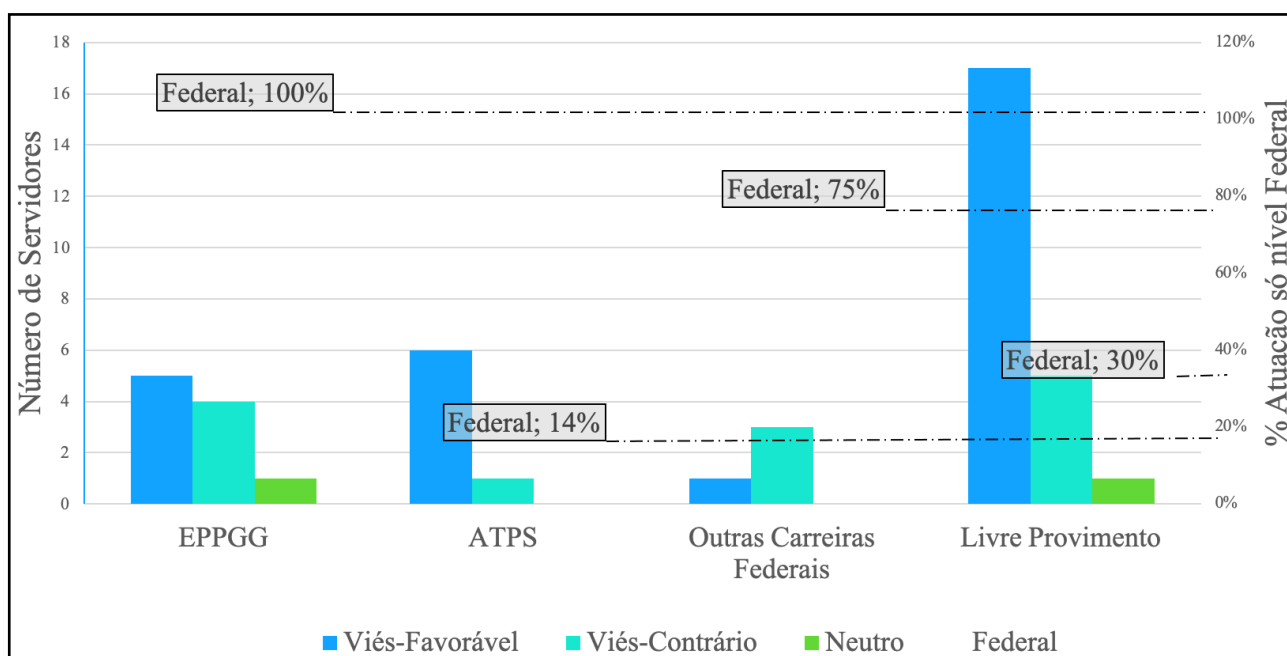
	Apenas Nível Federal		Estados/ Municípios	
Viés-Favorável	9	20,5%	20	45,5%
Viés-Contrário	10	22,7%	3	6,8%
Neutro	2	4,5%	0	0,0%
% Coluna		47,7%		52,3%

Fonte: Elaboração própria

Em certa medida, esses números podem ser confirmados quando analisamos os pertencentes de carreiras federais e os sem vínculos. Conforme metodologia de classificação, os sem vínculos são aqueles que **não** pertencem às carreiras da APF ou, eventualmente, possuíam vínculos com carreiras específicas dos estados ou municípios.

O gráfico abaixo traz três dimensões de informação: o vínculo (carreira federal ou não), o viés favorável e contrário de cada um desses vínculos e quantas dessas pessoas tiveram apenas experiência no nível federal, ou seja, não atuaram no nível municipal ou estadual na área de assistência social.

Gráfico 7 - Tipos de vínculo com a administração pública e percepção da participação



Fonte: Elaboração própria

Observamos que nenhuma das pessoas que são da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental tiveram experiência no nível subnacional. Contrariamente, os Analistas Técnicos de Políticas Sociais - ATPS e os de Livre Provimento tiveram, majoritariamente, experiência nos níveis subnacionais. Apenas 14% e 30%, respectivamente, desses dois segmentos tiveram experiência apenas no nível federal.

Confirma-se que a vivência nos níveis subnacionais, em especial nos municípios, impacta a percepção sobre a participação. A comparação entre duas carreiras similares, no sentido das atribuições - ATPS e EPPGG -, indica que a experiência em estados e municípios acaba por ter significado para o enquadramento da participação. Observe-se que 50% e 86%

dos EPPGGs e dos ATPs, respectivamente, apresentam viés favorável.⁶², sendo que os ATPs tinham experiência prévia nos níveis subnacionais, enquanto os EPPGGs possuíam apenas experiência no nível federal. De forma semelhante, as outras carreiras federais em que 75% só trabalharam nos níveis federais, os mesmos 75% têm viés contrário à participação⁶³. De igual forma, as pessoas sem vínculo com as carreiras da administração pública federal, mas que atuaram antes da experiência na SNAS nas gestões estaduais e municipais da assistência, tendem a ser significativamente mais favoráveis aos processos participativos.

As falas iniciais já indicavam que a formação em serviço social tem alguma significância. Os dados sobre a formação profissional confirmam que os saberes e conhecimentos adquiridos na trajetória da formação profissional são relevantes para a formação do entendimento das questões. No caso, quanto mais próximo à formação do serviço social e ciências sociais mais se apresenta um viés favorável à participação.

Tabela 11 - Formação profissional x Indicador de percepção

	Viés-Favorável		Viés-Contrário	Neutro
Serviço Social	14	100%	0	0
Ciências Sociais	5	83%	1	0
Administração	1	17%	5	0
Direito	2	33%	3	1
Outras- Humanas	7	58%	4	1

Fonte: Elaboração própria

O serviço social é a carreira que tradicionalmente alicerça a Assistência Social - que também é composta por psicólogos, terapeutas, entre outras -, tendo sido fortemente impulsionada com a instituição do SUAS e o reconhecimento da Assistência Social como direito. Dessa forma, é compreensível que, por uma questão de formação, esse conjunto seja mais favorável à participação.

A participação de assistentes sociais e/ou acadêmicas ligadas a essa área também é de inegável relevância. Pesquisadoras como Dirce Koga (doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Pós-Doutorado em Serviço Social pela

⁶²Apenas uma ATPS apresenta viés contrário e, de igual forma, apenas uma tem experiência no nível federal, as outras trabalharam também nos níveis subnacionais. No entanto, não se trata da mesma pessoa, impedindo qualquer simplificação no sentido da experiência nos níveis subnacionais ser determinante para uma avaliação positiva sobre a participação. Trata-se apenas de um dos aspectos de influência, entre outros fatores.

⁶³ Nesse caso específico, a mesma pessoa que tem viés-favorável é a única que teve experiência no nível estadual ou municipal, confirmando a tendência de que essa atuação influencia a percepção do ator estatal.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)⁶⁴ e Aldaiza Sposati (Mestre e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Pós-Doutora pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra) são nomes presentes nos vários fóruns da assistência.

Por último analisamos a questão de gênero, conforme Tabela 12, abaixo:

Tabela 12: Gênero x Indicador de percepção

	Viés-Favorável		Viés-Contrário		Neutro	
	Total	%	Total	%	Total	%
Masculino	10	23%	10	23%	1	2%
Feminino	19	43%	3	7%	1	2%

Fonte: Elaboração própria

As mulheres se mostraram significativamente mais favoráveis à participação. Os percentuais da Tabela expressam a relação com o total das entrevistas (por exemplo, 19 entrevistas de um universo de 44). Mas se considerarmos a relação dentro de cada gênero, veremos que mais de 80% das mulheres apresentaram viés favorável. O gênero masculino apresentou viés favorável de pouco mais de 45%. Vale lembrar dois aspectos: primeiro, que a formação em serviço social é, tradicionalmente, uma área em que as mulheres estão em ampla maioria. Assim, podemos inferir que gênero e formação profissional tem correlação favorável; segundo, há uma sub-representação do gênero feminino na nossa amostra, como detalhado no Capítulo 5. Assim, podemos supor que o conjunto da SNAS apresente viés ainda mais favorável à participação social.

Dessa forma, se buscarmos uma administração participativa (BRUGÉ, 2009; TARRAGÓ, BRUGUÉ & CARDOSO Jr, 2015), o perfil da SNAS nos indicaria que devemos focar em profissionais do gênero feminino, com formação em serviço social ou áreas próximas; podendo ser ou não de carreira, mas que obrigatoriamente tenham experiência nos níveis subnacionais. Além disso, como se diz usualmente nos processos seletivos: ter experiência anterior em conselhos de política e em organizações sociais ou afins é um diferencial.

Evidentemente, esse mix de formações e percepções é fruto também das escolhas feitas para a pesquisa. Optamos por ter esse olhar mais abrangente, considerando tanto profissionais

⁶⁴ O nome de Dirce Koga surge em função das atas analisadas para a realização desta pesquisa, mas também devido ao importante papel desempenhado por ela ao longo de toda a sua produção acadêmica e participação cidadã sobre e na construção do SUAS. Prestamos aqui nossa homenagem à pesquisadora Dirce Koga que faleceu, precocemente, em outubro de 2021.

que atuavam diretamente na interlocução como os que desenvolvem tarefas mais técnicas/operacionais. Sendo que não é possível simplificações do tipo: os que estão mais distantes são mais resistentes e vice-versa. A análise nominal demonstrou que há profissionais diretamente ligados às IPs que foram bastante críticos ao processo e que há outros fatores intervenientes na construção da percepção, tais como elencados, como experiências anteriores, áreas de formação etc.

Na sequência exploramos a relação da posição mais ou menos favorável, considerando o impeachment como um momento de inflexão (KEMAN, 2011), com forte mudança institucional. O caso permite a análise comparativa dos resultados dentro de um mesmo caso (RAGIN, 1987; YIN, 1994) e nossa hipótese é que essa ruptura acarretou mudança na percepção dos atores estatais.

5.4 – PONTO DE INFLEXÃO: PRÉ E PÓS-*IMPEACHMENT*

Qual o impacto das mudanças político-institucionais, ocorridas nesse período, na percepção dos atores envolvidos? Essa é a pergunta que buscamos responder ao analisar os dados tendo como ponto de inflexão o impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Primeiro, é necessário compreender que o *impeachment* não foi apenas um ato, mas um processo. Os anos que antecedem ao *impeachment* são marcados pela apertada vitória na reeleição de Dilma Rousseff (PT), e a onda “antitudo que está aí”⁶⁵ já se fazia fortemente presente, acabando por desembocar no processo de seu impedimento dois anos após o início do novo mandato. Esses movimentos se caracterizarão também por aversão aos instrumentos da democracia participativa, ou seja, questionaram e questionam, por exemplo, as instituições

⁶⁵ Desde junho de 2013, o cenário brasileiro foi marcado por uma sequência de manifestações. Inicialmente, reivindicações por melhorias de serviços públicos de saúde e educação, enfim, por políticas públicas melhores e mais adequadas à população (KECK, 2013). No entanto, concomitante se consolida uma outra vertente, inicialmente com questionamentos difusos, que pode ser resumida na frase “contra tudo que está aí”. São questionamentos que serão vocalizados por grupos como o Vem pra Rua, Movimento Brasil Livre (MBL) e Revoltados *On-line*, os quais adotarão um tom de crescente insatisfação com os governos petistas, baseados na crítica de que seria o partido responsável por práticas corruptas e por ineficiência na gestão. Como contraponto a esses problemas, são apresentados discursos galgados no patriotismo, no papel dos militares para alcançar a necessária disciplina para o desenvolvimento e o combate à corrupção (ALONSO, 2017). Esses grupos vão apresentar uma forte faceta conservadora em relação a agenda de costumes, por exemplo, com combate ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, ao que seria a destruição da família “natural e tradicional”, ao combate da “ideologia de gênero”, ao marxismo nas escolas, visto que a doutrinação de esquerda seria a causa do mal desempenho dos alunos. Questões pouco claras e muitas vezes sem aderência com a realidade, mas que obtiveram eco na sociedade e ganharam espaço significativo ao longo dos últimos anos (GOHN, 2016). Esses movimentos se caracterizarão também por aversão aos instrumentos da democracia participativa, ou seja, questionaram e questionam, por exemplo, os fóruns institucionalizados de participação social.

participativas e o ativismo dos movimentos sociais. O contexto aponta para o começo de um processo de desdemocratização (TILLY, 2013).

Dessa forma, havia uma mudança forte no contexto em que os mecanismos de participação estavam envolvidos e uma mudança direta na condução do Ministério. Conforme as **Tabelas 4 e 5**, no Capítulo 4, a mudança da gestão Rousseff/Campello para Temer/Terra acarretou uma mudança de perfil das pessoas que assumiram funções, mas também houve a permanência de profissionais.

Conforme apontado no Capítulo anterior, das 21 pessoas entrevistadas e que foram nomeadas pela Gestão Temer/Terra, 11 já eram servidoras da SNAS, mas não ocupavam DAS 4 ou 5. Outras 10 eram pessoas que não estavam na SNAS, dos quais 6 pertencem a alguma carreira da APF e desempenhavam funções em outras políticas públicas. Apenas 4 (20% do total nomeado) não tinham vínculo anterior com a APF. Como a maioria já estava ou na SNAS ou em alguma outra política federal, poderíamos esperar que houvesse pouca ou nenhuma mudança na percepção sobre o que significa a participação social.

Fizemos uma primeira análise exploratória via cruzamento de dados e informações (Matrix Coding Query - NVivo 12), observando a classificação do tempo de trabalho na SNAS (conforme **Tabela 2**: Classificação do tempo de trabalho na SNAS) e o Indicador que sumariza a posição das entrevistadas, a partir da análise dos pontos positivos e pontos negativos levantados em relação à participação social, dos conselhos e das conferências (Códigos de Análise disponíveis no **APENDICE B**). Resultado na tabela abaixo:

Tabela 13 - Gestões e percepções da participação social

	Permanente		Gestão Rousseff		Gestão Temer	
Viés-Favorável	6	75,0%	13	86,7%	10	47,6%
Viés-Contrário	2	25,0%	1	6,7%	10	47,6%
Neutro	0	0,0%	1	6,7%	1	4,8%
Percentual por gestão	8	100,0%	15	100,0%	21	100,0%

Fonte: Elaboração própria

É possível observar que os servidores que atuaram nas diferentes gestões têm percepções igualmente diversas. Enquanto os que atuaram na gestão Rousseff/Campello, o viés

a favor da participação social é quase unânime, os que atuaram na gestão Temer/Terra fizeram observações negativas significativamente maiores, e apresentaram uma postura mais crítica em relação aos processos participativos, conforme detalharemos adiante. Já os permanentes mostraram ser maioritariamente favoráveis, sendo que 63% desse conjunto são servidores de carreira e, na sessão anterior, exploramos as diferenças em relação às mesmas.

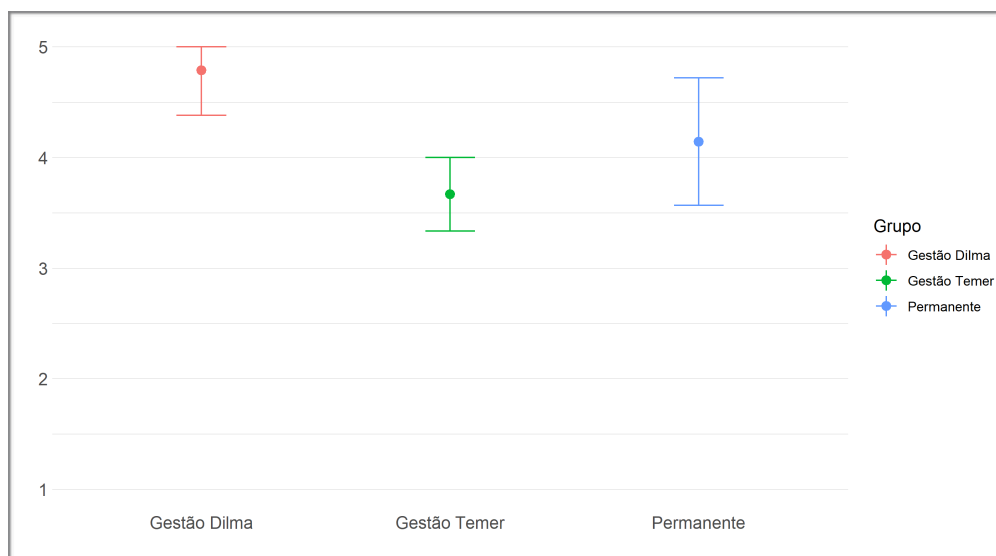
Entendemos esse achado como algo importante e significativo. Dessa forma, é necessário confirmar o viés e, também, levantar possibilidades que explicam a mudança de enquadramento entre as gestões. O Indicador, como detalhado no Capítulo 5, foi elaborado a partir da codificação feita, sendo esta uma interpretação do que foi dito (CAMPBELL et al., 2013). Assim, lançamos mão da possibilidade de análise quantitativa que as últimas questões do formulário permitiam, de forma a confirmar a análise.

A análise exploratória que utilizou métodos quantitativos foi feita a partir do questionário aplicado ao final das entrevistas (Questionário, APÊNDICE A). Foi solicitado às entrevistadas que respondessem a uma série de perguntas atribuindo notas de 1 (discordo totalmente) a 5 (concordo totalmente).

O objetivo era identificar se estatisticamente havia diferença nas posições em relação à participação. Por ser um número (n) pequeno de entrevistados, os intervalos de confiança apresentaram fragilidade, mas os gráficos demonstram que há tendência de maior apoio por parte da gestão Rousseff/Campello em relação aos nomeados da gestão Temer/Terra quando perguntados sobre o papel da sociedade civil.

Solicitamos que as entrevistadas dessem notas de 1 (discordo totalmente) a 5 (concordo totalmente), em relação a 8 assertivas. Abaixo, a análise das que apresentaram intervalo de confiança mais robusto. As respostas à questão 1 - “A sociedade civil que participa dos fóruns de deliberação ajuda a trazer soluções para a política de assistência social?” - demonstram que os servidores, que saíram nos meses após o impeachment (não participaram da gestão Temer/Terra), tendem a concordar mais dos que os nomeadas na gestão Temer/Terra, conforme gráfico abaixo.

