

Pinheiro, Marina Brito; Direito, Denise do Carmo

**Working Paper**

## O sistema deliberativo da política de assistência social no contexto da ascensão de novos projetos políticos no governo federal

Texto para Discussão, No. 2910

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Pinheiro, Marina Brito; Direito, Denise do Carmo (2023) : O sistema deliberativo da política de assistência social no contexto da ascensão de novos projetos políticos no governo federal, Texto para Discussão, No. 2910, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2910-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/285032>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**2910**

**O SISTEMA DELIBERATIVO DA  
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
NO CONTEXTO DA ASCENSÃO DE  
NOVOS PROJETOS POLÍTICOS NO  
GOVERNO FEDERAL**

**MARINA BRITO PINHEIRO  
DENISE DO CARMO DIREITO**

**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**O SISTEMA DELIBERATIVO DA  
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
NO CONTEXTO DA ASCENSÃO DE  
NOVOS PROJETOS POLÍTICOS NO  
GOVERNO FEDERAL**

**MARINA BRITO PINHEIRO<sup>1</sup>**  
**DENISE DO CARMO DIREITO<sup>2</sup>**

---

1. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail:* <marina.pinheiro@ipea.gov.br>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail:* <denise.direito@ipea.gov.br>.

## Governo Federal

### Ministério do Planejamento e Orçamento

**Ministra** Simone Nassar Tebet

# ipea

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

#### Presidenta

**LUCIANA MENDES SANTOS SERVO**

#### Diretor de Desenvolvimento Institucional

**FERNANDO GAIGER SILVEIRA**

#### Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

**LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO**

#### Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

**CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO**

#### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

**ARISTIDES MONTEIRO NETO**

#### Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

**FERNANDA DE NEGRI**

#### Diretor de Estudos e Políticas Sociais

**CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL**

#### Diretor de Estudos Internacionais

**FÁBIO VÉRAS SOARES**

#### Chefe de Gabinete

**ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA**

#### Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

**ANTONIO LASSANCE**

**Ouvidoria:** <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

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

## Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Pinheiro, Marina Brito

O Sistema deliberativo da política de assistência social no contexto da ascensão de novos projetos políticos no governo federal / Marina Brito Pinheiro, Denise do Carmo Direito. – Rio de Janeiro: IPEA, 2023. 42 p. : il. – (Texto para Discussão ; 2910).

Inclui Bibliografia.

1. Participação Social. 2. Projetos Políticos. 3. Desdemocratização. I. Direito, Denise do Carmo. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 361.6

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

#### Como citar:

PINHEIRO, Marina Brito; DIREITO, Denise do Carmo. **O Sistema deliberativo da política de assistência social no contexto da ascensão de novos projetos políticos no governo federal**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2023. 42 p. : il. (Texto para Discussão, n. 2910). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2910-port>

JEL: Z18 e I39.

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

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

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	6
2 PROJETOS PREVALENTES E DESDEMOCRATIZAÇÃO.....	9
3 DECLÍNIO DA DELIBERAÇÃO E A DESDEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA .....	15
3.1 Conferências de Assistência Social .....	16
3.2 Conselho Nacional de Assistência Social.....	25
3.3 Comissão Intergestores Tripartite.....	30
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	35
REFERÊNCIAS .....	37

## SINOPSE

O ex-presidente Jair Bolsonaro colocou em palavras o projeto político prevalente durante o seu governo, que pode ser traduzido como liberal-conservador-autoritário. Este texto busca compreender se e de que forma esse projeto político se fez presente, considerando práticas amplamente consolidadas da democracia-participativa, fruto de projetos políticos anteriores. Neste estudo, o foco está nos sistemas existentes na política de assistência social – Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), conferências nacionais e Comissão Intergestores Tripartite (CIT) –, devido à relevância que esses fóruns apresentam para a implementação e a estruturação dessa política. Como *framework* analítico, foram utilizadas categorias propostas por Charles Tilly (2013) para se analisarem processos de democratização/desdemocratização: amplitude, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculantes das consultas. Acrescentou-se a esse modelo a dimensão formal e informal em que as mudanças ocorreram, bem como a pandemia de covid-19 como interveniente relevante em todo o processo. A conclusão aponta que, apesar de não ter consigo alterar as regras formais que formatam o sistema de participação, houve um processo de desdemocratização do campo, com perda relativa dos mecanismos de participação e coordenação federativa durante o governo em análise.