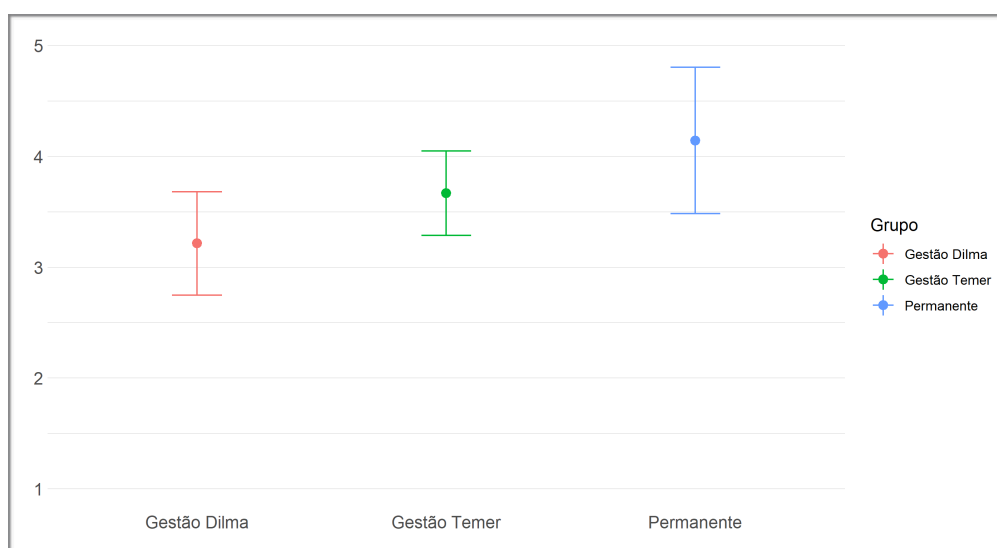
Gráfico 8 - Gestão: a sociedade civil que participa dos fóruns de deliberação ajuda a trazer soluções para a política de assistência social



Fonte: Elaboração Própria

Quando foi feita a afirmativa 3,- “a sociedade civil dentro dos fóruns tem o poder de pautar os debates de seu interesse” -, o movimento é inverso. As entrevistadas da gestão Rousseff/Campello tendem a concordar menos do que os da Gestão Temer/Terra. Uma explicação possível é que aquelas que percebem a sociedade civil como parte da solução, compreende também que é necessário ter mais participação e inclusão desses atores nos debates e definições de políticas públicas.

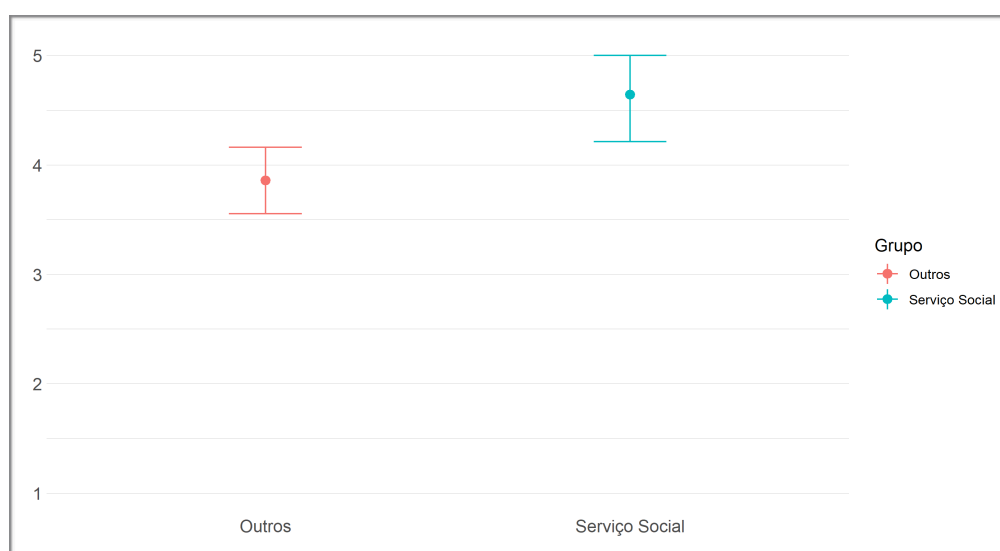
Gráfico 9 - Gestão: A sociedade civil dentro dos fóruns tem o poder de pautar os debates de seu interesse



Fonte: Elaboração própria

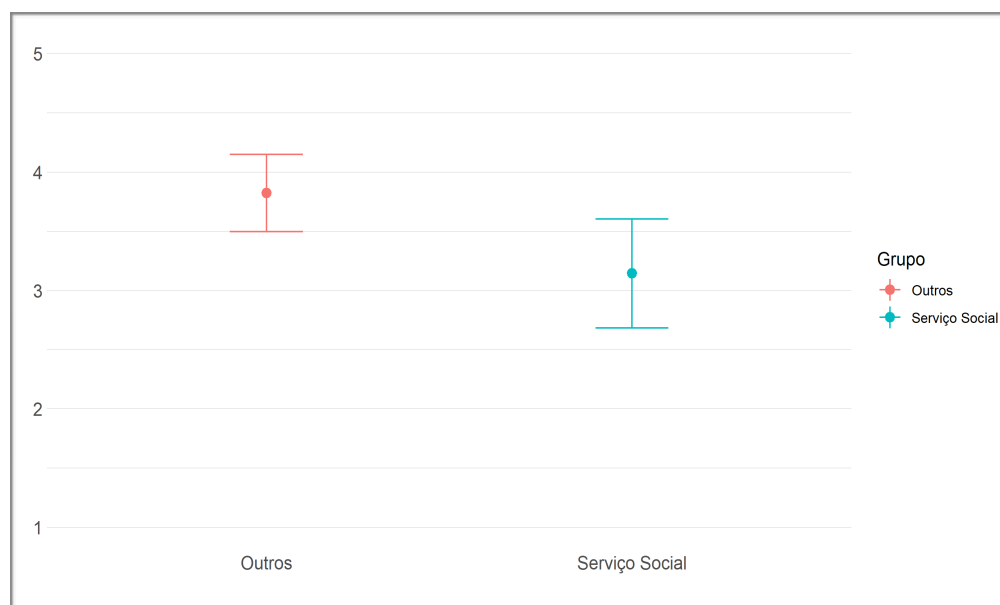
Conforme análise anterior, já havíamos identificado que o trabalho em sociedade civil, bem como o fato da profissional ter atuado nos níveis subnacionais são questões que influenciam no papel que se espera da participação social. No entanto, a variável formação profissional foi a que apresentou maior grau de relevância do ponto de vista estatístico, conforme intervalo de confiança abaixo apresentado. Quando comparadas as entrevistadas com formação em Serviço Social (formação) com as de outra formação profissional, foram encontrados os seguintes resultados para as mesmas questões acima:

Gráfico 10 – Formação: A sociedade civil que participa dos fóruns de deliberação ajuda a trazer soluções para a política de assistência social



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 11 – Formação: a sociedade civil dentro dos fóruns tem o poder de pautar os debates de seu interesse



Fonte: Elaboração própria

Assim, repete-se o padrão observado, anteriormente, quando se compara a gestão Rousseff/Campello e Temer/Terra. As pessoas com formação em serviço social tendem a entender de forma mais enfática que a participação social traz soluções para a política pública e que é necessário dar mais poder à sociedade civil nos fóruns. Lembramos, também que a presença das assistentes sociais na gestão Rousseff/Campello é bem mais significativa⁶⁶, fazendo com que a posição das assistentes e dos servidores da gestão petista seja similar.

Os Permanentes, além de numericamente inferiores, o que dificulta o tratamento estatístico, demonstraram posições menos claras. Aparentemente, estariam mais próximos de uma viés contrária à participação, ou seja, do apresentado pelas profissionais classificadas na gestão Temer/Terra. No entanto, o intervalo de confiança, conforme espelhado nos gráficos, permitiu pouco acuracidade.

Essa posição intermediária fica clara quando analisamos os dados apresentados na **Tabela 13**: Gestão e percepção da participação social. Observamos que é um grupo composto por 8 pessoas. Dos quais 75% é favorável à participação e outros 25%, ou seja, 2 pessoas apresentam viés-contrário. Assim, não são tão favoráveis chegando aos 85% da gestão Rousseff/Campello, nem tão contrários como os menos de 50% de Temer/Terra. Interessante

⁶⁶ Na gestão Rousseff/Campello mais de 50% das entrevistadas eram formadas em serviço social, enquanto na Gestão Temer/Terra cai para 25% e nos quadros permanentes a proporção é de 1/8.

observar que, das duas entrevistadas com viés contrário, uma pertence à carreira federal e outra é apenas DAS (livre provimento). No entanto, ambas não tem atuação direta junto aos mecanismos de participação, confirmando-se os achados apontados na **Tabela 9**: Experiência com conselhos de política públicas e percepção da participação.

Por meio da análise qualitativa das entrevistas buscamos compreender se houve realmente uma mudança no enquadramento da participação social, em que sentido foi essa mudança e, se possível, porque isso ocorreu. Fizemos essas análises em especial a partir das questões 12, 13 e 14 do roteiro de entrevista (APÊNDICE A).

O período pré-impeachment apresenta maior unidade de pensamento nos atores estatais, principalmente, naqueles que deixaram a área em função da saída da gestão Rousseff/Campello. Trata-se de defesa quase unânime da participação social como elemento de combate ao modelo assistencialista e como fonte necessária para a melhoria da política pública. As críticas estão ligadas aos interesses corporativos das entidades, à melhoria do modelo representativo, ou à falta de preparação dos representantes⁶⁷. Enfim, o conjunto das críticas não coloca em xeque o modelo propriamente dito. Como resumiu a Entrevista 14: “você tinha os dinossauros do SUAS, aquela galera que viu o SUAS nascer e virar uma política pública. E defendiam isso com muita qualidade e muito afinho...” (Entrevista 14, Gestão Temer/Terra, carreira federal, serviço social).

Há também uma série de considerações, desse conjunto de entrevistadas do período pré-impeachment, sobre as consequências e os problemas causados pela desestruturação do campo da assistência a partir do impeachment. No entanto, não analisaremos essas colocações, visto que a grande maioria se afastou da atuação direta do campo da assistência no nível federal – a exceção são pessoas que perderam o cargo, mas seguiram na área. Outra parte foi trabalhar em outras políticas públicas, algumas pessoas voltaram a atuar nos estados e municípios e há os que se aposentaram e se afastaram do debate.

Concentramos nossas análises no que os atores estatais, que assumiram os cargos a partir da gestão Temer/Terra ou que permaneceram nas posições revelaram. Como já observado, anteriormente, uma parcela dessas pessoas já estava na própria SNAS ou em órgãos próximos,

⁶⁷ Essa preparação pode ser traduzida pela seguinte fala: “Então quando tem instâncias no âmbito da Assistência que tentam construir e fortalecer esse espaço de participação, a gente também se depara com um despreparo da própria população de se fazer representar dentro das instâncias mais democráticas. Então isso também faz parte, que é construir esse processo de capacitação e de preparo dos conceitos. Então isso também teve que haver, durante todo esse período houve um movimento grande, constante e permanente de capacitação” (Entrevista 41, Gestão Rousseff/Campello, livre provimento, serviço social).

sendo que apenas 20% estavam fora dessa estrutura. Os relatos apontam para a convergência do entendimento do que ocorria.

5.5 – PÓS-IMPEACHMENT: RUPTURA DE VÍNCULOS

A primeira questão é a do conflito pós-impeachment. O processo traumático causou uma perda de confiança entre os atores estatais e não-estatais. De acordo com as entrevistadas, era perceptível o receio dos representantes da sociedade civil de que o Governo Temer fosse um governo de destruição do Estado de bem-estar social ainda embrionário e em construção. Isso teria gerado um antagonismo mesmo contra o grupo que se manteve na SNAS para garantir a continuidade da política. Lembrando que, como estabelecido na literatura, é necessária a existência de uma relação de confiança para que as contribuições dos atores não estatais sejam incorporadas (MACKENZIE & WARREN, 2012).

Esse grupo, que permaneceu, se sentiu, de certa forma, traído ao não ter mais receptividade às suas posições, que, muitas vezes, conforme relatos, seriam as mesmas anteriormente defendidas. Abaixo duas entrevistadas que assumiram o cargo na gestão Temer/Terra, mas que já atuavam na SNAS, sendo ambas formadas em serviços social, e pertencentes a carreiras federais, relataram experiências muito similares:

Já passei por essa situação de apanhar e eu pensando: ‘to falando há meia hora e essa pessoa não tá escutando o que eu ‘tó falando. Ela olhando para minha cara e ela tá vendo escrito na minha testa TEMER. Eu apresentando resultado de serviços com criança de 0 a 6 que, desde 2015, é feito. E eu lá falava, falava e no final a pessoa pega e fala: isso é um absurdo de onde vai vir o recurso para esse novo serviço e eu lá. Que novo serviço? Onde você ‘tava? Tinha essa disposição da briga e embate e que tudo que viesse do Governo Federal era ruim. Isso foi uma perda inclusive de qualidade de discussão. A reunião acabava por ser um embate e perdia-se um tempo enorme. (Entrevista 14; Gestão Temer/Terra, carreira federal, serviço social).

Quando a gente tem em 2016, esse corte, com o impeachment da Dilma, a Sociedade Civil começou um movimento de que quem ficou no Ministério era golpista. Enquanto a gente que era servidor, o que você faz? Você é servidor e vai embora? Você pede demissão? Não é assim. Tem uma coisa de sobrevivência então a gente mantém ali. Mas a gente escuta (Entrevista 26, Gestão Temer/Terra, carreira federal, serviço social).

O acirramento dos ânimos também esteve bastante presente na fala dos que acabavam de chegar. Como a entrevistada abaixo que foi nomeada para a gestão Temer/Terra e não tinha vínculo anterior com a APF:

Na verdade, eu fui para lá foi depois do governo PT. Eu fui para lá em 2017, então eu só presenciei conflito! Sabe? Porque aí era questão de contra, era Fora Temer, Fora Temer o tempo todo. Porque o Conselho era todo PT....Então você vê que a política invadiu totalmente a coisa. E, principalmente, na época do Temer, nossa senhora! A

coisa ficou feia! (Entrevista 34, Gestão Temer/Terra, livre provimento, outra formação).

Sem adentrar no mérito de ser ou não uma continuidade, a partir daí percebe-se uma inflexão. Soma-se a isso os novos entrantes com visão diferente sobre o papel do Estado no combate às vulnerabilidades. Por exemplo, pessoas ligadas ao programa Comunidade Solidária⁶⁸ que, como uma política neoliberal, prega “a delegação da responsabilidade de implementar programas sociais ao setor privado e ao ‘Terceiro Setor’” (TESSAROLO & KROLING, 2021), assim advogam por um modelo com menor presença estatal.

Outra experiência que eu tive, ampliando mais essa questão da participação, foi com a doutora Ruth Cardoso no Comunidade Solidária. Ela começou a discutir todas essas questões de participação e tal. [...] Então conceitos como controle social, a própria participação social eles foram burocratizados, entendeu? Por quê? Porque misturou tudo! Você não tem os Conselhos, as representações não têm que governar ou governar junto com. Eles têm que cumprir seu papel, sim de controle social, de participação, mas sem entrar e querer entender tecnicidade da coisa, sem orientação [...] A Assistência Social hoje, que é uma política pública mais estatizante, é a visão. Então desconfiam, questionam muito a participação das ONGs. Eles acham que estão roubando o papel deles. Isso ficou claro pra mim lá! Eu tive muita dificuldade de lidar com isso (Entrevista 34, Gestão Temer/Terra, livre provimento, outra formação).

As conferências nacionais por sua vez também ganharam novos contornos a partir da mudança de governo. A periodicidade foi alterada, passaram a acontecer apenas as obrigatórias. As normas estipulam a obrigatoriedade de se realizar conferência nacional de 4 em 4 anos. As transcrições das falas abaixo apontam essas mudanças. Na gestão Rousseff/Campello as Conferências deveriam traçar os grandes rumos para a área, na Gestão Temer/Terra há uma clara perda de status, passam a ser algo sugestivo e há até um sentimento de que “como não percebi que eles não tinham poder antes??” (Vide a última fala).

⁶⁸ O programa Comunidade Solidária foi instituído pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto n. 1.366 de 12 de janeiro de 1995. Seu objetivo era contribuir na articulação da sociedade brasileira, mobilizando recursos humanos, técnicos e financeiros para o combate eficiente à pobreza e à exclusão social. Para ver as diferenças entre o programa Comunidade Solidária e o programa Bolsa Família, ver: A passagem do Programa Comunidade Solidária para o Programa Bolsa Família: continuidades e rupturas, de Enzo Tessarolo e Aloísio Kroling, 2021.

Tabela 14 - Avaliação do papel das conferências nos diferentes ciclos de gestão

<p>Gestão Rousseff/Campello</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Conferir... o papel da conferência é conferir e criar rumos. Temos que ter o hábito de conferir, de apontar os rumos. Não é evento para dizer que fez. É ato de avaliar. O poder público apresenta o balanço, tem o ato de conferir. De qual forma, de qual estratégia do que foi deliberado nas últimas Conferências. De possibilitar que a Conferência aponte os próximos rumos, para ampliar, expandir, melhorar (Entrevista 28, livre provimento, formação em serviço social).</i> • <i>Quando a Conferência é estruturada realmente para garantir a participação, para o debate acontecer sem maquiagem e sem direcionamentos específicos. Para mim, ela é um espaço fantástico. Para mim é um espaço onde realmente o debate acontece. Então para mim, a Conferência é um espaço super importante para debater e construir a política. E se ela for realmente pensada para conferir aquilo que estava sendo feito, que estava sendo implementado para mim é o espaço perfeito. (Entrevista 29, livre provimento, formação serviço social).</i>
<p>Gestão Temer/Terra</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Hoje em dia, na verdade desde o governo Temer, a tendência é fazer só as obrigatórias e mesmo assim considerá-la muito sugestiva, do que propriamente algo que é levada a decisão para os rumos da política pública. (Entrevista 23, livre provimento, outra formação).</i> • <i>Para que servem as conferências? Pois é! Eu também 'tó querendo saber. A conferência tem um problema pior do que os conselhos. Porque o gestor adota as deliberações se ele quiser. Ai vira um problema político para o gestor se ele adota ou adota mal a deliberação. E há falta de efetividade nessa participação. (Entrevista 32, carreira federal, outra formação).</i> • <i>Qual o poder deliberativo do Conselho? Se você for ver, o Conselho extrapola e muito o poder dele. Se for fazer uma análise legal, constitucional etc. ele extrapola e muito. Não sei se você ficou sabendo, mas na Conferência Extraordinária de 2018 essa discussão foi muito forte. Quase chegou a se falar que o SUAS tem várias normas sem validade, a COJUR estava lá e falou que nenhuma resolução do CNAS, seja a NOB, passou pela COJUR então... olha se passar o nosso parecer pode não agradar a todos. Tem vários pontos deveriam ter sido vistos e não foram vistos. O pessoal do CONGEMAS ficou tão impactado com isso que falou que "olha eu me sinto que fui feito de criança todo esse tempo". Acreditamos que algo estava dado, estava posto e que não está. (Entrevista 6, livre provimento, outra formação - já estava na área e foi nomeado para cargo na gestão Temer/Terra).</i>

Fonte: Elaboração própria

Assim, a mudança brusca, fruto do próprio impeachment, enquanto quebra da normalidade democrática, fragilizou ou até mesmo rompeu com vínculos de confiança, mesmo quando esses existiam anteriormente. Isso dificultou a construção de uma agenda e de soluções conjuntas entre os atores envolvidos nas várias interfaces socioestatais. Como consequência, as práticas dessas relações se reconfiguraram.