**Palavras-chave:** Participação social; projetos políticos, desdemocratização.

## ABSTRACT

Former president Jair Bolsonaro put into words the political project that prevailed during his government, which can be translate as a liberal-conservative-authoritarian perspective. This article seeks to understand if and how this political project changed routines, considering consolidated practices arising from previous participatory political projects. In this study, we focus on the complex participatory systems of the social assistance policy, particularly at the national level – the national council and conferences, as well as the intergovernmental commission –, due to the relevance that these forums have for the implementation and structuring of this policy. The analytical framework of the study is based in categories proposed by Charles Tilly (2013) to analyze democratization/de-democratization processes: breadth, equality, protection, and mutually binding nature of consultations. To keep track with the changes that took place in that period, we added to that framework two additional categories: the formal and informal dimension of the shifts, as well as the covid pandemic as a relevant player in the entire process. The conclusion points out that despite not being able to change formal rules that formatted the participation system, it was possible to identify a process of de-democratization, with relative losses in participation mechanisms and federative coordination during the government under analysis.

**Keywords:** Social participation; political projects; de-democratization.



## 1 INTRODUÇÃO

O ex-presidente Jair Bolsonaro foi claro e resumiu o seu pensamento sobre fóruns participativos e gestão quando disse as seguintes frases: “Vamos botar um ponto final em todos os ativismos no Brasil”<sup>1</sup> e “Mais Brasil, menos Brasília”.<sup>2</sup> A primeira frase é a tradução de um projeto político autoritário, que entende qualquer ideia oposta ou diferente como a de um inimigo, e não de um opositor, algo que a cientista política Chantal Mouffe tratou como expressão de um discurso antagonista, em que o outro é um inimigo e precisa ser combatido. É um contraponto ao agonismo, em que ideais diferentes são apenas de um outro com entendimento distinto, mas não aquele a ser exterminado: por meio do diálogo e de trocas, se alcançariam consensos mínimos, ocorrendo a construção da ação pública.

Já a segunda frase traduz uma visão de gestão pública que pode ser compreendida como a tentativa de descentralizar autoridade e responsabilidades da União para os estados e municípios, ou seja, para perto da população. Em uma visão mais crítica, também pode significar a desresponsabilização da União perante determinadas políticas públicas e seus resultados.

Se considerarmos que discursos e práticas são mutuamente constituídos e que, de igual forma, discursos são formatados considerando valores e preferências (Fischer e Forester, 1993; Zittoun, 2014), somos instigadas a compreender se houve e de que forma ocorreram mudanças em áreas propícias à participação social e/ou descentralização decisória entre 2016 e 2022, período em que esses discursos começam a ganhar força no âmbito do governo federal. Resumindo, como esse discurso de lideranças políticas transformou a ação pública, principalmente aquelas constituídas em fóruns de participação social e descentralização decisória?

A política de assistência social foi o foco do estudo realizado, tendo ao longo dos últimos vinte anos estabelecido o que estudiosos dos processos democráticos chamam de um sistema deliberativo. Trata-se de um conjunto de espaços que interagem das mais diversas formas e que tiveram papel-chave para a delimitação de um campo de ação estatal, no caso a assistência social, como parte do arcabouço da seguridade social. Em outras palavras, foi central para a transição de um modelo assistencialista

1. Fala proferida pelo então candidato à presidência, Jair Bolsonaro, em 7 de outubro de 2018, em pronunciamento veiculado pela internet, logo após a confirmação, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de que o candidato disputaria o segundo turno das eleições.

2. Frase do então presidente Jair Bolsonaro assim que assumiu o cargo, em janeiro de 2019 (Gohn, 2022). <https://exame.com/brasil/mais-brasil-menos-brasilia-bolsonaro-defende-novo-pacto-federativo/>.

## TEXTO para DISCUSSÃO

e filantrópico para um que se estabelece a partir de uma comunidade epistêmica em que *direito* é a palavra-chave que pauta a atuação do Estado e das organizações da sociedade civil que ofertam os serviços socioassistenciais (Almeida e Cunha, 2016).