5.6 - CONCLUSÃO

De forma resumida, a pesquisa revela que a participação social para os atores estatais é entendida como estruturante do campo da assistência social. Majoritariamente, entende-se como um antídoto para que não se volte a uma forma assistencialista, caritativa, voluntarista e precária dos serviços socioassistenciais. Mesmo o grupo menor que coloca a tônica da participação social nos processos de fiscalização, mostra-se dependente do modelo instituído. Há uma percepção clara de que mudanças no modelo acarretaria elevado ônus, tanto em função do desgaste social, como da própria dificuldade de se discutir e implementar novos modelos de accountability. Dificuldades essas que crescem exponencialmente quando se considera o papel que é exercido pelos conselhos estaduais e municipais na avaliação da prestação de contas dos repasses de recursos federais.

Essas duas percepções, uma que apresenta uma visão mais democratizante das deliberações estatais e outra mais relacionada às funções administrativas de fiscalização que caberia aos atores não-estatais, se traduzem em outras críticas. Melhor explicando, há visões de mundo e mesmo entendimentos sobre o que é o próprio processo democrático que dão origem a essas percepções sobre participação social. Aqueles mais abertos à democracia participativa aceitarão melhor os mecanismos de partilha de poder, os que compartilham uma compreensão de uma democracia procedimental, em que o voto é o fator principal de accountability, tenderão a ter posições menos favoráveis à participação.

Sendo que os dados revelam que essas percepções seguem lógicas em que experiências, formação e até mesmo gênero, desempenham um papel nos valores que as profissionais defenderam. Dessa forma, se buscarmos uma administração participativa (BRUGÉ, 2009; TARRAGÓ, BRUGÉ & CARDOSO Jr, 2015), devemos focar em profissionais do gênero feminino, com formação em serviço social ou áreas próximas; podendo pertencer ou não às carreiras, mas que, obrigatoriamente, tenham experiência nos níveis subnacionais. Além disso, como se diz usualmente nos processos seletivos: ter experiência anterior em conselhos de política e em organizações sociais ou afins é um diferencial. Dessa forma, compartilhamos da literatura que aponta que trajetórias, experiências anteriores, saberes adquiridos por meio da participação influenciam a maneira como os indivíduos entendem a realidade.

No entanto, não se pode isolar os processos ligados à história dos atores do contexto em que estão inseridos. As questões exógenas ao campo em que atuam, como mudanças político-partidárias, que acarretam novo direcionamento institucionais, bem como o contexto social de forma geral são forças que devem ser consideradas.

É bastante evidente que na gestão Rousseff/Campello há quase um consenso entre os atores estatais de qual o papel da participação social na política socioassistencial. Isso é fruto da própria história de consolidação do campo, do projeto político em que esse desenvolvimento ocorreu e, também como consequência do papel desempenhado pelos próprios atores estatais e suas trajetórias. Lembrando que essa burocracia, em grande parte oriunda de estados e municípios e com forte relação com o Partido dos Trabalhadores, formou o movimento de defesa da assistência social (GUITIERRES, 2015). Mesmo os atores estatais, que atuaram apenas no nível federal e não tinham experiência prévia com a área, foram influenciados no próprio fazer, por meio da relação com os atores internos e externos, que compartilhavam entendimento semelhante sobre o campo. Chegando mesmo a desempenhar papel ativo na consolidação do modelo.

Observa-se que, nesse período, apenas 1 entrevistada – o que perfaz o resultado de menos de 15% apresentado na Tabela 13 - apresentou desconfianças em relação ao modelo democrático-participativo implementado nesse campo. Trata-se de pessoa vinculada à carreira federal e que desempenhava papel específico, como gestão de recursos financeiros e/ou contato com órgãos de controle⁶⁹.

O impeachment acarretou mudanças exógenas ao campo, como a alteração da base de apoio do governo e do próprio discurso vigente. Do ponto de vista de gestão da área, foi a causa da saída de vários diretores e coordenadores de área. A substituição não foi sem ônus para a relação estado-sociedade. Identifica-se uma inflexão no enquadramento do papel que cabe à participação social. As críticas sobre os processos participativos, principalmente os deliberativos, crescem. Sendo uma postura que “contamina” alguns dos profissionais que já estavam na área. A posição de “*acreditamos que algo estava dado, estava posto e que não está*” (Entrevista 6) traduz uma certa incredulidade, como se o modelo estivesse assentado sobre bases não sólidas.

Na sequência tentamos responder o que essa inflexão informa sobre as práticas dos atores estatais em interação. Há mudança na forma da condução dos temas da área?

⁶⁹ A indefinição sobre quais atividades eram desempenhadas é proposital como forma de garantir o anonimato da entrevistada.

CAPÍTULO 6: MUDANÇAS NAS PRÁTICAS DAS RELAÇÕES SOCIOESTATAIS

No contexto de análise da burocracia, a literatura já encontrou evidências de que os atores estatais alinham as suas narrativas, ou seja, fazem ajustes cognitivos de forma a responder aos novos contextos, advogando novos papéis para si mesma. Um bom exemplo é o estudo feito por Philippe Bezes (2000) que pesquisou como a alta burocracia se engajou em um forte processo de reformas administrativas na França. O processo, que teve início no final da década de 1980, trazia eventuais prejuízos para esse conjunto de atores. O autor observou uma mudança no cenário externo, visto que, com a adesão da França à União Europeia, houve uma demanda por uniformização das regras e modernização do serviço público dos países membros. A análise demonstra que a resposta dos servidores foi reconstruir o problema de maneira satisfatória que permitisse compatibilizar essa nova visão às informações que ele possuía (ideal de compatibilidade), às suas crenças anteriores (ideal de coerência e integração) e também aos princípios nos quais ele acredita (ideal moral). Assim, a alta burocracia fez ajustes cognitivos, redefinindo o seu papel no processo de reforma, adotando um discurso heroico sobre a necessidade de mudanças, como forma de minimizar dissonâncias e participar das reformas como ator relevante.

De forma análoga, a participação social continua a ser valorizada em, praticamente, todas as falas, independente do momento em que se estava exercendo a função, mas a partir da mudança tanto no contexto externo como nos processos internos do próprio ministério, as falas recolocam a participação em um plano diferente. Segue sendo importante, mas não pode invadir as premissas da gestão, que deve ter liberdade para implantar programas de seu interesse. A perspectiva de uma construção conjunta, de um encontro de iguais para se identificar e discutir as melhores soluções é reduzida, e passa-se para um entendimento de que há uma etapa de aprovação que está fora do Estado e é necessário estratégias para convencer. Mas após a aprovação, a execução é “nossa”, é tarefa de quem está dentro do Estado. Conforme bem resumido pelo ministro Osmar Terra: Governo é Governo e Conselho é Conselho.

No período analisado, não se pode afirmar que houve uma alteração no referencial da área, mas se percebe que houve uma inflexão da percepção dos atores estatais, o que pode ser um começo de um processo que acabe impactando toda a construção de pactuação e democratização das decisões. Mesmo fugindo ao marco temporal desse estudo, lembramos que mais um passo no sentido da desdemocratização (TILLY, 2013) foi dado em abril/2019, quando

foi editado o Decreto n. 9.759. Essa normativa visava extinguir todos os conselhos, menos os que estavam previstos em lei específica, como é o caso do CNAS. No entanto, apesar de não ter sido extinto, o Decreto trouxe limitações para a sua atuação, por exemplo, ao impedir as comissões temporárias por mais de um ano (Art. 6, b), o que causou dificuldades e morosidade na condução de diversos temas sob responsabilidade do Conselho.

De forma resumida, o período de 2015 até o impeachment é um período de uma certa uniformidade do que se entende por participação social. Aqui a tônica é a participação como um processo de qualificação das decisões. Assim, expressões como: “é necessário construir em conjunto”, “é necessário ouvir quem está na ponta ou é diretamente beneficiário das políticas”, e afins, eram frequentes. De certa forma essa etapa se resumiria na fala de que “nos governos democráticos de esquerda a participação social é a espinha dorsal” (Entrevista 28, Gestão Rousseff/Campello, livre provimento, serviço social).

Em várias entrevistas, as palavras *consenso* ou *busca por consenso* foram utilizadas para definir o objetivo dos mecanismos de participação. Para compreender em quais dimensões/sentidos essas palavras foram usadas fizemos uma busca nas entrevistas pela palavra *consenso*⁷⁰. Encontramos as diferenças dadas pelas entrevistadas com viés-favorável a participação e viés-contrário. No primeiro caso, destacamos a fala de uma entrevistada, que atuou durante a Gestão Rousseff/Campello:

Dentro da secretaria, na discussão de equipe, mesmo, até uma decisão maior, todo esse processo de construção perpassa por essas etapas e você tem que construir essa ideia da necessidade de construção de consenso, aí você começa a agregar outros atores e por aí vai! Então, é muito trabalhoso. Mas, ao mesmo tempo, muito assertivo, era a melhor escolha, o melhor dos caminhos. O resultado é uma consolidação de um coletivo. Esse era um objetivo presente (Entrevista 27, livre provimento, outra formação).

Já a mesma palavra utilizada por uma das entrevistadas nomeada para o cargo na gestão Temer/Terra:

Então para a gente **passar inovações** (grifo nosso) da nossa oferta da proteção básica requeria um acordo, conversas anteriores. Bem como representantes de governo estadual e municipal que ali se faziam presentes. Era necessário. Porque cada setor governamental vem de uma filiação partidária diferenciada, a gente não tem um consenso ideológico dentro do CNAS (Entrevista 32, carreira federal, outra formação).

⁷⁰ A busca da palavra *consenso* foi feita utilizando o NVivo, busca simples (text search), tendo como base a íntegra de todas as entrevistas. Foram identificadas 10 entrevistas em que essa palavra aparece textualmente. Analisamos o conteúdo e selecionamos as duas falas acima que utilizavam a palavra no sentido da busca por consenso.

Claramente, são dimensões diferentes. A primeira entrevista remete a uma busca por consenso amplo. Trata-se de uma construção coletiva. A segunda retrata um acordo entre atores estatais das várias esferas. Além disso, nos chama a atenção a ideia, que como veremos na sequência, de que é necessário passar algo pelo Conselho e não construir junto com os conselheiros.

Essa inflexão é verbalizada, claramente, por outra entrevistada, formada em serviço social, que assumiu o cargo na gestão Temer/Terra e tinha experiência na área nos níveis subnacionais:

Havia o entendimento que a participação é um processo necessário, mas que tinha que ser superado para se implementar algo... Ainda que os conselheiros de governo possam ter uma percepção da importância, ele acaba sendo submerso nessa perspectiva de que precisa passar por isso. O governo acaba entendendo a instância de participação como uma instância de aprovação daquilo que ele quer. Não necessariamente de construção. (Entrevista 44, Gestão Temer/Terra, livre provimento, serviço social).

A atuação dos atores governamentais na gestão Temer/Terra afastou o entendimento das IPs como espaços de partilha de poder (AVRITZER, 2008). A ênfase passa a ser na aprovação dos projetos governamentais. Deixa-se de lado a ideia da construção a partir das diferentes perspectivas e vai-se para IPs como uma etapa a ser cumprida para que se implante determinado projeto.

Isso é traduzido de forma clara pelo entendimento que há um espaço que é da gestão e um outro que é a da aprovação. Mas a partir da aprovação, compete à gestão implementar.

O que o Conselho fez, que foi muito feliz, foi aprovar, em 2009, uma resolução que estabelecia a tipificação dos serviços socioassistenciais. Bem, então ela 'tá dizendo que a política para funcionar deve ter uniformidade nacional, atendimento das famílias para superação das suas vulnerabilidades, tem que ser um serviço de oferta continuada. Aí essa oferta, esse parâmetro, vai indicar quanto vai ser pago. Assim, ele dá um panorama geral, mas o funcionamento miúdo de como esse serviço vai ser ofertado são os gestores, os especialistas que vão definir, a academia, uma seria de articulações para saber como esses serviços vão ser oferecidos na ponta (Entrevista 32, Gestão Temer/Terra, carreira federal, outra formação).

O Conselho quer participar de todas as decisões executivas, e isso emperra, não é saudável para a política, é mais uma etapa burocrática para uma escolha que deveria ser do Executivo, na execução em si. A deliberação do Conselho deveria ser muito mais no planejamento e não como funciona o dia-a-dia das políticas. (Entrevista 23, Gestão Temer/Terra, livre provimento, outra formação).

O próprio Ministro Osmar Terra verbaliza essa questão, conforme relato transcrito da Reunião nº 25, em 08 fevereiro de 2017, do CNAS. Da seguinte forma:

O Conselheiro Sávio Andelin Pereira, Representante do Colegiado Nacional de Gestores Municipais - CONGEMAS, lembrou que questionou o Ministro [Osmar Terra] sobre a construção conjunta com o CNAS de alguns programas sociais, sendo

que o Ministro disse que “**Governo era Governo e Conselho era Conselho**” (grifo nosso).

Um caso concreto de como essa mudança se deu foi a aprovação e implementação do programa Criança Feliz, instituído, em outubro de 2016, pelo Decreto n. 8.869. O programa foi alvo de disputas e debates desde sua proposta e gerou várias controvérsias, tanto pelo desenho como pela forma como foi inserido no arcabouço normativo da Assistência Social.

6.1 - CONCRETUDE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL COM OS NOVOS VENTOS⁷¹

O programa Criança Feliz é um projeto com a marca clara do ministro Osmar Terra. O programa tem inspiração no programa estadual Primeira Infância Melhor (PIM), que o Ministro havia lançado quando foi Secretário de Saúde do Rio Grande do Sul, de 2003 a 2004. Seu foco era a visita às famílias para a orientação dos pais para que estimulassem o desenvolvimento emocional e a inteligência dos filhos, possuindo um escopo mais vinculado à área da saúde.

A política foi inicialmente criticada pelos membros da CNAS e até mesmo pela burocracia da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), unidade responsável pela articulação com o CNAS e pela condução das políticas de assistência social no âmbito federal. Os dissensos estão retratados nas atas das reuniões ordinárias do CNAS, evidenciando a disputa de dois modelos de política: a) a Primeira Infância⁷², política gestada e construída por dentro do sistema da assistência social e seus fóruns de participação, e a outra, b) o programa Criança Feliz, cujos desenho e implementação estavam sendo feitos com baixa participação dos arranjos deliberativos.

Após disputas conceituais e intensos debates sobre como adequar o Programa Criança Feliz aos processos do SUAS, o CNAS, em reunião realizada de 21 a 24 de novembro de 2016, conforme Resolução nº 20, de 24/11/2016, acabou por aprovar critérios de partilha para o financiamento federal, via Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), do programa Criança Feliz, que seria parte do que passou a se chamar: Primeira Infância no SUAS. Sendo que o programa Criança Feliz passou por modificações e alterações de forma a se adequar às lógicas dos serviços socioassistenciais.

⁷¹ Esse subtítulo se inspira no livro de Padioleau, J.G (1982), *L'État au concret* – de inspiração pragmatista, advoga que o Estado deve ser analisado a partir da concretude, da realidade, das suas práticas.

⁷² A questão dos cuidados específicos para os primeiros anos de vida foi alvo de debates ao longo de vários anos, sendo regulamentada pela Lei n. 13.257 de março de 2016, com um escopo amplo que previa promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. A proposta tinha na intersectorialidade, ou seja, na atuação conjunta entre as áreas de Saúde, Educação, Cultura, Direitos Humanos e Cultura, ponto central, além de garantir a participação da sociedade civil na execução do programa e no controle social.

Logicamente, as pessoas que saíram ao final da gestão Rousseff/Campello têm críticas mais contundentes sobre o processo de aprovação do Criança Feliz. Sendo que este estaria em desarmonia com a própria concepção do SUAS, que substituiu os programas pela tipificação de serviços de forma a dar sustentação e liberdade para que os municípios, que conhecem mais de perto a realidade, pudessem implementar programas e estratégias adequadas à realidade local. Assim, a aprovação de um programa já seria um erro:

Não harmonizou, não! Eu não sei o percentual, mas houve uma negativa de um quantitativo de municípios muito grande. Eu acho que a adesão foi bem menor do que eles esperavam. Embora eles esperassem resistência, foi bem maior! Só que na continuidade, com municípios totalmente falidos, eu acho que o processo de adesão foi para entrar dinheiro. Acho que foi isso! Mas não harmonizou. E os municípios fazem do jeito que querem! A normatização do Criança Feliz não foi incorporada como diretriz. Cada município faz de um jeito.... (Entrevista 31, Gestão Rousseff/Campello, livrer provimento, serviço social).

Não nos interessa entrar no mérito da adequação/inadequação do programa ou mesmo os seus resultados, nosso foco é compreender como foi feita a aprovação do programa e como se deu a participação social. Assim, analisaremos esse processo a partir das falas dos que atuaram na gestão Temer/Terra, inclusive os que já estavam no governo, ou seja, os Permanentes.

Primeiro, é necessário destacar que o programa Criança Feliz contou desde a sua concepção com o apoio de entidade da sociedade civil. No entanto, essa participação não ocorreu a partir dos fóruns formais – CNAS, conferências, ou mesmo consultas públicas, eventos de consolidação – mas, por meio da atuação direta junto a determinadas áreas da SNAS. Conforme relata uma das entrevistadas:

Tem uma entidade que chama Maria Souto Cecília Vidigal. Essa é uma entidade que atua na área da Defesa da Criança e Adolescente, numa das frentes de atuação do SUAS. Houve então uma parceria e essa entidade.... É uma entidade, antigamente a gente chamava ONG, mas então é Organização da Sociedade Civil. Ela tem um *knowhow* e uma tecnologia social de atendimento a crianças de 0 a 6 anos. Então essa chamada hoje que a gente tem da primeira infância, que nos dois últimos, mas sem defesa a partir de qualquer coisa. É mesmo com as críticas que eu possuo, eu tenho que dizer que com o Osmar Terra à frente ele chamou isso para dentro do ministério, de uma forma que outros atores, como o setor judiciário entrou muito forte nisso. E hoje a gente tem uma discussão muito forte para a primeira infância no Brasil. Que não tinha anos atrás. Eu vejo participação da Sociedade Civil como promissora para isso. Pioneira até, porque eu assisti esse nascedouro de uma parceria e de uma conversa de como qualificar o SUAS e esse atendimento para primeira infância (Entrevista 26, Gestão Temer/Terra, carreira federal, serviço social).