A partir dessa compreensão, focamos nos mecanismos fundamentais no nível federal desse sistema complexo. De um lado, estão as tradicionais e consolidadas instituições participativas (IPs) do campo, ou seja, as conferências nacionais e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). As conferências reúnem as comunidades de política do campo, tanto atores estatais como não estatais, para discutir e articular coletivamente as propostas e estratégias que devem pautar a ação pública, responsáveis por ampliar e redefinir os padrões de participação social (Avritzer, 2012). Durante o período analisado, ocorreu apenas uma Conferência Nacional de Assistência Social, em 2021. Já o CNAS é um órgão colegiado, com paridade de representação entre atores governamentais e não governamentais,<sup>3</sup> sendo que cabe aos conselheiros da assistência deliberar sobre propostas orçamentárias da área, critérios de transferências de recursos para os outros entes e o uso do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), bem como normatizar e regular os serviços socioassistenciais, sejam esses prestados por entes públicos ou privados.<sup>4</sup>

De outro lado está a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que reúne representantes da União, estados e municípios,<sup>5</sup> com o objetivo de pactuar estratégias para a implantação e a operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (Suas), considerando os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como analisar e sugerir critérios e procedimentos de transferência de recursos para o seu cofinanciamento. Dessa forma, pelo seu caráter de reunir os entes governamentais das três esferas, é o órgão principal quando se busca maior descentralização.

3. Ao todo, são dezoito membros e respectivos suplentes, sendo metade, ou seja, nove representantes governamentais (sete indicados pelo governo federal, um representante estadual indicado pelo Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social – Fonseas – e um municipal pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – 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.

4. As atribuições do CNAS estão relacionadas na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – Lei nº 8.742/1993.

5. O Decreto nº 10.009, de 5 de setembro de 2019, estabeleceu que a composição da CIT é de cinco membros do Ministério da Cidadania, cinco dos estados e Distrito Federal e cinco dos municípios, sendo que a representação dos estados e Distrito Federal é definida pelos membros do Fonseas e a dos municípios pelo Congemas, e a indicação deve respeitar as cinco regiões do país.



Na prática, trata-se de um sistema de forte interação, que propicia encontros periódicos entre gestores da política nos três níveis de governo, além de viabilizar e incentivar que esse conjunto de atores estatais se relacione com os fóruns participativos. Assim, esses múltiplos fóruns provocam uma troca permanente de saberes e práticas, que acabam por formar uma comunidade de políticas públicas, no sentido de um conjunto de pessoas compartilhando propósitos, ideias e perspectivas similares (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993).

Do ponto de vista metodológico, foram consideradas duas dimensões principais de análise – a formal e a informal –, além de uma dimensão interveniente – a deflagração da pandemia de covid-19. Nos dois primeiros casos, se reproduzem abordagens de pesquisa já consolidadas no âmbito dos estudos das instituições participativas e outros fóruns de deliberação no Brasil. No último caso, analisamos os impactos específicos da pandemia, partindo do pressuposto de que a necessidade de se adotarem medidas de redução da transmissibilidade da covid-19 foi oportuna para um processo em curso de fragilização e isolamento desses fóruns. Foram analisados dados secundários (atas e documentos produzidos pelo governo federal e organizações da sociedade civil e de gestores estaduais e municipais), assim como observações de campo<sup>6</sup> e entrevistas com pessoas-chave que participam ou já estiveram nesses fóruns no período enfocado.

O texto se divide em duas seções, além desta introdução e da conclusão. Na próxima seção, discutimos como se organiza o sistema deliberativo do Suas e sua relação com projetos políticos prevalentes desde a redemocratização até a chegada do governo de Jair Bolsonaro, em que se observa a ascensão de um projeto conservador-autoritário. A partir da literatura, estabelecemos o modelo analítico utilizado. Na terceira seção, aplicamos o modelo para analisar os processos de desdemocratização (Tilly, 2013), que perpassam todos esses fóruns. Conclui-se que os últimos anos foram marcados por um processo ativo de fragilização e desestruturação do sistema, gerando obstáculos à participação social e propiciando a desarticulação da política de assistência no nível federal. Isso, por sua vez, impactou a capacidade da política de agir de forma efetiva em momentos cruciais para a vida da população, como foi o caso da crise socioeconômica gerada pela pandemia de covid-19.

6. O campo da pesquisa se insere no âmbito do Projeto Acompanhamento da Política de Assistência Social, da Disoc/Ipea.

## 2 PROJETOS PREVALENTES E DESDEMOCRATIZAÇÃO

Estudos sobre a participação social no Brasil têm apontado que, nos últimos anos, ocorreu uma mudança de paradigma acerca do papel de fóruns de participação e partilha de poder no âmbito do governo federal.<sup>7</sup> Como argumentam Abers e Almeida (2019), esse movimento teria relação com a ascensão de um projeto político conservador-autoritário que se sobrepôs a outras formas de interpretar o lugar da participação política na construção das políticas públicas no Brasil. Este trabalho se alinha a essas perspectivas, partindo do pressuposto de que, no período analisado, prevalece um baixo interesse do Executivo na inclusão desses espaços em discussões relevantes para a política, associado ao fortalecimento do projeto autoritário.