Porque a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal ela tem muito dinheiro. Então ela não ia lá pedir dinheiro, ela ia lá oferecer dinheiro, solução, cooperação. Era outra pegada, não era uma entidade. Ela entrou pelo Osmar Terra. Quando ela entrou com a gente ela entrou numa perspectiva, foi o seguinte: eles fizeram um grande estudo internacional e achavam que tinha uma lacuna na proteção da infância (Entrevista 42, Gestão Temer/Terra, carreira federal, outra formação).

Destacamos aqui o aspecto de que as falas ignoram que já havia uma discussão longa sobre os cuidados específicos para os primeiros anos de vida, o qual foi regulamentado pela Lei n. 13.257 de março de 2016. Trata-se de lei com um escopo amplo que previa promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. A proposta tinha na intersetorialidade, ou seja, na atuação conjunta entre as áreas de Saúde, Educação, Cultura, Direitos Humanos e Cultura, ponto central, além de garantir a participação da sociedade civil na execução do programa e no controle social

Mesmo as entrevistadas que atuaram apenas na gestão Temer/Terra apresentaram vários aspectos do embate que vão desde a questão do próprio desenho, que seria mais voltado para a área da saúde, a falta de articulação com os outros serviços socioassistenciais e a disputa orçamentária, visto que o programa Criança Feliz retiraria financiamento dos outros serviços⁷³.

Focando-se nas falas que avaliaram a condução desse assunto tanto no âmbito da SNAS, como no CNAS e na Conferência Nacional de 2017, as disputas ficam mais evidentes. Abaixo as falas dos que estavam na SNAS no momento da formulação:

Teve a criação de programas mirabolantes, Criança Feliz é exemplo. Mudou a forma como o governo lida com o Conselho. É uma via de mão dupla como o conselho lida com o governo e como o governo lida com a sociedade civil. Era difícil manter o debate tranquilo, o das ideias, esse clima se perdeu. Não teve a conferência extraordinária. Teve a conferência democrática, sem a participação do governo. Virou um espaço de disputa de governo (Entrevista 14, carreira federal, serviço social).

Na verdade, no ano de 2017 houve a 11ª Conferência Nacional de Assistência Social. Entre as deliberações, conforme explicitado no Eixo 3, consta a decisão de se “desvincular imediatamente o Programa Criança Feliz do Ministério de Desenvolvimento Social-MDS e da Política de Assistência Social, com devolução integral dos recursos orçados para o Fundo Nacional de Assistência Social⁷⁴”. Momento que ficou evidente e pública a disputa entre a sociedade civil e o governo sobre o financiamento do programa. No entanto, a deliberação foi inócua, já que a CONJUR do MDS entendeu que as deliberações das conferências não têm poder de determinação e, por isso, não precisariam serem cumpridas.

A fala abaixo de uma servidora de carreira, também, revela que havia uma forma de fazer antes e um depois, quando afirma que o programa Criança Feliz não nasceu como os outros serviços:

⁷³ Conforme Boletins do IPEA: Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n.27, 2020 e Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 28, 2021

⁷⁴ Trata-se da RESOLUÇÃO Nº 21, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017, disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1122157/doi-2017-12-19-resolucao-n-21-de-18-de-dezembro-de-2017-1122153-1122153

Criança Feliz é a marca da gestão Terra. Toda a discussão da primeira infância. É um projeto que foi implementado assim com as características de assistência social, mas que não respeitou os princípios do SUAS. E por isso foi rechaçado pelos atores do SUAS. Rechaçaram o Programa porque ela chega de paraquedas, ele não nasceu da forma como os outros serviços nasceram (Entrevista 15, Gestão Temer/Terra, carreira federal, outra formação).

Essa mudança do Conselho como unidade de aprovação e não de construção também é clara na fala de outra entrevistada, também pertencente ao quadro das carreiras federais e formação em Administração:

Você tentava implantar um programa, esse programa tinha todas as razões de ser, mas esse programa tinha que passar por uma instância que é tua, tá dentro, mas era difícil aprovar. Por ele estar tão imbricado com a sua política. Desestabilizava. Os conselheiros articulavam eventos externos, em que a Secretária e outras pessoas do governo eram achincalhadas, com mensagens, faixas, whatsapp, houve uma grande tentativa de desestabilizar as ações do Conselho, tanto por dentro como por fora do Conselho. Essas ações de captura e resistência (Entrevista 4, Gestão Temer/Terra, carreira federal, outra formação).

A fala revela a dimensão política que a questão havia adquirido. A sensação de campo de batalha marca várias entrevistas. Consideramos que isso também é fruto da ruptura de vínculos de confiança que ocorreu a partir do impeachment e a troca de chefias – diretores e coordenadores – que estavam na área, em alguns casos, há anos.

O entendimento dos Permanentes não se afasta dessa ideia de um fazer que muda com a entrada da nova gestão e do Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS.

Eu peguei uma das iniciais discussões do Criança Feliz antes de eu sair. E ali você via, nitidamente, a posição dos municípios e usuários contra, mas a condução foi extremamente de cima para baixo. Eu me lembro até de uma reunião que a FULANA estava junto com a SICLANA e ficou numa saia justa muito grande, porque o tom tinha virado uma coisa top down mesmo, vamos fazer e pronto (Entrevista 16, permanente, livre provimento, outra formação).

Mas você tinha uma proposta legítima e eu acho até bem-intencionada. E, razoavelmente, fundamentada de um programa para atendimento à primeira infância, mas que tinha problemas na sua concepção. Ele trouxe alguns problemas que é difícil administrar dentro da área da Assistência. Porque, na verdade, a gente sabe que esse programa já estava na cabeça do Osmar Terra, mas o Osmar Terra imaginando ser Ministro da Saúde. Não o Osmar Terra ministro da assistência. Então o grande problema que a gente vivia, de certa forma era esse. Você queria implantar um programa que, inevitavelmente tinha que ser por dentro da Assistência, mas o tempo inteiro questionava as normas da Assistência, questionava própria competência da Assistência como política pública (Entrevista 36, Permanente, carreira federal, outra formação).

A aprovação do Projeto Criança Feliz fornece importantes indícios para a reconstrução desse novo *locus* que a participação social passa a ocupar. Essa mudança é marcada por uma maior centralidade do governo no processo decisório, que passa a compreender os mecanismos de participação como acessórios, ou quase uma etapa processual a ser superada para que programas governamentais possam ser implantados. Marcada ao mesmo tempo por uma

demarcação mais clara do que é governo e o que é sociedade civil, e uma preocupação com o que poderia ser a “invasão” das competências estatais por esses atores não-estatais:

E quem está dentro do Estado, sabe que a mão do Estado é pesada. Eles podem deliberar o que quiserem, mas se ultrapassarem o limite do controle social e forem para os limites do Estado, eles vão estar submetidos ao que gestor vai definir. Aí não vai ser efetivo, aí vai ser desgaste. Não sei o quanto efetivo é esse processo (Entrevista 32, Gestão Temer/Terra, carreira federal, outra formação).

Evidente que se afasta de uma Administração Participativa (BRUGÉ, 2009; TARRAGÓ, BRUGUÉ & CARDOSO Jr, 2015) para uma gestão centralizada e bem menos relacional. Questões como autoridade, normas, limites claros entre Estado e atores sociais ganham destaque. Em certa medida, seria a volta à “mentalidade burocrática” (KWEIT & KWEIT, 1980) em que a burocracia é um corpo eficiente, impessoal, neutro e com decisões baseadas em fatos e técnicas. Ao mesmo tempo a democracia estaria na discussão e não mais no compartilhamento do poder decisório.

No entanto, chamamos a atenção que esse não é um processo linear. Há um conjunto de atores que atuaram em prol da manutenção do espaço como partilha de poder, tanto que o programa Criança Feliz sofreu alterações e se adequou, se não totalmente, pelo menos parcialmente às lógicas do SUAS:

O Criança Feliz tinha coisas boas e outras a melhorar, mas tinha uma determinação do Ministro de como ele tinha que ser e como ele deveria ser e o Conselho foi um apoio importante para o grupo técnico conseguir melhorar o desenho. Porque aí não é mais os técnicos são chatos e resistentes, não a gente tinha que fazer redondinho para o Conselho poder aprovar (Entrevista 14, Gestão Temer/Terra, carreira federal, serviço social).

Essa fala resgata uma prática que marca os atores da Assistência Social e seus processos de interação com a sociedade civil, que, conforme bem definiu uma das entrevistadas seria o “ativismo mútuo”. Esse conceito, conforme aprofundado adiante, refere-se ao uso da sociedade civil representada nos conselhos para que posições da burocracia da área sejam vocalizadas, a partir de um processo de troca de informações no cotidiano dos debates, com o poder político instituído, conforme analisado a seguir.

6.2 - DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA OU A HISTÓRIA DEIXA AS SUAS MARCAS

Várias falas traduzem um interjogo que é feito entre os atores estatais e não-estatais na condução da política de assistência. Uma entrevistada analisa esse processo como uma “militância mútua”, (Entrevista 8, Gestão Temer/Terra, carreira federal, outra formação). De forma, mais ou menos explícita as entrevistadas estão se referindo aos conceitos do ativismo

burocrático e da autoridade prática, conforme detalhamos no Capítulo 2. No entanto, como esperado, há uma prevalência do papel dos atores estatais como sendo os propositores da ação ou com conhecimentos próprios e que usariam a sociedade civil para verbalizar as suas posições.

Na literatura do ativismo burocrático, de forma resumida, seria necessário dois pontos. Primeiro, que a burocracia esteja envolvida na defesa de uma determinada causa, que por definição é de natureza contenciosa. Não se trata de uma preferência individual, mas a defesa de proposições que foram desenvolvidas a partir de posições relacionais e institucionais que refletem valores coletivos. Segundo, que haja uma dimensão proativa da agência dos burocratas, ou seja, uma busca proativa de oportunidades para a defesa e promoção de uma determinada causa no interior do Estado (ABERS, 2019; 2020).

As falas a seguir reproduzem exatamente esse processo de ativismo burocrático e a compreensão de que por meio da relação constante dos atores estatais e não estatais acaba-se por construir uma convergência de pensamento/entendimento.

O que é militância mútua? Muitos dos representantes governamentais acompanhavam aquela pauta para além do Conselho. Se tinha alguma oficina, se tinha algum evento na Câmara, você ‘tava ali como representante, mas tinha um envolvimento maior. Acho que essa militância mútua é nesse sentido. Não era uma militância só da sociedade civil, tinha uma militância também do governo, tinha uma paixão ali pela pauta. (Entrevista 8, Getão Temer/Terra, carreira federal, outra formação).

Não é que os funcionários vieram do movimento, elas se tornaram sensíveis a partir do tempo com que interagiram com as pessoas do movimento. Você ‘tá indo ali no colegiado, ‘tá discutindo, acaba acontecendo uma aliança! Não sei se essa é a melhor palavra. Talvez essas pessoas que minimamente acreditavam naquilo e foram indo para lá. Eu via as pessoas indo atrás para tentar resolver (Entrevista 8).

No entanto, há uma dimensão pouco explorada na literatura de movimentos sociais e participação, mais especificamente, há uma subdimensionamento da complexidade dos processos estatais. Observemos a fala abaixo:

Acho que têm muitos funcionários que usam essa técnica de verbalizar via sociedade civil aquilo que a pessoa acredita. Vi isso muito na SNAS nessa época, as pessoas colocaram em pauta demandas da sociedade civil que elas sozinhas não conseguiriam fazer chegar na Secretaria. Então você costura por lá... (Entrevista 13, Gestão Temer/Terra, carreira federal, outra formação).

Assim, os atores estatais também usam de maneira criativa os conselhos para defender suas causas. Há pontos de vista que podem não ter sido observados ou levantados pela sociedade civil, mas que na opinião da burocracia, que muitas vezes tem anos de atuação na área, eles são relevantes. A sociedade civil é mais horizontalizada, aquilo que o seu representante verbaliza, em tese, é o que a organização ou o segmento que representa entendem

sobre a questão. Pode haver diferenças específicas, mas a intenção é semelhante. No sentido de que uma organização da sociedade civil que defenda os direitos civis dos presos, dificilmente, terá em seus quadros um membro que defenda trabalhos forçados, pena de morte, ou algo nesse sentido.

Já as posições dos atores estatais diretamente envolvidos nos processos deliberativos, podem ser diametralmente distintas das preferências do governo. As próprias mudanças institucionais, fruto dos processos de alternância de poder, podem ser uma das justificativas para que ocorram essas divergências. No entanto, os atores estatais fortalecem suas posições quando essas são compartilhadas pelos não-estatais.

Aqui ressaltamos que é possível observar o processo descrito por Alice Mazeaud (2012) e por Calliope Spanou (1991), de que os mecanismos de interação são também estratégias de legitimação e fortalecimento dos agentes estatais que lidam diretamente com processos de participação. Os atores estatais que fazem a intermediação estabelecem a ligação entre dois mundos. Ao mesmo tempo que levam posições e informações, trazem posições e informações do outro lado para “dentro do balcão”. Como já precisamente descrito por Spanou:

Não apenas os processos de sedimentação administrativa e mobilização social são concomitantes, mas Administração e movimentos sociais buscam apoio mútuo, reforçando sua posição burocrática e social, sendo que suas relações são fundamentalmente baseadas em solidariedade e interdependência - mesmo que certas fontes de concorrência e conflito persistam, moderando a integração - a dinâmica administrativa e dinâmica social se configuram como inseparáveis e constantemente interagindo.⁷⁵ (SPANOU, 1991, p. 8).

Observam-se dois movimentos. Primeiro, o de levar previamente propostas para que a sociedade civil vocalize como demanda sua e defenda no Conselho ou em outros fóruns. Outro movimento é fortalecer a posição da sociedade civil, fornecendo dados e evidências para que determinada pauta seja aprovada ou não a partir da perspectiva do que é mais adequado para esses atores.

A estratégia desse **ativismo mútuo** foi significativamente reafirmada, quando aplicamos uma vinheta (conforme detalhado no APENDICE A e no Capítulo 5), que vislumbrou também os limites da hierarquia. A vinheta traz uma situação problema que está no limite da legalidade, visto que o combate ao trabalho infantil tem entendimento consolidado no

⁷⁵ Texto original: : “Non seulement les processus de sédimentation administrative et de mobilisation sociale sont concomitants, mais encore administrations et mouvements se prêtent un appui mutuel pour conforter leur position bureaucratique et sociale et leurs relations sont fondamentalement à base de solidarité et d'interdépendance - même si certaines sources de concurrences et de conflit persistent, aboutissant à modérer l'intégration; dynamique administrative et dynamique sociale apparais- sent donc comme indissociables et interagissant sans cesse (SPANOU, 1991, p. 8).

campo da Assistência Social, sobre os prejuízos que causa - abandono dos estudos, fator limitador da integração no mercado de trabalho mais qualificado, exposição a situações de violência e cerceamento de direitos substancialmente majoradas, etc. -, além de ser tema amplamente estudado e internalizado pelos que trabalham na área, e questiona sobre o posicionamento dos atores estatais a respeito. No entanto, é persistente o senso comum quando frases como: “melhor ‘tá trabalhando do que desocupado...”, buscam justificar o trabalho infantil como elemento educacional e preventivo para a ociosidade, preguiça, má conduta e congêneres.

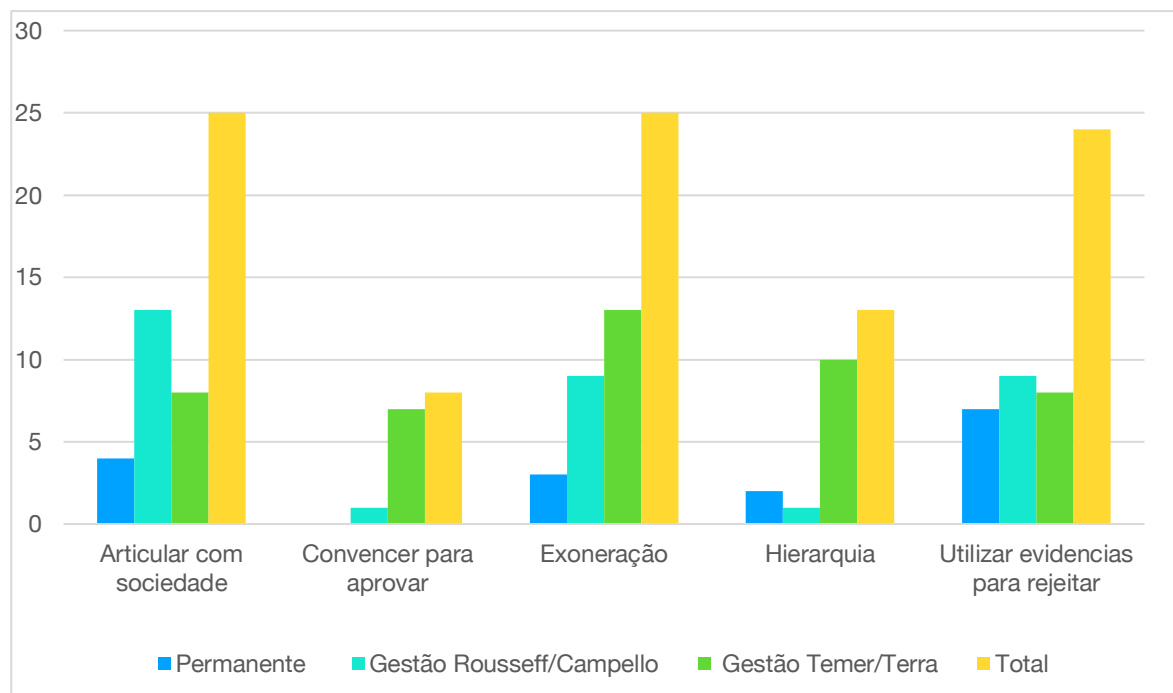
Assim, apesar de uma situação problema com forte viés de rejeição pelos trabalhadores da área, essa possui eco e apoio em parte de sociedade e, dessa forma, pode ser uma situação que eventualmente aconteça. Identificamos 5 reações que mais apareceram após a leitura da vinheta. Em uma mesma resposta pode ter aparecido mais de um desses aspectos e, eventualmente, alguma resposta pode ter fugido completamente dessa categorização.