A percepção das ideias como elemento explicador da forma como atores políticos e sociais agem e de como as políticas se organizam não é algo novo nos estudos na área das ciências sociais. Dagnino (2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) elaboraram o conceito de projetos políticos para entender as dinâmicas sociais e políticas observadas tanto na sociedade civil como no Estado e definem o conceito como um “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 38). No campo de análise das políticas públicas, trabalhos como o de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), Kingdon (2011) e Baumgartner e Jones (1991) têm produções marcadas pela característica de, cada um à sua maneira, atribuir às ideias um papel-chave na compreensão de como são formuladas e implementadas as políticas públicas e como os mais diversos atores envolvidos nesses processos mobilizam essas concepções de mundo em seu agir político.

A partir dos trabalhos de Dagnino (2004), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) e Abers e Almeida (2019), é possível identificar pelo menos quatro projetos políticos que de alguma maneira estiveram presentes na paisagem política e social brasileira no pós-redemocratização: o democrático-participativo, o neoliberal, o desenvolvimentista e o conservador-autoritário. Estes estão presentes no imaginário político brasileiro, muitas vezes se apresentando concomitantemente, disputando espaço no cenário político e, em determinados momentos da história, algum deles se torna prevalente.

---

7. Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020) discorrem sobre essas mudanças e lembram que a publicação do Decreto nº 9.759/2019 foi um marco de consolidação dessa transição. Essa normativa extinguiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), criada em 2014, e levou ao fim das atividades de dezenas de conselhos ou colegiados que contavam com a participação de representantes da sociedade civil.

Dagnino (2004) destaca que os anos 1990 foram marcados pelo embate entre dois projetos políticos: o neoliberal e o democrático-participativo. O primeiro estava associado ao ideário do neoliberalismo e da nova gestão pública (NGP), que demanda uma sociedade civil que produza bens e oferte serviços públicos. O segundo se relacionava a um ideário democratizante da participação e à compreensão de que as políticas públicas são um direito do cidadão e uma atribuição do Estado, cabendo à sociedade civil “o direito de participar na própria definição desse sistema” (Dagnino, 2004, p. 104). É um momento marcado pelas mais diversas experiências de produção de novas agendas de políticas públicas e inovações nas práticas de participação social conduzidas por governos petistas em estados e municípios, e que chega ao nível federal com a primeira eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Pode-se dizer que a criação e a estruturação do Suas ocorrem num momento em que o projeto democrático-participativo alcança uma importante preponderância no âmbito do Executivo federal. Apesar de ter suas origens na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e na Loas de 1993, apenas com a chegada da centro-esquerda, em coalizão partidária encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), à Presidência da República, em 2003, foram dados os primeiros passos para a construção de um sistema nacional para a execução da política de assistência social. É a partir desse momento que se inicia uma transição nessa área, consolidando o lugar da política como direito (e não como caridade ou filantropia), levando o Estado a retomar para si a responsabilidade no papel da prestação de serviços. Também a partir de então começa a se estabelecer o que se tornaria o sistema deliberativo do Suas (Almeida e Cunha, 2016), composto, entre outros fóruns, pelas conferências e pelos conselhos de assistência social e a CIT, sobre os quais se discutirá na seção seguinte.

O projeto desenvolvimentista, por sua vez, surge no bojo de correntes do pensamento econômico, em especial o keynesianismo, e ganha destaque nos governos petistas sob uma nova roupagem do “neodesenvolvimentismo”, concomitantemente com o ideário democrático-participativo. Esse projeto se relaciona, entre outras coisas, com a defesa de que os gastos de governo são centrais como política econômica anticíclica em momentos de recessão e de que é necessário o crescimento da indústria nacional por meio de medidas protecionistas e iniciativas de substituição de importações. A interação entre esses dois projetos teria levado a uma ressignificação dos sentidos da participação social, com menor ênfase na partilha de poder e maior ênfase na participação como escuta para uma adequada implementação da política pública (Teixeira, 2013).

## TEXTO para DISCUSSÃO

Nos anos 2010, como apontam Abers e Almeida (2019), é possível identificar a emergência do projeto conservador-autoritário que seria baseado em um conjunto de crenças em que a ordem e a tradição são a tônica da ação pública. Costumam-se apontar as manifestações de junho de 2013, ocorridas no Brasil, como ponto de inflexão do projeto político participativo-democrático, com traços de neodesenvolvimentismo, para outro conservador-liberal e autoritário. O que se inicia como um processo de reivindicações por melhorias de serviços públicos de saúde e educação, enfim, por políticas públicas melhores e mais adequadas à população (Keck, 2013), vai se avolumando, e os questionamentos vão se tornando difusos, o que pode ser resumido pela frase “contra tudo o que está aí”. São questionamentos que passam a ser vocalizados por grupos como Vem pra Rua, Movimento Brasil Livre (MBL) e Revoltados Online, os quais adotam 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 no combate à corrupção (Alonso, 2017).

Esses grupos apresentam uma forte faceta conservadora em relação à agenda de costumes, por exemplo, com o combate ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, que eles consideram a destruição da família “natural e tradicional”, ao combate à “ideologia de gênero” ou ao marxismo nas escolas, ou seja, questões pouco claras e muitas vezes sem aderência com a realidade, mas que obtiveram eco na sociedade e ganharam espaço significativo ao longo das eleições de 2018.<sup>8</sup> O crescimento desse movimento conservador e liberal, muito impulsionado pelos recursos das tecnologias de informação, em especial, as redes sociais, em que se conquistou um número crescente de seguidores e multiplicadores dos conteúdos produzidos (Gohn, 2016), impulsionou a candidatura de Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), nas eleições presidenciais de 2018.

Como já sinalizado anteriormente, eleito presidente, Jair Bolsonaro foi claro ao externar o seu incômodo com a atuação de movimentos sociais de qualquer tipo, assim como com o modelo de democracia participativa que o Brasil vinha colocando em prática. O discurso se traduziu na prática quando um dos seus primeiros atos foi, por meio da Medida Provisória nº 870, revogar o inciso e artigo da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, de 2006, que levou à extinção do Conselho Nacional de

8. As eleições de 2014 resultaram na vitória apertada da presidente Dilma Rousseff do PT, com 51,64% dos votos válidos, contra o seu opositor, senador Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que obteve 48,36% dos votos.

Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).<sup>9</sup> Também se materializou na publicação do Decreto nº 9.759/2019, que tinha como objetivo extinguir e estabelecer diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal e que teve efeitos diversos para as instâncias de participação no âmbito federal, desde a extinção por completo de centenas dessas instâncias até o fim de comissões temáticas como as do CNAS, como será abordado a seguir.

Com a ascensão e a prevalência desse projeto conservador-autoritário, pode-se considerar que se consolida no Brasil um processo de desdemocratização, já que as mudanças na relação entre Estado e seus cidadãos enfraquecem as formas de poder não estatais. Para Charles Tilly (2013), a análise de uma democracia passa por verificar a relação que o Estado mantém com as demandas expressas por seus cidadãos. Conforme o autor, “um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes” (Tilly, 2013, p. 28).

Assim, é necessário considerar um conjunto de quatro elementos para avaliar se os processos são mais democratizantes ou desdemocratizantes. O primeiro seria a amplitude com que o Estado se relaciona com a extensão das demandas, permitindo que apenas um pequeno segmento participe, gerando excluídos em grande escala, ou a ampla inclusão de cidadãos. O segundo, a igualdade, estaria relacionado ao tratamento equitativo e à proteção política para diferentes grupos de cidadãos que apresentem suas demandas. O terceiro é a proteção contra a ação arbitrária do Estado (impossibilidade do Estado de punir inimigos e premiar aliados), ou seja, a garantia de um processo público e correto, que não permita a adoção de medidas arbitrárias que coloquem em risco pessoas ou o coletivo que fazem as demandas. Em último, estaria o caráter mutuamente vinculante de consultas, ou seja, o quanto o processo envolve os dois lados – sociedade/estado – nas soluções e encaminhamentos de demandas. A percepção do enfraquecimento da participação da sociedade nos processos de tomada de decisão, a partir desses elementos, indicaria um processo de desdemocratização.

Dessa maneira, 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

---

9. O Consea é um dos conselhos mais antigos tendo sido instituído em 1994, na gestão do presidente Itamar Franco. No entanto, foi desativado em 1995 pelo então presidente Fernando Collor de Mello e reativado em 2003, durante o primeiro ano do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

pactuação ou de construção de soluções conjuntas caracterizam uma perda de qualidade democrática. No Brasil, argumentamos que, com a prevalência recente de um projeto conservador-autoritário, se fortalece um processo de desdemocratização, que tem na fragilização das instâncias de participação e na partilha de poder de tomada de decisão um indicador-chave.