As cinco respostas básicas são: articular com a sociedade civil para rejeitar a proposta; tentar convencer a sociedade civil para aprovar a proposta; pedir exoneração do cargo; seguir o que os níveis superiores hierárquicos haviam decidido, e fornecer dados para a sociedade civil para que ela pudesse rejeitar a proposta.

Por ser uma situação de forte rejeição, não foi surpresa que, das 41 pessoas que responderam à vinheta, 22 entrevistadas (54%) tiveram como primeira reação dizer que pediriam exoneração do cargo ou similar (colocar o cargo a disposição, sair da representação, etc.).

No entanto, conforme também esperado, quando se detalha por gestão, os resultados apontam para uma importância maior da hierarquia e da decisão governamental na gestão Temer/Terra, quando comparado a gestão Rousseff/Campello. Na gestão Temer/Terra quase a mesma proporção dos que fariam esforços para aprovar a medida (7 de 21 entrevistadas), fariam esforços para rejeitar (8 de 21). Um pouco mais da metade pediria exoneração (13 de 21), mas quase a metade (10 de 21) alegou que a hierarquia era fator relevante para fazer aprovar a medida.

As entrevistadas da Gestão Rousseff/ Campello, quase todas, articulariam com a sociedade para rejeitar a proposta (13 de 14 entrevistadas), apenas uma alegou que faria esforços para aprovar, em função do comando hierárquico, sendo essa a única entrevistada dessa gestão que apontou a hierarquia como algo relevante. Todos os Permanentes utilizariam evidências para rejeitar a proposta (7 de 7 entrevistadas).

Gráfico 12 - Principais respostas para a vinheta, dividido por gestão

Fonte: Elaboração própria utilizando o MatrixCoding Query do Nvivo

Mais relevante do que as respostas entendemos que o importante é compreender que há um reconhecimento de que os mecanismos de participação, em especial o Conselho, e os membros da sociedade desempenham papel relevante e são alvo de estratégias de convencimento.

Assim, atuar diretamente com a sociedade ou gerar insumos para que ela possa reafirmar a sua proposição são estratégias comuns, mesmo quando essa posição se opõe a do governo, ou seja, essa é muitas vezes uma estratégia de resistência da burocracia. A construção de uma relação de confiança, de parceria para a construção de uma participação ativa, a prática dialógica, capaz de construir soluções a partir da diversidade de saberes presentes nos processos de interação oferecem condições para que a burocracia use o ativismo da sociedade civil para construir a política da forma como entende ser correta (BRUGÉ, 2009; TARRAGÓ, BRUGUÉ & CARDOSO Jr, 2015; ABERS & KECK, 2017, MAZEAUD, 2012).

Outro ponto, é que a estratégia de vocalizar as demandas dos atores estatais via sociedade seria uma estratégia de resistência, quando a posição defendida não encontra eco dentro do próprio Estado, ou seja, quando há uma diferença entre o ator e a área em que esteja trabalhando.

De forma semelhante, não é surpresa que exista um número de entrevistadas que adota sua posição a partir do comando hierárquico. É necessário aprovar, porque essa é a posição do governo, conforme a entrevistas abaixo:

Se eu sou o governamental, vou estar do lado do governamental. Tenho que me posicionar para o lado do governamental (Entrevista 37, Gestão Temer/Terra, livre provimento, outra formação).

Eu sou governo então tenho que dar um jeito de resolver isso (Entrevista 34 - Gestão Temer/Terra, livre provimento, outra formação).

Sem surpresa o fato das entrevistadas serem, em grande maioria, vinculadas à gestão Temer/Terra, momento que há um inflexão no projeto político, como já tratado anteriormente. Como parte das entrevistadas compreendem que a participação social deve ocorrer fora das fronteiras do Estado, dentro das fronteiras o ideal seria a de uma burocracia seguidora de regras e, por conseguinte, seguidora de ordens e que valoriza a cadeia hierárquica. Essa estaria na contramão de uma burocracia relacional ou de um Estado participativo, em que a construção do campo se dá a partir das relações sociais.

6.3 - CONCLUSÃO

O Brasil foi palco da construção de um Estado participativo (BRUGÉ, 2009; TARRAGÓ, BRUGUÉ & CARDOSO Jr, 2015), no sentido de uma administração mais aberta à democratização de suas decisões e que reconhece nessa participação elemento relevante para uma ação pública mais condizente com as necessidades sociais. O reconhecimento da “militância mútua” - em que atores estatais complementam, reforçam ou mesmo vocalizam as suas posições por meio da sociedade civil e vice-versa -, nos parece a confirmação da construção de uma parceira necessária para a consolidação do referencial da área.

Há uma dependência na trajetória, um legado histórico, da participação social como algo constituinte do campo de assistência social. No entanto, a partir de um projeto político menos aberto à participação, os atores da sociedade civil passam a ocupar outro plano. Eles podem participar, podemos escutá-los, mas as premissas da gestão são do Estado. Como dito, a perspectiva da construção conjunta, de um encontro de iguais para se identificar e discutir as melhores soluções é reduzida. Consolida-se um segundo discurso que passa a enquadrar a participação como algo externo ao Estado, como uma etapa de aprovação. Assim, as estratégias adotadas não são mais de construção conjunta, de consulta prévia e formulação, mas são estratégias pensadas para convencer, para aprovar os desenhos já estabelecidos. As linhas gerais já estão definidas, mas a implementação da política, o que alguns vão chamar de rotinas –

mesmo que seja a implementação de um novo programa – é atribuição de quem está dentro do Estado.

Semelhantemente, a partir de uma mudança de enquadramento há várias formas de se ajustar as práticas. A atuação dos atores estatais pode acarretar a redução da participação sem que haja mudanças de regras. Não convocar reuniões e eventos para se deliberar e discutir os temas de interesse de minipúblicos (MACKENZIE & WARREN, 2012), não fazer conferência que não as obrigatórias ou, mais sutil do que isso, fazer os encontros obrigatórios, mas não escutar efetivamente as demandas e as posições da sociedade.

Abandona-se a possibilidade de construção conjunta. Volta-se para um Estado autoreferido, pautado pelas próprias normas e hierarquias. Sendo que a norma é aquela que convém ao poder público, é feita a partir da compreensão dos seus atores da realidade e não da escuta, da construção conjunta com a sociedade. Logicamente, o Estado está inserido na sociedade, acreditem ou não determinados burocratas. Dessa forma, a consequência prática de uma administração autocentrada é a prestação de serviços e/ou uma regulamentação de atividades distante das necessidades e dos interesses da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa mostra que a construção e a aplicação prática de sentidos são um processo dinâmico na história, podendo fluir em diferentes direções a partir do contexto existente. Além disso, em um processo relacional da construção e consolidação da ação pública, os atores envolvidos importam. Os sentidos dados à participação social, bem como quais os papéis são destinados a essa participação, afetam não apenas os mecanismos de participação, mas a própria definição e implementação das políticas públicas. Dessa forma, as instituições importam, mas compreender quem as povoa e como formam a seus enquadramentos e, por conseguinte, suas práticas é central para explicarmos os rumos das políticas públicas.

No caso em análise, o papel dos atores, suas visões e práticas nos ajudaram a compreender o papel da participação na política de Assistência Social. Ficou claro que o aparecimento de discursos divergentes - ao modelo consolidado ao longo das últimas três décadas - acarretou menor abertura/amplitude na compreensão das demandas da sociedade civil. Essas mudanças afetaram não apenas as relações entre estado e sociedade, mas, de forma consequente, os sentidos que se dá à democracia. Vislumbra-se, uma vez que analisamos o início de uma fase histórica que ainda está se consolidando, a possibilidade da mudança de uma democracia participativa para uma democracia procedimental. Lembrando que, na democracia procedimental, a sociedade não é ator político relevante, mas o foco está no voto, nos partidos políticos e na liberdade de escolher e ser escolhido. Em oposição ao conceito de uma democracia participativa que se caracteriza, exatamente, pelo acesso ao cidadão comum às esferas de decisão.

De forma esquemática, a relação entre fatores exógenos – contextos – e endógenos – construção do referencial do campo – influencia a percepção dos atores estatais e não estatais. No caso em análise, os fatores exógenos - ou o global, na terminologia mais usual da Sociologia da Ação Pública - têm como marca mais visível o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e o concomitante crescimento de uma onda conservadora nos costumes e neoliberal na economia, presente também em outros países, como nos Estados Unidos, Hungria, entre outros.

Em relação à política de assistência social, esse contexto se traduziu a partir de dois aspectos principais: redução do poder decisório dos mecanismos de participação social e desfinanciamento da política. Em relação a esse segundo aspecto, a desestruturação do campo é consequência da crise fiscal e das escolhas de como administrá-la. A crise se recrudesciu a partir do final do ano de 2015, mas a aprovação da Emenda Constitucional nº 24/2016, que

estabeleceu o Novo Regime Fiscal (NRF), com teto de gastos, em que despesas são corrigidas pela inflação, será o ponto de inflexão do arranjo fiscal, que gerou persistente subfinanciamento das políticas sociais (PAIVA et al, 2016).

Já o processo de desdemocratização, definido como o enfraquecimento do poder não-estatal (TILLY, 2013) nas arenas de decisão, será responsável pela reconfiguração e ressignificação dos mecanismos de participação social. A política de assistência social foi diretamente impactada no pós-impeachment (ALMEIDA et al, 2020), sendo palco de ações concretas no sentido de alterações nos serviços e nas formas de acessar benefícios socioassistenciais. Sendo que essas mudanças foram retratadas como sendo fruto de negociações com elevado grau de conflito, conforme visto nas análises das entrevistas e das atas. Dois exemplos concretos citados foram: *i)* a adoção de regras complementares para concessão do BPC⁷⁶ e *ii)* a introdução do programa Criança Feliz. Esse programa, em certa medida, não seguiu os ritos de negociação que já estavam sendo trilhados no campo. Processo que já apresentava, como fruto concreto, o Marco Legal da Primeira Infância (Lei n.13.257/2016).

As conferências da assistência social também sofreram impacto. Conforme um conjunto de entrevistas, o espaço conferencial antes era reconhecido como arena para se conferir o que estava sendo feito na política, que deveria estar de acordo com o deliberado nos devidos fóruns. Mas, também, tinha o papel de apontar as direções e as diretrizes que deveriam ser seguidas para a consolidação da ação pública no campo da assistência. A última conferência obrigatória realizada – 2017 – foi palco de intensas disputas, acarretando não só a exoneração de servidores que conduziram o processo, como a emissão da Resolução 21, “que tem caráter de manifesto e de defesa da política de assistência social” (ALMEIDA et al, 2020, p. 163). Dentre as deliberações mais polêmicas estava a resolução de desvincular o programa Criança Feliz dos mecanismos de financiamento do SUAS. Essa resolução não foi cumprida, em parte, porque o entendimento, que contou com a atuação o apoio da CONJUR do Ministério, foi de que a Conferência não possui poder deliberativo, apenas consultivo. Dessa forma, a gestão não se obriga a cumprir as resoluções emanadas desse processo.

Independente dos aspectos jurídicos apresentados, o fato é que há uma ruptura no papel das conferências como espaço de negociação e pactuação do campo. Sendo que esse cenário contrário aos mecanismos de participação, se agudiza e desagua, de forma mais evidente, na

⁷⁶ Decreto n. 8.805/2016 obriga a inclusão das famílias beneficiárias do BPC no Cadastro Único para Serviços Sociais.

gestão do presidente Jair Bolsonaro, quando nos primeiros dias é editada a Medida Provisória n. 870, que levou à extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e meses depois o Decreto 9.759/2019, entre outras medidas.

A desdemocratização e a restrição orçamentária são, evidentemente, a feição prática do que Evelina Dagnino (2002, 2004) chamou de projeto político neoliberal. A autora já havia identificado, em 2004, o embate entre um discurso vinculado ao neoliberalismo, em que à sociedade civil cabe um papel de execução e menos de decisão ou construção das políticas públicas. Papel que encontra eco na adoção da Nova Gestão Pública (NGP) que seria a adoção de uma Administração voltada para a eficiência e a satisfação do cliente/cidadão, via a contratualização de resultados. As organizações da sociedade civil seriam, justamente, um dos entes que executariam esses contratos, prestando serviços a partir de critérios de eficiência previamente estabelecidos pela gestão. Como já analisado no Capítulo 2, essa nova forma de gerir a coisa pública, não tinha os critérios de eficiência e de qualidade estabelecidos por meio da escuta e entendimento do que era relevante para o cidadão beneficiário. Se perseguiram metas estabelecidas a partir de um processo autorreferenciado, ou seja, focado nas próprias premissas e lógicas do fazer burocrático.

Em choque com esse projeto estaria um outro, que busca nos atores da sociedade uma posição ativa e propositiva. Espera-se desse ator social que desempenhe um papel na decisão do que é esperado da ação estatal. Dessa forma, esse é um projeto que dialoga com uma burocracia participativa (BRUGÉ, 2009; TARRAGÓ, BRUGUÉ & CARDOSO Jr, 2015), ou seja, com atores estatais preparados para não só escutar, mas buscar que a implementação seja feita a partir dessas posições. Podemos considerar que os governos petistas, compartilharam, com diferentes intensidades ao longo da sua história no poder Federal, desse ideário, ou seja, da busca por uma Administração mais participativa. No entanto, como já dito, o *impeachment* trouxe em seu bojo um outro projeto político que é, substantivamente, menos afeto à participação social.

Assim, os fatores exógenos, contexto, ou global, são bem conhecidos. Os endógenos ou locais, ou seja, aqueles formados pelos microprocessos, da interação cotidiana dos atores estatais e não-estatais, é que foram menos explorados tanto pela literatura de movimentos sociais e participação, como naquela voltada para compreender a burocracia. Conforme analisado nos capítulos anteriores, o global, aquilo que é externo ao campo, influencia os atores que negociam o referencial dentro de determinado campo, os quais são levados muitas vezes a renegociar premissas e pressupostos (JOBERT & MULLER, 1987; OLSEN, 2005). Dessa

forma, compreender mudanças nas práticas requer examinar como as reformas foram absorvidas pelos atores envolvidos no processo de negociação do referencial.

Entendemos que a pesquisa é um retrato de um momento de transição. O campo da assistência social é fruto do processo democrático participativo, que faz com que essa política se distancie de práticas residuais baseadas na benemerência e na caridade para uma política estruturada como direito da população. Sendo que os atores estatais tiveram papel central na construção de todo o arcabouço normativo e de práticas democratizantes para a área (BICHIR & GUITIERES, 2019).

No entanto, o ano de 2015 até o *impeachment* é o prenúncio do fim de um ciclo. Trata-se de um momento de inflexão que marca não só a vida política do país - com a saída de governos de centro-esquerda e a assunção de governos de direita -, mas a reestruturação da SNAS e a ascensão de outros atores aos cargos de chefia. É a consolidação de uma burocracia menos ligada ao projeto democrático-participativo, não oriunda do movimento reformador em que as IPs tiveram papel profundo não só na reestruturação da política, mas na consolidação de capacidades estatais necessárias para a consolidação dessa proposta (ALMEIDA *et al*, 2021).

Os atores estatais que haviam participado ativamente da construção do próprio Sistema (SUAS) saem da área. Pedem exoneração e voltam a atuar nos níveis subnacionais, vão para outros campos de políticas ou, até mesmo, se aposentam, como revelaram as entrevistas. Os cargos vagos são ocupados, em parte, por profissionais que já estavam na própria Secretaria em funções mais baixas e, também, por pessoas oriundas de outras políticas, com acréscimo de servidores de carreiras federais sem vínculo/experiência com a política de Assistência Social.

Essa mudança é percebida nas entrevistas feitas. Uma parte desses “novos” chefes, na verdade, foi forjada no processo anterior em que capacidades relacionais (PIRES & GOMIDE, 2016) eram valorizadas e necessárias para o desenvolvimento da área. Dessa forma, compreendem a importância da participação não só como estruturante do campo, mas para a melhoria da formulação e implementação da política pública. São atores que advogam pela continuidade da participação social, nos moldes anteriores, ou seja, com partilha de poder decisório e como instrumento de melhoria da democracia.

No entanto, outras vozes surgem que questionarão o modelo em si. São pessoas que, apesar de reconhecer que há uma dependência na forma como a área está instituída, tecerão inúmeras críticas, muitas relacionadas ao que chamam da qualidade dos representantes. No sentido, já apontado pela literatura, de que desigualdade de conhecimento técnico ou até social seriam impedimentos para as contribuições feitas por representantes da sociedade civil, em

especial, os usuários da política (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002). Esse conjunto é minoritário, se considerarmos o total das entrevistadas. No entanto, no momento da pesquisa, já representava um pouco mais de 40% das entrevistadas ocupantes da média burocracia (DAS 4 e 5) da SNAS na gestão Temer/Terra. Nesse conjunto, estavam tanto as entrevistadas da categoria Permanentes, que desempenharam suas funções nesses cargos nas duas gestões analisadas, como aqueles que assumiram cargos na gestão Temer/Terra. Sendo que, se considerarmos apenas os que assumiram nessa última gestão, as entrevistadas, que apresentam críticas amplas em relação ao processo de participação social, perfazem um significativo percentual de quase 50% (47%).

Ressaltamos, entretanto, que, mesmo entre os mais críticos ao processo, há o reconhecimento de que a gestão central da assistência social apresenta elevada dependência do modelo deliberativo. Os fóruns multiníveis, caracterizado por conselhos e conferências, são centrais para a formulação e compartilhamento das decisões entre os vários níveis da federação e para a formação do sistema nacional de assistência social (ALMEIDA & CUNHA, 2016). A principal dependência, abordada por esse conjunto, está relacionada aos processos de fiscalização realizados pelos conselhos de política dos estados e municípios. Esses são responsáveis pela aprovação de contas dos recursos repassados pelo FNAS, mas também pela adequação da prestação dos serviços das entidades (organizações sociais), bem como aqueles prestados diretamente pelas unidades federativas, via CRAS e CREAS⁷⁷

A fiscalização foi um dos mecanismos propulsores da consolidação dos conselhos subnacionais, visto que o repasse de recursos federais só é possível com a existência desses conselhos para avaliação da prestação de contas e encaminhamento ao governo central. É evidente que é, praticamente, inviável a instituição de mecanismo centralizado para o acompanhamento dos estados e dos mais de 5.500 municípios, para tanto seria necessária a alocação de elevados recursos humanos e financeiros, além de ser contraproducente.

Essa dependência do modelo participativo se apresenta de forma mais óbvia quando se fala dos processos de fiscalização e prestação de conta, mas não se restringe a isso. Há o reconhecimento da autoridade prática (ABERS & KECK, 2013) dos atores sociais, em especial as Entidades, mas não apenas, que demonstram conhecer a realidade de determinados problemas sociais de forma mais pertinente e profunda do que o Estado. Esses atores contribuem, assim, de forma efetiva para a implementação de soluções ou melhoria de desenho de política.

⁷⁷ Para ver a abrangência da atividade de fiscalização dos entes subnacionais ver: BRASIL. Tribuna de Contas da União. Controle Exercido por conselhos de assistência social, 2013.

Como dito, o grupo de pessoas que rejeitam ou apontam muitos limites ao modelo participativo assumiram cargos, em sua maioria, na gestão Temer/Terra. Poderíamos entender que a maior resistência é fruto, simplesmente, da alteração do projeto político. No entanto, não assumimos essa como única variável explicativa, já que os dados demonstram que alguns profissionais que ascenderam ou foram mantidos na posição (Permanentes) não defendiam, integralmente, o modelo participativo. Por outro lado, identificava-se um contingente de pessoas, oriundas de outras políticas, que se manifestaram favoráveis e defensoras do modelo. Um olhar mais próximo, que descortina a heterogeneidade do ator estatal e a formação das suas estratégias de ação, revela que além da influência que sofrem a partir dos processos endógenos ao campo, acima descritos, existem também aspectos da própria trajetória e das relações que esses atores mantêm e que devem ser levados em conta para a compreensão dos enquadramentos.

Apesar de serem aspectos menos evidentes, no sentido que são mais difíceis de serem explicitados, são relevantes para a compressão do funcionamento do Estado e, no caso específico, para a permanência ou descontinuidade dos processos participativos. Se os projetos políticos existentes em um determinado momento fossem capazes de moldar a força de trabalho do Estado, com burocratas seguidores de hierarquias e normas, encontraríamos unidade no pensamento. No entanto, nossa pesquisa demonstrou diversidade de pensamento.

Conforme demonstrado ao longo desse trabalho, e sem repetir o detalhamento já feito no Capítulo 5, há aspectos que exercem clara influência na formação dos enquadramentos. Os principais para uma posição favorável em relação à participação social, nos moldes atuais da assistência social, foram: formação profissional, gênero feminino, ter atuado nos níveis subnacionais e experiência junto a outros processos participativos. A formação e gênero são variáveis que caminham juntas, apesar de não se sobreporem totalmente. As entrevistadas do gênero feminino representam um universo maior do que as entrevistadas com formação em serviço social. Sem dúvida o conhecimento adquirido e compartilhado no curso de formação molda compreensões. Todos os assistentes sociais se apresentaram como defensores do modelo democrático-participativo. Já, quando consideramos o gênero feminino, esse percentual vai para 80% contra 45% para os homens. De igual forma, 90% das entrevistadas, que tinham experiência em estados e municípios, bem como 75% que relataram vivência junto a outros conselhos de políticas públicas avaliaram a participação social como aspecto relevante para a política de assistência.

Para ilustrar esses dados destacamos a fala abaixo que releva que discursos são situados, refletindo períodos específicos, mas ao mesmo tempo espelham valores construídos nas

interações sociais e nas trajetórias dos atores. A fala é de uma Assistente Social, que assumiu o cargo na gestão Temer/Terra:

Vamos dar um exemplo. Durante uma reunião, você perde uma manhã inteira discutindo, porque não leu. Formas, ao invés de conteúdo. Então, como existe isso, é preciso ter muita essa postura de achar que é importante. Se não, daqui a pouco, você vai pelo formato e fala: “que saco! Mesmo”. Então, não é puxando uma sardinha, quem é mais da área social. E eu não vou dizer só assistente social, mas quem tem essa formação, tende a compreender que é importante. Eu acho que na mesma medida que você entende a democracia como importante, você entende o controle social como importante. Quanto mais se tem o autoritarismo, inclusive nas posturas de chefia e individual e mesmo na vida, você tende a achar que aquilo é uma bobagem. Que o melhor é eu sentar e decidir. Eu acho que foi um pouco esse os últimos acontecimentos. Assim, é como está mais fresquinha a memória (Entrevista 26, gestão Temer/Terra, assistente social).

À exemplo de outras falas apresentadas ao longo desse trabalho, observa-se que a defesa do modelo implica uma forma de entender a sociedade e a própria democracia.

Mesmo com mudanças institucionais que ocorrerem periodicamente - em função de processos eleitorais, de crises fiscais, crises sanitárias etc. - há uma permanência de atores /atrizes estatais e não-estatais, que formam uma *politic community*, os quais se mantêm em permanente negociação (JOBERT & MULLER, 1987) consolidando o entendimento do que é esse campo de ação pública e quais as suas características. Dessa forma, os dados mostraram que os atores Permanentes, mas também aqueles profissionais que apenas ascenderam na gestão Temer/Terra, mas que já estavam na SNAS, possuem uma percepção da participação social mais aderente ao modelo instituído nas gestões petistas. Ao participarem da consolidação desse modelo, acabaram compartilhando esse entendimento da área. Sendo, que, como já dito anteriormente, esse não é um alinhamento automático, visto que há outros fatores de trajetória e valores que intervêm na formação do enquadramento.

Entre esses outros fatores, o *impeachment*, processo traumático e exceção à normalidade democrática, caracterizando-se como momento de inflexão, modificou o enquadramento de uma parte significativa de atores estatais ocupantes de cargos de média gerência na assistência social. Destacamos que essa mudança de enquadramento não tem efeitos apenas nos discursos e avaliações sobre a participação, mas tem consequências práticas no cotidiano das relações socioestatais.

A partir de um segundo discurso em formação, deixa-se, paulatinamente, de tratar a participação como algo intrínseco e o alicerce da própria construção da política para algo externo à atuação estatal. O controle social passa a ser compreendido como uma etapa de aprovação das linhas gerais da política, além do tradicional papel de avaliador da prestação de

contas dos níveis subnacionais. E a implementação da política e suas decisões intermediárias passam a ser o *locus* exclusivo da gestão pública.

A perspectiva de uma construção conjunta, de um encontro de iguais para se identificar as melhores soluções é reduzida. Passa-se para o entendimento de que há uma etapa de aprovação que está fora do Estado e é necessário estratégias para convencer. Mas após a aprovação, a execução é “nossa”, é tarefa de quem está dentro do Estado.

Dessa forma, nos momentos em que a participação é questionada por fatores externos e internos, como na história recente do país, o Estado parece refluir para as suas fronteiras, recolocando os limites de um dentro e um fora de forma mais rígida. Esse Estado ganha contornos de pouca permeabilidade às demandas e aos saberes sociais, ou seja, em última análise, ganha contornos mais autoritários.

Finalizamos ressaltando em que pontos entendemos que a pesquisa e as discussões deste trabalho podem realimentar os debates tanto das teorias participativas como das teorias voltadas para a compreensão do Estado.

Em relação ao longo e profícuo debate que as teorias da participação fizeram sobre o caso brasileiro, entendemos que a compreensão de um Estado formado por atores heterogêneos, que formam seus enquadramentos a partir de um conjunto de valores, trajetórias e vivências, pode contribuir para a discussão de processos participativos mais efetivos. Compreender que os agentes da participação (MAZEUD, 2012) têm o poder de intermediar tanto o fluxo de informação de dentro para fora como de fora para dentro, podem trazer *insights* para compreender por que determinados fóruns de deliberação são mais ou menos resolutivos.

Seria relevante que os estudos sobre a participação social e movimentos sociais considerem e analisem, por meio de pesquisas futuras, o **ativismo mútuo** e como isso influencia, se é que isso ocorre, a atuação dos atores não-estatais. Esse termo foi utilizado por uma das entrevistadas, mas reafirmado com diferentes perspectivas e formas, por quase todas as entrevistadas – principalmente, quando da aplicação da vinheta. Ele traduz uma ação consciente e criativa dos atores estatais para com os não-estatais, cujo mecanismo principal é instrumentalizar com dados e informações pertinentes para que os atores não-estatais possam vocalizar de forma mais adequada, ao contar com informações substantivas, determinadas questões.

Os atores estatais, principalmente, os que atuam diretamente junto aos mecanismos de participação, muitas vezes serão porta vozes e defensores das deliberações forjadas nesses fóruns. Mas eles também podem atuar de forma criativa, usando o poder de vocalização dos

atores sociais para defender causas que, eventualmente, não foram incorporadas ou mesmo são refutadas pela gestão daquele momento. Assim, estratégias como fornecer informações, dados, explicitar quais os caminhos burocráticos determinadas iniciativas devem seguir e em quais momentos seria mais fácil influenciar, entre outras, foram estratégias relatadas. Obviamente, que a construção desse ativismo de mão dupla, de dentro para fora e de fora para dentro do Estado, exige além do estabelecimento de vínculo de confiança entre os atores envolvidos, o reconhecimento da autoridade prática, ou seja, dos saberes que atores estatais e não-estatais adquirem ao longo do tempo e que esses são capazes de trazer soluções adequadas para a área.

Reconhece-se assim que os atores estatais estabelecem suas estratégias de atuação a partir dos valores e trajetórias, mas também, dos saberes de como funciona o Estado e, também, da sua avaliação dos atores não-estatais com os quais se relaciona. Ao mesmo tempo que é capaz de reconhecer que há saberes fora do Estado que necessitam ser incorporados, há também determinados conhecimentos que os atores não-estatais não dominam. Assim, a identificação de que há uma defesa de determinada causa comum a esses atores, muitas vezes em oposição ao que a hierarquia – o governo do momento - defende, torna necessário repassar determinados saberes para que a vocalização, que não pode ser feita pelo ator estatal, seja feita adequadamente pelo não-estatal.

Trata-se de uma estratégia complexa, que, nos casos analisados, se mostrava como alternativa para a defesa da política pública como um bem maior, no sentido, do benefício que essa política traz para a sociedade, e, geralmente, utilizada em face de alguma ameaça de desconstrução da área. Dessa forma, também pode ser considerada como uma prática de resistência burocrática, que serve para analisar e reconsiderar os limites do poder hierárquico. Tema esse profícuo na literatura da Administração Pública, que também poderá pensar o ativismo mútuo como uma das estratégias de resistência dos atores estatais.

Identificamos que a literatura francesa de análise da política pública, em especial, a sociologia da ação pública aliada à teoria cognitiva, nos deu um suporte e uma perspectiva teórica adequada para guiar a pesquisa realizada. No entanto, é necessário entender o que o caso brasileiro tem a acrescentar quando se considera a fluidez das fronteiras Estado – sociedade. As IPs recolocam essa questão em outro patamar. O ator não-estatal vai além de influenciar o processo decisório, na verdade, ele está dentro dele. Sendo que, a pesquisa mostra que, mesmo com esse desenho arrojado e inovador, as forças de um projeto político podem fazer refluir essa fronteira.

A literatura pensada alhures dá pouca ênfase à dimensão política que afeta a formulação e implementação de políticas públicas. Uma hipótese possível é que essa literatura, em grande parte, produzida em países de maior estabilidade democrática, e que, geralmente, apresentam uma força de trabalho estatal – burocracias - mais profissional e estável, mesmo mudanças políticas mais significativas não são capazes de mudar políticas públicas já consolidadas. Diferente do que enfrentamos em países com menor tradição democrática e ainda em processo de consolidação de um Estado de bem-estar social, como o Brasil. Por exemplo, neste exato momento, assistimos à extinção do programa Bolsa Família por um programa pouco delineado e, que aponta para dificuldades de implementação, sem que se vislumbre maiores resistências a esse processo.

A pesquisa aponta que há várias perguntas ainda a serem respondidas. Por exemplo, há indícios de resistência do corpo burocrático em relação aos ventos contrários aos processos participativos. Mas como isso se dá? Quais os resultados e as consequências dessas resistências? De igual forma, há um sem-número de questões sobre como a sociedade está ou vai reagir a esse cenário? Além de ser importante analisar quais as mudanças no referencial do campo a partir da nova configuração? Como ficará o campo da assistência social? Como funcionará? Essas são apenas algumas perguntas que, à medida que a história estabelece a seu percurso, futuras pesquisas buscarão responder.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. **Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics**. Oxford University Press, 2013.

ABERS, Rebecca Neaera; OLIVEIRA, Marília Silva de. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, v. 21, p. 336-364, 2015.

ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**, v. 1, p. 143-176, 2015.

ABERS, Rebecca Neaera. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. In: CONFERENCE OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, Boston, 2019.

ABERS, Rebecca Neaera. Institutions, Networks and Activism Inside the State: Women's Health and Environmental Policy. In: Brazil, Critical Policy Studies. 2020.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, Rebecca; von BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G; OLIVEIRA, V (orgs). Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interações analíticas. 2018.

ALDRIN, Philippe; HUBÉ, Nicolas. L'État Participatif. Le participationnisme saisi par la pensée d'État. *Gouvernement et action publique*. 2016/2 n° 2 pp. 9-29. Presses de Sciences Po. 2016

ALEXANDER, CS; BECKER, HJ. The use of vignettes in survey research. *Public Opinion Q*; 42:93-104, 1978

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia. SILVA, Rafael. Efetividade da Participação Social nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n.2, pp. 250-285. 2016

ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, pp 1-36. 2021.

ALMEIDA, Debora e CUNHA, Eleonora. Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. In *Critical Policy Studies*. 2016.

ALMEIDA, Debora, VIEIRA, Anne K., KASHIWAKURA, Gabriella. Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto do impeachment. *Revista do Serviço Público*, 71(1). 2020.

ALMEIDA, Debora; DOWBOR, Monika. Para Além das Fronteira da Especialização: Pontes analítico-teóricas entre movimentos sociais e instituições participativas no Brasil em contexto de mudanças (Prelo).

ALONSO, Angela. A políticas das Ruas: Protestos em São Paulo de Dilma a Temer, 2017. Disponível em: <https://search.proquest.com/openview/cd76299a27c8886dfdef7a829032f64b/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2044963>

ARGYRIS, Cris; SCHÖN, David. *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. Ed. Addison-Wesley Publishing Company. Michigan University. Michigan. 1996

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.

AVELINO, Daniel Pitangueira; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**. Texto para Discussão n. 2340, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31421&Itemid=424. Acessado em: 18/08/2021.

AVRITZER, L. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In L. Avritzer & C.H.L. Souza, eds. *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas e efetividade*. Brasília: IPEA. 2013.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião. Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BACHA, Maria de Lourdes; STREHAU, Vivian I.; ROMANO, Ricardo. Percepção: termo frequente, usos inconsequentes em pesquisa. 30º ENCONTRO DA ANPAD, 2006. Salvador, BA. 2006.

BARRAULT-STELLA, Lorenzo. Participer sous l'aile de la bureaucratie. Les effets de la concertation avec les familles dans la fabrique de la sectorisation scolaire, *Participations*, vol. 2, no. 1, pp. 103-125. 2012.

BERGERON, H.; HASSENTEUFEL, P. Une contribution de la sociologie de l'action publique à l'évaluation de processus: le cas des "politiques d'organisation". **Idées Économiques et Sociales**, v. 193, n. 3, p. 42-50, 2018. <https://doi.org/10.3917/idee.193.0042>

BEZES, P. Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat. Quelques exemples français (1988-1997). **Revue Française de Science Politique**, v. 50, n. 2, p. 307-332, 2000. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395469>

BHERER, Laurence. Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques, *Participations*, 1 (1), p. 105-133. 2011

BICHIR, Renata; GUITIERRES, Kellen. Sistema único de assistência social: ideias, capacidades e institucionalidades. In: ARRETCHE, M; MARQUES, E; FARIA, C (org). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PT e do PSDB*. São Paulo. Editora UNESP, 2019. P.269-293

BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no brasil. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, p. 111-136, 2016.

BOBBIO. Norberto. Estado, Governo, Sociedade. Fragmentos de um dicionário político. Ed. Paz e Terra. São Paulo. 20. ed., 2017.

BOISSEUIL, Clément. «Ce que la participation fait à l'action publique. Le cas du plan de transformation de *Lathrop* à Chicago », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, no. 1, pp. 57-84. 2018

BORGES, André. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 53, p. 159-179, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452001000200008&lng=en&nrm=iso>.

BOURDIEU, Pierre. De la maison du roi à la raison d'État. In: *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 118, pp. 55-68. 1997.

BOURDIEU, Pierre. Esprits d'Etat. In: *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 96, n. 1, p. 49-62, 1993.

BOUSSAGUET, L.; SUREL, Y. Des politiques publiques “à la française”? In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (ed.). **Une “French touch” dans l’analyse des politiques publiques?** Paris: Science Po, 2015. p. 153-184.

BRANDÃO, I.; VILAÇA, L. Ativismo burocrático na construção de Belo Monte e na inclusão socioprodutiva de catadores de materiais recicláveis. 2017, Vitória, Espírito Santo: [s.n.], 2017. p. 1–30.

BRANDÃO, Igor. O ativismo Burocrático em Arranjos Institucionais Complexos: o CIISC, o Catraforte e o Pró-Catador. *Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*. V.2, n,2, p. 297 - 320, 2017.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas.. **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 25, n. 1, p. 71-90, mar. 2016. ISSN 0104-7094.

BRASIL. Câmara dos Deputados e Senado Federal. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. IPEA. Relatório OSCIP e OS. Perfil das Organização Social e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público em atividade no Brasil. 2020. Disponível em: <https://mapaosci.ipea.gov.br/cms/arquivos/publications/1915-relatorioososcipfinal.pdf>.

Acessado em: 23/12/2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Boletim do Secretaria Nacional de Assistência Social, nº 5. Junho de 2018b. Disponível em <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2018/06/Boletim-5-CGPVIS.pdf>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Censo SUAS 2017: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social.- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2018a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre o Paif**. Brasília: MDS, 2012. v. 2. Disponível em: <<https://bit.ly/2LKY4u9>>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional da Assistência Social. **Política nacional de assistência social/PNAS-2004 e Norma Operacional Básica NOB-SUAS**. 2005.

BRASIL. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS. Aprovado pela Comissão Intergestores Tripartite - CIT

BRASIL. Tribuna de Contas da União. Controle Exercido por conselhos de assistência social. 2013.

BRETTAS, G. O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços. Dissertação de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2016

BRUGUÉ, Q. Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa. In: Perez, I. C., Martin, F. L., Gayán, S. C.; Valenzuela, T. G. Participación ciudadana... para una administración deliberativa. Aragón: Gobierno de Aragón, 55-72. 2009.