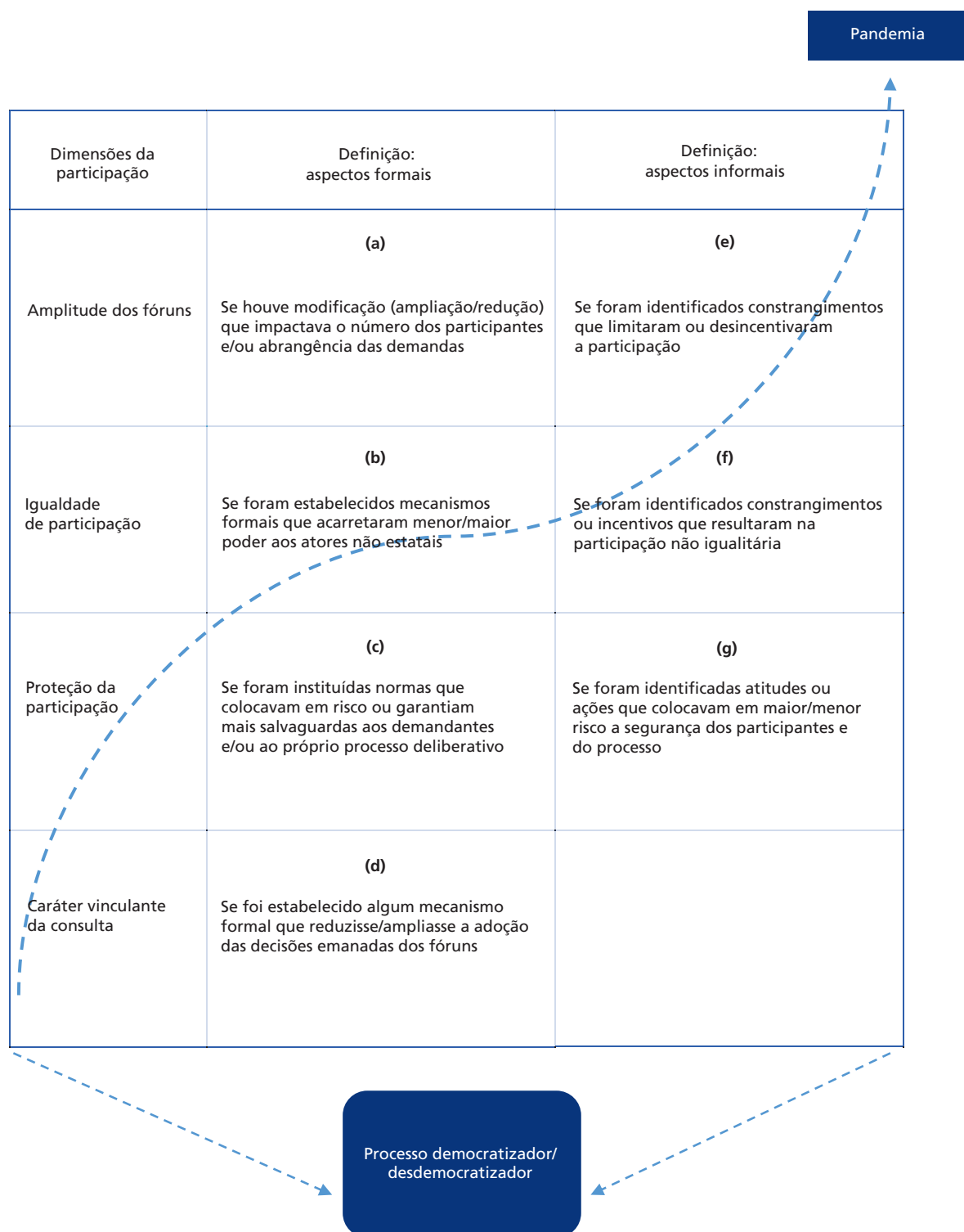
Com o objetivo de refletir sobre os elementos que apontam para esse processo de afastamento entre Estado e sociedade, abordamos as iniciativas voltadas para a redução da centralidade de fóruns deliberativos no processo de tomada de decisão na política de assistência social. Para isso, enquadrámos essas estratégias de fragilização em duas grandes dimensões – que guardam relação com estudos que têm apontado a relevância de determinadas variáveis para a efetividade das instituições participativas – e adicionamos uma terceira dimensão, a pandemia de covid-19, que teria tido o efeito de catalisar mudanças em curso no contexto abordado.

De um lado, temos a dimensão formal, que se materializaria nas mudanças realizadas no desenho institucional dos fóruns aqui abordados. No campo de estudos sobre a participação, diversas análises têm apontado que as regras que organizam o processo deliberativo dentro de uma instituição participativa têm efeitos relevantes nos resultados alcançados (Faria, 2007; Cunha *et al.*, 2011). De outro, discutem-se os efeitos de variáveis que vão além dessa dimensão formal. Com o objetivo de discutir algumas das iniciativas aqui abordadas, denominamos dimensão informal os aspectos que podem ter efeitos nas deliberações conduzidas nesses espaços e que vão além da estrutura formal do processo deliberativo, que envolvem principalmente as dimensões de quem participa e sobre o que deliberam esses fóruns. Mesmo que existam regras perenes regendo o comportamento dessas variáveis, argumentamos que há modificações observadas no padrão de deliberação nesses espaços, indicando alterações na dinâmica da participação que colocam em xeque os efeitos do desenho institucional formalmente instituído nos resultados. Além disso, pelo impacto na vida social e econômica da população, consideramos a pandemia de covid-19 um fator interveniente, na medida em que foi capaz de reforçar ou arrefecer a tendência de desmobilização dos fóruns analisados, ou seja, foi um catalisador de mudanças.

A partir desse conjunto de literaturas e das categorias apresentadas, foi proposto um esquema, traduzido na figura 1. Consideramos que, a partir desse conjunto de análises, podemos compreender em que medida o protagonismo de um projeto político conservador-autoritário contribuiu ou não para um processo de desdemocratização. Além disso, podemos discutir se foi possível ou não observar elementos de democratização, apesar das tentativas de fragilização de sistemas deliberativos, como o existente no âmbito da política de assistência social.



**FIGURA 1**  
**Esquema analítico**



Fonte: Tilly (2013).  
Elaboração das autoras.

### 3 DECLÍNIO DA DELIBERAÇÃO E A DESDEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA

Não há como falar do processo de desmonte do arcabouço tradicional da participação social nos últimos anos sem falar do Decreto nº 9.759/2019, de 11 de abril de 2019, editado no início do governo de Jair Bolsonaro. Seu efeito na extinção de um número mais significativo de colegiados só não foi maior devido à atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), que deliberou que um decreto não poderia extinguir conselhos previstos em leis. Em relação ao sistema deliberativo do Suas, o CNAS, apesar de não ter sido extinto, por estar previsto em lei específica,<sup>10</sup> teve suas funções parcialmente dificultadas, pois foram colocados empecilhos para o pleno funcionamento de colegiados, comissões e grupos de trabalho que auxiliavam na atuação do fórum. Já o efeito sobre a CIT foi mais drástico, já que, por não estar prevista em lei, foi descontinuada e retomada apenas quando um novo decreto a recriou.

Essa estratégia de restrição de atuação dos fóruns a partir de modificações em regras e regulamentos que organizam o desenho institucional das instituições formais, no entanto, não foi a única maneira encontrada de diminuir a capacidade deles de participar dos processos de tomada de decisão. Determinadas ações e práticas conduzidas informalmente por atores que ocupavam cargos-chave no Estado também influenciaram o funcionamento dessas instituições. Já foi identificado na literatura (Direito, 2021; Direito e Rezende, no prelo) que a atuação dos atores estatais se modifica à medida que projetos menos democráticos se fazem presentes. Nesse contexto, a assistência social, por sua constituição recente e por não contar com uma comunidade de política estruturada e consolidada antes da Constituição de 88 – como é o caso do campo da saúde –, acaba se mostrando mais dependente dos atores estatais e das burocracias que apoiam esses fóruns (Avelino, Alencar e Costa, 2017). O CNAS foi constituído a partir da forte atuação de servidores públicos, muitos ligados ao PT. Foram profissionais que migraram das esferas municipais e estaduais e assumiram posições no conselho como representantes governamentais (Gutierrez, 2018; Almeida, Vieira e Kashiwakura, 2020) e, ocupando essa posição, ajudaram a construir a política tal como a conhecemos. A mudança de projeto político, ocorrida a partir do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, indica alteração no perfil dos representantes governamentais, podendo impactar a condução dos trabalhos nos fóruns de participação e pactuação.

10. O CNAS está previsto no art. 17 da Loas – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Na sequência, analisamos separadamente cada um dos fóruns, considerando o esquema analítico apresentado na seção anterior (figura 1).