CAMPBELL, John L; QUINCY, Charles; OSSERMAN, Jordan e PEDERSEN, Ove. Coding in-depth semistructured interviews: Problems of unitization and intercoder reliability and agreement. **Sociological methods & research**, v. 42, n. 3, p. 294-320, 2013.

CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: Balanço do debate e proposições analíticas. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 17, n. 2, p. 360-378, 2017.

CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael, ALMEIDA, Carla. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. *Revista Sociologia Política*, v.26, n.67, p. 67-90, 2018.

CEFAÏ, D. Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste. In: CEFAÏ, D.; JOSEPH, I. **L'héritage du pragmatisme**. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2002. p. 52-81.

CERQUEIRA, Kleber Chagas. Dependência da trajetória e mudança institucional nos processos de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 253-275, 2016.

CHAGAS, Ana Maria R.; SILVA, Frederico A.B.; ARAUJO, Herton E., CUIABANO, Simone M. A política de assistência e participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social. **Texto de Discussão n.**, v. 1005, p. 17-55. IPEA. 2003.

CODES, Ana Luiza Machado de. A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa. *Texto para Discussão n.* 1333. Ipea. 2008.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew; COHEN, Jean L. **Civil society and political theory.** Cambridge, MA: MIT Press, 1992.

COLIN, Denise; PEREIRA, Juliana; GONELLI, Valéria. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: CAMPELLO Maria T.; NERI, Marcelo (Org.). *Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.* Brasília: Ipea.

COLLINS, Harry; WEINEL, Martin; EVANS, Robert. The politics and policy of the Third Wave: new technologies and society. **Critical policy studies**, v. 4, n. 2, p. 185-201, 2010.

CORTES, Soraya V. Governança Democrática no Brasil: Os Conselhos Nacionais de Políticas Sociais. In: MARX, Vanessa (org). *Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território.* Porto Alegre: UFRGS/CEGOC. 2014.

CORTES, Soraya Vargas. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, v. 17, p. 122-154, 2015.

COURI, Joseane Rotatori; SALVADOR, Evilásio. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. **Argumentum**, v. 9, n. 3, p. 81-97, 2017.

CROZIER, Michel. *O Fenômeno Burocrático.* Ed. Universidade de Brasília. Brasília. 1981.

CROZIER, Michel. *The Bureaucratic Phenomenon.* Phoenix Books. EUA. 1972

DAGNINO, Evelina. Artigo: Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção da Democracia no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301, 2002

DEWEY, J. **The public and its problems.** New York: Holt, 1927.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: Powell, Walter e DiMaggio, Paul, orgs. *The new Institutionalism in Organizational analysis.* Chicago. University or Chicago Press. p 63-82. 1991.

DIREITO, Denise, LICIO, Elaine; Koga, Natália; Chaves, Jeniffer. As possibilidades e os limites do Cadastro Único como mecanismo de coordenação federativa e de intersetorialidade de

políticas públicas. In: XIMENES, Daniel (Org). *Implementação de Políticas Públicas: Questões Sistêmicas, Federativas e Intersetoriais*. Enap. Brasília. 2018.

DIREITO, Denise; KOGA, Natália; Lício, Elaine; Chaves, Jeniffer. O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais. International Policy Centre for Inclusive Growth. Working Paper. N. 145. 2016.

DIREITO, Denise. Desafios e impactos da precarização da força de trabalho para a política de assistência social. *Respvblica*. Vol 17. N.1 – jul/dez 2020. Disponível em: https://static1.squarespace.com/static/52a23eaae4b0a695ee3d229c/t/5fe260a64b969b4e07fddabe/1608671402946/respvblica_vol17n1_dezembro_2020.pdf

DIREITO, Denise. Sociologia da ação pública: análise de políticas públicas com acento francês. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*. São Paulo, n.96, 3/2021. pp 1-22. Disponível em: https://anpocs.com/images/BIB/n96/BIB_96_3.Sociologia_da_ao_publica_3P.pdf

DRAIBE, Sônia. **As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas**. In: IPEA. *Para a década de 90: Políticas Sociais e Organizações do Trabalho*; volume 4, 1989.

DURNOVA, A.; ZITTOUN, P. Les approches discursives des politiques publiques: introduction. **Revue Française de Science Politique**, v. 63, p. 569-577, 2013. <https://doi.org/10.3917/rfsp.633.0569>

DUTRA, Ricardo R. *A institucionalização federativa do campo de política da assistência social (2004-2012): um enfoque na convergência de serviços e transferências de renda através dos índices de gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Sistema Único de Assistência Social*. 2014. Thesis (PhD) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton University Press, 1998.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge University Press, 1985.

EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro. Editora UFRJ. 2004.

FALLETI, Tulia G.; ANGELUCI, Alan César Belo. Infiltrando o Estado: a evolução da reforma da saúde no Brasil, 1964-1988. **Estudos de Sociologia**, v. 15, n. 29, 2010.

FARIA, Cláudia Feres; LINS, Isabella Lourenço. Inclusão política? Recrutamento e seleção de atores nas conferências de políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, p. 580-611, 2017.

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. Dependência de trajetória e mudança institucional. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 44, 2013.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; PALMEIRA, Jamili. A longa conjuntura crítica brasileira desde 2013: crise e castigo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 25, n. 81, 2020.

FERRAREZI, Elisabete. OSCIP- Saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público. Brasília. AED - Agência de Educação para o Desenvolvimento. 2002.

FISCHER, F; FORESTER, J. (ed.). The argumentative turn in policy analysis and planning. Durham: Duke University Press, 1993.

FLIGSTEIN, Neil; MCADAM, Doug. *A theory of fields*. Oxford University Press, 2012.

FREIRE, Alessandro; VIANA, Rafael, PALOTTI, Pedro. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão? In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. ENA. Brasília. 2015.

GENIEYS, W.; HASSENTEUFEL, P. Qui gouverne les politiques publiques? Par-delà la sociologie des élites. **Gouvernement et action publique**, v. 2, n. 2, p. 89-115, 2012. <https://doi.org/10.3917/gap.122.0089>

GOFFMAN, Erving. **Frame analysis: An essay on the organization of experience**. Harvard University Press, 1974.

GOHN, Maria das Graças M. Manifestações de protesto nas ruas no Brasil a partir de junho de 2013: novíssimos sujeitos em cena. Revista Diálogo Educacional. v.16.n.47. 2016. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/1987/1888>

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Ipea, 2014.

GOULDNER, Alvin W. *Patterns of Industrial Bureaucracy*. The Free Press. New York. 1964.

GRIN, Eduardo José. Regime de Bem-estar Social no Brasil: três períodos históricos, três diferenças em relação ao modelo europeu social-democrata. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 18, n. 63, 2013.

GROSSMAN, E. Acteurs. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (org.). **Dictionnaire des politiques publiques**. 4. ed. Paris: Sciences Po, 2014. p. 31-38.

GUITIERRES, Kellen Alves. Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas: Universidade Estadual de Campinas. 2015.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: Gurza Lavallo et. al. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil. RJ: Ed. UERJ, 2018.

GURZA LAVALLE, Adriá; ACHARYA, Arnab; HOUTZAGER, Peter P. Beyond comparative anecdotalism: lessons on civil society and participation from São Paulo, Brazil. **World development**, v. 33, n. 6, p. 951-964, 2005.

GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela. Sociedade, representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, v. 21 (52), p. 67-86, 2008.

GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-627620150001001>

GURZA LAVALLE, Adrian; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados*, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

GURZA LAVALLE, Adrian., CARLOS, E., DOWBOR, M., & ALBUQUERQUE, M.C. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. *Centro de Estudos da Metrópole (CEM), Série Textos para Discussão CEM*, (19), 3-40. 2017.

GURZA LAVALLE, Adrian.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. *Movimentos sociais e institucionalização*, 21. 2019.

GURZA LAVALLE, Adrián.; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.

GUTIERRES, Kellen Alves. Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado. Dissertação de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de Campinas. 2015. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281137/1/Gutierrez_KellenAlves_D.pdf

HALL, Peter. Policy paradigm, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993. <https://doi.org/10.2307/422246>

HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc J. Inhabited institutions: Social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and society*, v. 35, n. 2, p. 213-236, 2006.

HALPERN, C.; HASSENTEUFEL, P.; ZITTOUN, P. Policy analysis in France: introduction. *In: HALPERN, C.; HASSENTEUFEL, P.; ZITTOUN, P. (ed.). Policy analysis in France*. Bristol: Policy, 2018. p. 1-24.

HALPERN, C.; JACQUOT, S. Aux frontières de l'action publique: l'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation. *In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (ed.). Une "French Touch" dans l'analyse des politiques publiques?* Paris: Science Po, 2015. p. 57-82.

HASSENTEUFEL, P. *Sociologie politique: l'action publique*. 2. ed. Paris: Armand Colin, 2011.

HASSENTEUFEL, P.; SMITH, A. Essoufflement ou second souffle? L'analyse des politiques publiques "à la française". *Revue française de science politique*, v. 52, n. 1, p. 53-73, 2002. <https://doi.org/10.3917/rfsp.521.0053>

HASSENTEUFEL, Patrick. Sociologie politique: l'action publique. *Lectures, Les livres*, 2011

HUDSON, J. M. *The bureaucratic mentality in democratic theory and contemporary democracy*. 2016. Disponível em: ProQuest Dissertations & Theses Global A&I: The Humanities and Social Sciences Collection. (1845016906). Retrieved from inference in qualitative research. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

IPEA. Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, n. 25. 2018.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Ampliação da Participação na Gestão Pública**: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011 - Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013.

IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília. IPEA. n.21, 2020.

IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília. IPEA. n.28, 2021.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos**, n. 108, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/v36n2/1980-5403-nec-36-02-37.pdf>

JACCOUD, Luciana; LÍCIO, Elaine e LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Daniel de Aquino Ximenes (org). Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/03/Implementação-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-3.pdf>

JACCOUD, Luciana; MENSESE, Aérica; STUCHI, Carolin. Coordenação e Territórios no SUAS: O Caso do PAIF. In: JACCOUD, Luciana (org.) Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras. IPEA. Brasília. 2020.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'État en action**: politiques publiques et corporatismes. Paris: PUF, 1987.

KASHIWAKURA, Gabriella Tanmye. A relação Estado-sociedade civil e seus múltiplos repertórios de interação: uma análise a partir do Conselho Nacional de Assistência Social. Dissertação de Mestrado. 2017.

KECK, Margaret. Taking to the Streets. 2013. Disponível em: <https://mobilizingideas.wordpress.com/2013/08/06/taking-to-the-streets/>

KEMAN, Hans. Comparative research methods. In: CARAMANI, Daniele. Comparative politics. 2ª ed. Oxford University Press. 2011.

KERSTENETZKY, Celia. **O estado do bem-estar social na idade da razão**. Ed. Elsevier. RJ. 2012.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry**. Princeton University Press. Princeton. 1994.

KWEIT, Robert W.; KWEIT, Mary Grisez. Bureaucratic decision-making: Impediments to citizen participation. **Polity**, v. 12, n. 4, p. 647-666, 1980.

LABORIER, P. Doit-on en finir avec les comparatismes? Lignes d'horizon pour une analyse hologigogne de la domination. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (ed.). **Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques?** Paris: Sciences Po, 2015. p. 85-97.

LABORIER, P.; LASCOUMES, P. L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'État. In: MEYET, S.; RIBÉMONT, T.; NAVES, M.-C. (dir.). **Travailler avec Foucault: retours sur le politique.** Paris: L'Harmattan, 2005. p. 37-60.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Gouverner par les instruments.** Paris: Sciences Po, 2005.

LASSWELL, H. **Politics: who gets what, when, how.** New York: Meridian, 1958.

LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. Introduction: Theorizing and studying institutional work. In: LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B, orgs. **Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations.** Cambridge University Press. 2009.

LE GALÈS, P. Les approches françaises des politiques publiques au temps de Pierre Muller. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (ed.). **Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques?** Paris: Sciences Po, 2015. p. 185-201.

LECA, J.; MULLER, P. Y a-t-il une approche française des police publiques? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France. In: GIRAUD, O.; WARIN, P. **Politiques publiques et démocratie.** Paris: La Découverte, 2008. p. 35-72.

LENOIR, Rémi. L'État selon Pierre Bourdieu. **Swiss Political Science Review.** 20 (1):9-13. 2014

LEVI, Margaret. A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In: Lichbach, M. I.; Zuckerman, A (orgs.). **Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure.** Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 19- 41.

LICIO, Elaine Cristina. **Coordenação do Bolsa Família nos sistemas de políticas públicas.** Texto para Discussão. IPEA. 2019.

LIMONGI, F M P. Novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Bib: Boletim Informativo e Bibliografico de Ciencias Sociais,** Rio de Janeiro, n. 37, p. 1-100, 1994.

LOPEZ, Felix Garcia (Org). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: IPEA, 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família.* Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2010.

LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto; OLIVEIRA, Vanessa. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília: Enap. 2015.

MACKENZIE, Michael K.; WARREN, Mark E. Two trust-based uses of minipublics in democratic systems. In: PARKINSON, J; MANSBRIDGE, J. (Orgs). **Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale**, Cambridge University Press. p. 95-124, 2012.

MAHONEY, James et THEDA, Kathleen. A theory of gradual institutional change. **Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power**, v. 1, p. 1-37, 2010.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Rules and the Institutionalization of Action. In: *Rediscovering institutions: The Organizational Basis Of Politics*. Nova York. The Free Press. 1989.

MARQUES, Eduardo C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 43, n. 1, p. 67-102, 1997.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado Brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2006.

MAYKA, Lindsay. **Building participatory institutions in Latin America: reform coalitions and institutional change**. Cambridge University Press, 2019.

MAZEAUD, Alice. Administrer la participation : l'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale. **Quaderni. Communication, technologies, pouvoir**, n. 79, p. 45-58, 2012.

MAGNUSSON, L ; OTTOSON, J. *The evolution of path dependence*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Dynamics of contention. **Social Movement Studies**, v. 2, n. 1, p. 99-102, 2003.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; SIMOES, Paula Guimarães. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 27, n. 79, p. 187-201, June 2012 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092012000200012&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 23 Dec. 2020.

MENICUCCI, Telma ; GOMES, Sandra. Políticas Sociais : conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz. 2018.

MERTON, R. K. Science and technology in a democratic order. *Journal of Legal and Political Sociology* 1:115–26. Reprinted as The normative structure of science. In *The sociology of science: Theoretical and empirical investigations*, R. K. Merton (ed. and with an intro. Norman W. Storer), 267–78. Chicago: University of Chicago Press. 1973 [1942].

MERTON, Robert K. Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*. p. 560-568. 1940

MERTON, Robert K. The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. *American Sociological Review*. p. 894-904. 1939.

MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MITRE, M. *Ciência e política na era das novas biotecnologias: uma análise do marco regulatório brasileiro à luz de outras experiências*. Belo Horizonte, MG. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, 240p. 2011.

MONTEIRO, Iraneth. Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em História, Política e Bens Culturais do CPDOC/FGV, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8379/Dissertação%20versão%20%2013%20de%20mar%202011.pdf>

MOSTAFA, Joana; SÁTYRO, Natália G. D. *Cadastro Único: a registry supported by a national public bank*. International Policy Centre for Inclusive Growth. Working Paper number 126, May2014.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, v. 50, n. 2, p. 189-207, 2000.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, v. 22, p. 219-249, 2016.

OLSEN, Johan P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 1, p. 1-24, 2005.

OLSSON, J.; HYSING, E. Theorizing Inside Activism: Understanding Policymaking and Policy Change from Below. *Planning Theory and Practice*, v. 13, n. 2, p. 257–273, 2012.

PADIOLEAU, J.G. **L'Etat au concret**. Paris: Presses Universitaires de France-PUF, 1982.

PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO Maria T.; NERI, Marcelo (Org.). *Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 15-46

PALOTTI, Pedro; COSTA, Bruno. Relações Intergovernamentais e descentralização uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, 2011.

PEREZ, O.; SANTOS, G. A produção acadêmica sobre participação social no Brasil: Trajetória e agendas de pesquisa. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, v.1, p. 1-22, 2019.

PETINELLI e SILVA, Viviane. Atores e Sua capacidade de influência nas políticas setoriais a partir de conferências nacionais. *Revista de Sociologia Política*. Vol.26. no.68. 2018.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782018000400001&lng=pt&tlng=pt

PIOLLI, Alessandro. How Should One Assess the Conflict between Expertise and Democracy? *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação em Saúde*, 3(4):238-242. 2009b.

PIOLLI, Alessandro. participação PÚBLICA E NOVAS EXPERTISES: UM ESTUDO DE CASO NA CÂMARA TÉCNICA RURAL DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ. Dissertação apresentada ao Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas, 2009a. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286969/1/Piolli_AlessandroLuis_M.pdf

PIRES, Roberto e VAZ, Alexander. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Texto para discussão Ipea, n. 1707. 2012.

PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Ipea, 2011.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*. v.24, n.58, pp.121-143, 2016.

PIRES, Roberto. Da Sociedade para o Estado: Desafios da Participação no Brasil. In: MARX, Vanessa (Org). *Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOC. 2014

POGREBINSCHI, Thamy; TANSCHHEIT, Talita (2017). *Moving Backwards: What Happened to Citizen Participation in Brazil?* In: *Open Democracy/Democracia Abierta*, November 30, 2017.

RAGIN, CC. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.

REIN, M.; SCHÖN, D. Reframing Policy Discourse. In: HAJER, M. *et al.* (org.). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham: Duke University Press, 1993. p. 145-166. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1220k4f>

Resolução n. 7 da Comissão Intergestores Tripartite – CIT. 2009.

RIBEIRO, Frank Paula. Democracia, expertise e burocracia: relações entre política, técnica e participação. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 49, n. 3, p. 297-305, 2013.

ROSANVALLON, Pierre. **A Nova Questão Social**. Brasília. Instituto Teotônio Vilela. 1998.

SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. Boulder: Westview, 1999.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (org.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview, 1993.

SABATIER, Paul A., e JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Oxford: Westview Press, 1993

SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, p. 426-446, 2017.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista*. V. 14, n.2, 2012.

SATYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. *Rev. Adm. Pública* [online]. vol.52, n.3. pp.363-385. 2018.

SCHÖN, D. A. **The reflective practitioner: how professionals think in action**. New York: Basic Books, 1983.

SILVA, André Luis Nogueira da. Los estados en SUAS: un análisis de la capacidad institucional de los gobiernos estatales en asistencia social. **Revista de Administración Pública**, v. 49, n. 5, p. 1167-1192, 2015.

SILVA, André Luís; SOUZA, Damião Ernane. Mensurando a democracia nos governos estaduais: uma proposta para construção do Índice de Capacidade Institucional dos conselhos de políticas públicas (ICI). **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 6, n. 1, 2015.

SILVEIRA, Mariana Costa. Ativismo Burocrático e Construção de Arenas Participativas: a Implementação do Trabalho Social nos Projetos de Urbanização do CDHU. Artigo apresentado no 12º Encontro da ABCP. 2020

SKOCPOL, Theda. “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, in Evans, P., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. 1985

SOUZA, A. G.; VIOTTO, A.; Donnini, T. (Org). *Marco regulatório das organizações da sociedade civil: avanços e desafios*. São Paulo: GIFE, FGV Direito. 2020

SOUZA, Celina Maria de. Federalismo e políticas públicas nacionais: diversidade ou uniformidade? In: **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. 2016. p. 131-153.

SOUZA, Clóvis HL. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: uma análise da forma de organização de conferências nacionais. Tese de Doutorado Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília. Brasília. 2016.

SOUZA, Clóvis; PIRES, Roberto. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 4, p. 499-518, 2014.

SOUZA, Clóvis. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação?. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 105-126, 2017.

SPANOU, Calliope. **Fonctionnaires et militants: étude des rapports entre l'administration et les nouveaux mouvements sociaux**. Editions L'Harmattan, 1991.

SUREL, Y. Approches Cognitives. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Dictionnaire des politiques publiques**. 4. ed. Paris: Sciences Po, 2014. p. 90-98.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; CARDOSO JR, José Celso. A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. 2015.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Participação e democracia Velhos e novos desafios. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103, 2002

TESSAROLO, Enzo Mayer; KROHLING, Aloisio. A passagem do Programa Comunidade Solidária para o Programa Bolsa Família: continuidades e rupturas. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, v. 17, p. 74-92, 2011

TILLY, C. European violence and collective action since 1700. **Social Research**, v. 53, n. 1, p. 159-184, 1986.

TILLY, Charles. Democracia. Petrópolis, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2013.

VICKERS, G. Social and Institutional Reality. Cambridge. 1975

VILAÇA, Luiz Henrique Doria. Costuras, deslocamentos e bricolagens: a atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte. Dissertação de Mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília. 2017.

WAMPLER, Brian. "A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: 'boas práticas' devem ser promovidas?". *Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, p. 65-95, 2008.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, p. 151-158, 2011.

WEBER, Max, 1864-1920. Ciência e política: duas vocações. 18. ed. — São Paulo : Cultrix, 2011.

YIN, R.K. Case study research: design and methods. 2nd ed. Thousand Oaks, Calif. London: Sge. 1994.

ZITTOUN, P. **The political process of policymaking: a pragmatic approach to public policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

APENDICE A: ROTEIRO NORTEADOR DAS ENTREVISTAS

BLOCO 1

IDENTIFICAÇÃO:

1. Nome:
2. Cargo que ocupou no MDS:

HISTÓRICO PROFISSIONAL:

1. Pertence a alguma carreira?
Qual?
2. Tempo de serviço público?
3. Atuou na assistência social antes da SNAS?
Governo Federal?
Governo Estadual/municipal?
4. Tem histórico com movimentos sociais?
Quantos anos?
Onde?
Em que tipo de movimento?
5. Qual o histórico profissional?
Empresa privada? Empresa pública?

{Por meio do diálogo buscamos que os entrevistados reconstruíssem o momento em que perceberam e/u interagiram diretamente com atores não governamentais.}

BLOCO 2

PARTICIPAÇÃO SOCIAL:

8. O que você entende como sendo participação social?
9. De que forma se dá essa participação?
10. Você acha que a participação social ajuda ou atrapalha?
11. No teu cotidiano em que momento ajudou? E quando atrapalhou?
12. Quando se discutiu a questão **TAL** (*citar tema previamente identificado e que seja mais próximo a área que o servidor trabalhava*) qual foi o papel dos atores não-governamentais?
13. Nesse caso, em que momentos você percebeu que a sociedade civil ajudava/atrapalhava a condução dessa iniciativa/política/ação?
14. Quais os pontos fortes/fracos da sociedade civil?

(Continuação)

15. Quais os pontos fortes dessa participação? Onde ela falha?

16. É possível a política de assistência social sem participação social?

{Em função da centralidade do CNAS para a política de assistência, as perguntas abaixo foram feitas apenas quando ainda não tinha sido citado, visto que na ampla maioria das entrevistas essas questões foram respondidas espontaneamente}

17. E o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) qual o seu papel? E importância?

18. Para você qual deve ser o papel do CNAS na condução das políticas de Assistência Social?

19. Você acha que as deliberações da CNAS e mesmo das Conferências Nacionais deveriam ser deliberativas ou consultivas?

{Com a pergunta abaixo busca compreender como a posição do entrevistado foi construída a partir de uma visão compartilhada ou por outras influências}

PERCEPÇÃO:

20. Você acha que esse entendimento é compartilhado por todos os colegas da SNAS que trabalharam contigo?

21. Em quais pontos divergem? Em quais vocês convergem?

MUDANÇA INSTITUCIONAL:

22. A mudança ocorrida com o impeachment da presidente Dilma, teve algum impacto na forma como você trabalhava? Qual?

23. Nessa época, você percebeu alguma mudança em relação à interação com a sociedade civil, seja nos fóruns formais ou nas reuniões e encontros? Na forma de condução dos assuntos dentro da SNAS?

24. Observei que o tema que foi muito discutido naquela época era **TAL** (*tema previamente identificado e que mais tem proximidade com a área de trabalho do entrevistado*) a relação da secretaria com os movimentos mudou em algo?

{A utilização de vinhetas - apresentação de situações com possibilidade de concretude - busca sair do abstrato e buscar respostas de como a partir do sistema cognitivo do indivíduo ele resolveria a questão apresentada}

VINHETA;

O Governo Federal está encaminhando ao Congresso Nacional uma série de modificações legislativas para permitir o trabalho de crianças de 10 a 16 anos. Serão jornadas de no máximo 6 horas e podem ser feitas tanto no mercado formal como informal, basta que os responsáveis autorizem e se responsabilizem pela adequação do trabalho às condições e capacidades do

(Continuação)

“aprendiz iniciante”, como está sendo chamado essa possibilidade de contratação. A assistência social deverá adequar as suas normas, por exemplo, o acompanhamento familiar e o PETI para se adaptar ao novo cenário. Os representantes da sociedade civil da CNAS estão bastante resistentes. O que os representantes governamentais podem/devem fazer nesse caso?

QUESTIONÁRIO:

Avalie as afirmações abaixo. Dê uma nota de 1 a 5. Sendo que 1 é “Discordo totalmente” e 5 é “Concordo Totalmente”. Podendo ser utilizado o número 6 para o que entender que “Não se aplica”:

1

2

3

4

5

6- Não se Aplica

Discordo
TotalmentConcordo
Totalment

1. A sociedade civil que participa dos fóruns de deliberação ajuda a trazer soluções para a política de assistência social

Resposta:

2. Nos fóruns de participação, os membros do governo conhecem bem mais da política de assistência do que os membros da sociedade civil

Resposta:

3. A sociedade civil dentro dos fóruns tem o poder de pautar os debates de seu interesse.

Resposta:

4. As decisões do CNAS refletem em sua maioria as posições da sociedade civil.

Resposta:

5. O principal papel dos membros do governo na CNAS é o de assessorar os debates.

Resposta:

6. As decisões do CNAS influenciam toda a prática da Secretaria Nacional de Assistência Social.

Resposta:

7. As decisões da CIT são mais importantes do que da CNAS para a condução da política de assistência.

Resposta:

(Conclusão)

8. As decisões do CNAS são mais importantes que da CIT para a condução da política de assistência.

Resposta:

APENDICE B - TABELA DE CÓDIGOS

A tabela abaixo apresenta os códigos utilizados para análise das entrevistas. A coluna *Descrição* traz um breve relato do que foi classificado em cada item. A coluna *Entrevistas* informa em quantas das 44 entrevistas houve a codificação. E a *Referências* informa o total de trechos codificados em cada item.

Nome	Descrição	Entrevistas	Referências
CIT-CIB	Falas sobre CIT e CIB	25	47
Conferências	Falas sobre conferências: formato, objetivo, público que reúne	26	52
Conf.- Negativo	Aspectos negativos das conferências, seja em relação ao formato, aos limites de participação ou formulação de soluções	18	33
Conf.- Positivo		20	33
Conselheiros	Avaliações sobre os conselheiros do CNAS	30	59
Entidades	Agregaram-se falas sobre entidades tanto atuando no CNAS como em outros processos de participação social: conferências, fóruns, etc.	27	61
Governamentais	Agregaram-se falas sobre representantes governamentais tanto atuando no CNAS como em outros processos de participação social: conferências, fóruns, etc.	25	53
Trabalhadores	Agregaram-se falas sobre representantes dos profissionais do SUAS tanto atuando no CNAS como em outros processos de participação social: conferências, fóruns, etc.	20	31
Usuários	Agregaram-se falas sobre representantes dos usuários tanto atuando no CNAS como em outros processos de participação social: conferências, fóruns, etc.	32	73
Conselho	Agrega falas sobre o CNAS	28	50
Deliberativo-Consultivo	Avaliação se o CNAS deveria ser deliberativo ou apenas consultivo	17	31
Estaduais	Observações sobre o funcionamento dos conselhos no nível estadual	4	4
Formato	Críticas relacionados ao formato do CNAS: problemas de representação, periodicidade, limites de atuação, etc.	29	77
Municipais	Observações sobre o funcionamento dos conselhos no nível municipal	15	42
União	Observações sobre o papel da União em relação ao CNAS ou conselho estaduais e municipais.	12	18
CRAS-CREAS	Falas sobre os CRAS e CREAS	9	16
Criança Feliz	Agregaram-se todas as falas que citaram o programa Criança Feliz	23	63
Envolvimento com	Mapeamento proximidade/distância em relação aos	28	42

Nome	Descrição	Entrevistas	Referências
o Conselho	trabalhos do CNAS.		
Estado - Burocracia	Agregaram-se as falas sobre o papel e as características do Estado e da burocracia e para atuar junto aos processos de participação.	38	158
FNAS	Falas sobre o Fundo Nacional da Assistência Social	1	3
Fonseas-Congemas	Falas sobre o Fonseas e Congemas	8	11
Formação Profissional	Codifica todas as falas sobre a história de vida: formação, profissão, atividades profissionais desempenhadas, etc.	44	47
Mudança Dilma-Temer	Mapea a a relação com a participação durante o governo Dilma, com o governo Temer e as mudanças ocorridas nesses dois períodos.	30	89
Mudança relação estado-sociedade	A partir da mudança quais foram as alterações na relação Estado-sociedade	28	58
Mudanças na SNAS	A partir da mudança institucional, quais as mudanças se observaram na Secretaria	23	57
Orçamento	Agregaram-se falas sobre questões orçamentárias, limites, dificuldades de execução, tema de difícil discussão, etc	16	24
Participação social-soc.civil	O que se entende por participação social	14	17
Controle Social	Falas que analisam a sociedade civil em seu papel de controle social	15	25
Instrumentos de participação	Outros mecanismos de relação estado-sociedade para além dos Conselhos e Conferências.	14	21
Papel-Formato	Resposta à questão: o que é sociedade civil?	41	116
Participação - Positivo	Se agregaram falas sobre os aspectos positivos da participação social tanto em fóruns formais como informais.	37	116
Participação - Negativo	Se agregaram falas sobre os aspectos negativos da participação social tanto em fóruns formais como informais.	26	100
Pop. em situação de rua	A população em situação de rua apareceu recorrentemente nas falas e recebeu codificação específica.	16	23
Preparo		32	59
Sem participação	Codificou-se a resposta à pergunta: É possível a política de assistência social sem participação?	32	41
Percepção dos colegas	Codificou-se as respostas para a pergunta: Sua opinião era compartilhada pelos colegas?	2	2
Discordam	Quando os colegas tinham opinião contrária	18	19
Opinião similar	Quando os colegas compartilhavam da opinião sobre	23	25

Nome	Descrição	Entrevistas	Referências
	o papel da participação social		
Questionário	Respostas numéricas ao questionário aplicado	38	38
Rede Privada	Sobre entidades da rede privada que prestam serviços socioassistenciais	12	27
SUAS	Agregaram-se as falas sobre o Sistema Único da Assistência Social - SUAS	33	80
Papel dos Estados	Papel dos Estados no SUAS	4	5
Papel dos Municípios	Papel dos Municípios no SUAS	18	33
Vinheta	Codificou-se as respostas dada a partir da vinheta - situação problema - apresentada	42	42
Articular com sociedade	Falas que retratam que se faria uma articulação - não oficial - com a sociedade para reforçar a posição de rejeição	17	25
Convencer para aprovar	Reações mais comuns à vinheta: tentar aprovar, independente de se tem ou não concordância com a proposta	6	8
Exoneração	Pedir exoneração pela proposta não ser viável com seus valores	22	25
Hierarquia	Falas que retratam a hierarquia - necessidade de aprovar o que o governo definiu - como valor central.	9	13
Utilizar evidencias para rejeitar	Mobilizar tratados, pareceres de outros órgãos como Ministério Público para demover o Governo da proposta	18	24

Fonte: Elaboração própria a partir dos códigos registrados no NVIVO 12

APÊNCICE C: ATRIBUTOS PARA A CLASSIFICAÇÃO DAS ENTREVISTAS

	Tempo SNAS	Gen.	Vín.	Trabalho em OnG	Form.	Escol.	Membro Conselho	Exper. Assistencia	Posição Geral
Entrevista 34	Gestão Temer	-	-	Nunca	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Munícipios	Viés-Contrário
Entrevista 4	Gestão Temer	-	-	Nunca	-	-	Nunca participou de Conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Contrário
Entrevista 37	Gestão Temer	-	-	Nunca	-	-	Nunca participou de Conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Contrário
Entrevista 36	Permanente	-	-	Nunca	-	-	CNAS e outros conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Favorável
Entrevista 12	Gestão Temer	-	-	Nunca	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Munícipios	Viés-Contrário
Entrevista 25	Gestão Temer	-	-	Nunca	-	-	Nunca participou de Conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Contrário
Entrevista 30	Gestão Temer	-	-	Frequente	-	-	Conselhos assistência estado ou município	Estados/Munícipios	Viés-Favorável
Entrevista 1	Permanente 1	-	-	Nunca	-	-	Nunca participou de Conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Contrário
Entrevista 42	Gestão Temer	-	-	Nunca	-	-	Nunca participou de Conselhos	Apenas Nível Federal	Neutro
Entrevista 23	Gestão Temer	-	-	Nunca	-	-	CNAS e outros conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Contrário
Entrevista 17	Gestão Dilma	-	-	Nunca	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Munícipios	Viés-Favorável
Entrevista 5	Permanente	-	-	Frequente	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Munícipios	Viés-Favorável
Entrevista 14	Gestão Temer	-	-	Nunca	-	-	Outros Conselhos Federais	Apenas Nível Federal	Viés-Favorável
- Entrevista 41	Gestão Dilma	-	-	Nunca	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Munícipios	Viés-Favorável
Entrevista 16	Permanente	-	-	Nunca	-	-	CNAS e outros conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Favorável

Entrevista 32	Gestão Temer	-	-	Nunca	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Municípios	Viés-Contrário
Entrevista 29	Gestão Dilma	-	-	Eventual	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Municípios	Viés-Favorável
Entrevista 43	Gestão Temer	-	-	Nunca	-	-	Nunca participou de Conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Contrário
Entrevista 6	Gestão Temer	-	-	Nunca	-	-	CNAS e outros conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Contrário
Entrevista 39	Gestão Dilma	-	-	Frequente	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Municípios	Viés-Favorável
Entrevista 21	Gestão Temer	-	-	Frequente	-	-	Nunca participou de Conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Favorável
Entrevista 22	Gestão Dilma	-	-	Eventual	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Municípios	Viés-Favorável
Entrevista 13	Gestão Temer	-	-	Nunca	-	-	Nunca participou de Conselhos	Estados/Municípios	Viés-Favorável
Entrevista 10	Gestão Dilma	-	-	Eventual	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Municípios	Viés-Favorável
Entrevista 26	Gestão Temer	-	-	Nunca	-	-	Nunca participou de Conselhos	Estados/Municípios	Viés-Favorável
Entrevista 8	Gestão Temer	-	-	Frequente	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Municípios	Viés-Favorável
- Entrevista 20	Permanente	-	-	Eventual	-	-	CNAS e outros conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Favorável
Entrevista 27	Gestão Dilma	-	-	Nunca	-	-	Outros Conselhos Federais	Estados/Municípios	Viés-Favorável
Entrevista 44	Gestão Temer	-	-	Nunca	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Municípios	Viés-Favorável
Entrevista 28	Gestão Dilma	-	-	Frequente	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Municípios	Viés-Favorável
Entrevista 18	Gestão Dilma	-	-	Nunca	-	-	Nunca participou de Conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Favorável

Entrevista 38	Gestão Dilma	-	-	Nunca	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Munícípios	Viés-Favorável
Entrevista 24	Permanente	-	-	Nunca	-	-	Nunca participou de Conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Contrário
Entrevista 35	Gestão Temer	-	-	Frequente	-	-	CNAS e outros conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Contrário
Entrevista 3	Gestão Dilma	-	-	Nunca	-	-	CNAS e outros conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Contrário
Entrevista 31	Gestão Dilma	-	-	Nunca	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Munícípios	Viés-Favorável
Entrevista 40	Gestão Dilma	-	-	Nunca	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Munícípios	Viés-Favorável
Entrevista 15	Gestão Temer	-	-	Nunca	-	-	Outros Conselhos Federais	Apenas Nível Federal	Viés-Favorável
Entrevista 9	Gestão Temer	-	-	Frequente	-	-	CNAS e outros conselhos	Estados/Munícípios	Viés-Favorável
Entrevista 11	Gestão Temer	-	-	Eventual	-	-	Nunca participou de Conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Favorável
Entrevista 33	Gestão Dilma	-	-	Nunca	-	-	Conselhos assistência estado ou município	Estados/Munícípios	Viés-Favorável
Entrevista 19	Permanente	-	-	Nunca	-	-	CNAS e outros conselhos	Apenas Nível Federal	Viés-Favorável
Entrevista 2	Gestão Dilma	-	-	Nunca	-	-	Nunca participou de Conselhos	Apenas Nível Federal	Neutro
Entrevista 7	Permanente	-	-	Eventual	-	-	Outros Conselhos Federais	Estados/Munícípios	Viés-Favorável

Fonte: Elaboração própria com o uso do software NVivo