### 3.1 Conferências de Assistência Social

As Conferências de Assistência Social foram importante locus de construção discursiva e institucional da política de assistência social (Almeida, 2018) e também têm papel relevante na inclusão política de mulheres e pessoas com rendas mais baixas, que tendem a encontrar obstáculos à participação (Cunha, 2012). Nesse sentido, oferecem às pessoas que utilizam a política a oportunidade de exercer a sua cidadania por meio da participação política, materializando diretrizes preconizadas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) para garantir a inclusão e o protagonismo desses indivíduos.

Ao longo das últimas duas décadas, junto à expansão das conferências como modelo institucional para assegurar a participação social, cresceu também o debate em torno do seu papel efetivo na construção da agenda das políticas públicas, particularmente no nível federal. Em relação às Conferências de Assistência Social, Bichir e Gutierrez (2019) avaliam que elas foram centrais no processo que levou à elaboração da PNAS e do Suas (Bichir e Gutierrez, 2019) ao longo dos anos 2000. Já Cunha e Zanetti (2016), ao analisarem o potencial de influência das conferências nacionais na agenda governamental entre 1995 e 2015, apontam que, enquanto nos governos petistas foi possível observar impactos das deliberações dessa IP, as deliberações não alcançaram a agenda dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Isso pode indicar que essa capacidade depende fortemente da convergência com a agenda presidencial. Leonardo Avritzer (2012), ao abordar o tema da efetividade das conferências nacionais em termos de sua capacidade de influência na agenda, reflete que ainda existem limitações à absorção das decisões das conferências pelos órgãos gestores das políticas, pois inexistem normativas ou arranjos que levem o Executivo a abarcar em suas ações as demandas propostas nesses fóruns<sup>11</sup> (Avritzer, 2012, p. 22).

De fato, com as mudanças no cenário político desde o afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República, em 2016, as conferências se tornaram alvo de embates entre o governo federal e a comunidade de política da assistência social. Dessa

11. No âmbito da política de assistência social, a Loas e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-Suas) de 2012, entre outras regulamentações do CNAS e da CIT, reforçam a importância de se articularem as deliberações das conferências nos orçamentos e instrumentos de planejamento da política, como os planos de assistência social (no nível municipal e estadual) e o plano decenal. No entanto, não existe nenhum mecanismo específico de reforço dessas regulamentações que garanta que as deliberações serão consideradas nesses instrumentos de gestão.

## TEXTO para DISCUSSÃO

relação conflituosa derivaram diversas iniciativas do governo federal que tiveram como consequência o questionamento do papel desses fóruns na formação de agenda da política de assistência.

### 3.1.1 Dimensão formal

Do ponto de vista das categorias aqui utilizadas, numa dimensão formal, se ressalta a busca de determinados atores governamentais por brechas existentes no arcabouço normativo que dá forma às conferências. Em outras palavras, destaca-se o esforço de se incidir na dinâmica participativa nesse espaço, sem promover mudanças substantivas nas regras existentes, mas produzindo interpretações sobre elas, valendo-se de pontos de fragilidade observados nesse elemento da institucionalidade desse fórum.

Uma iniciativa nesse sentido é observada na XI Conferência Nacional de Assistência Social, em 2017, a primeira realizada no contexto em que o projeto conservador-liberal começa a ganhar força. Em contraste à ascensão desse projeto, a comunidade de política da assistência ressaltava a sua contrariedade a medidas que consideravam ameaças ao Suas<sup>12</sup> e a ausência de debate adequado sobre determinadas agendas em outros fóruns do sistema deliberativo do Suas, nomeadamente o CNAS e a CIT (Ipea, 2019, p. 3).

Como discutido por Ipea (2019), esses descontentamentos informaram os resultados da conferência, suscitando a elaboração de deliberações que dialogavam com diversos temas que já vinham sendo ponto de atrito entre a comunidade de política e o governo federal. Entre elas, ressalta-se a deliberação que preconizou a imediata desvinculação do PCF – principal iniciativa criada no âmbito da assistência durante o governo Temer – da política, com a devolução dos recursos mobilizados para essa ação ao FNAS.

A sinalização de que não houve boa recepção das deliberações da XI Conferência por parte do governo federal veio com o questionamento formal do ministério em relação ao caráter dessas reuniões. Historicamente, as conferências nacionais de assistência social são consideradas instituições com caráter deliberativo e, seguindo o rito que se estabeleceu desde a VI Conferência (2004), ao fim do processo conferencial, o CNAS publicava uma resolução que divulgava os resultados. Na XI Conferência, no entanto,

---

12. Entre as quais podem ser citadas a criação do Programa Criança Feliz (PCF), as alterações no Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a redução orçamentária decorrente da aprovação da Emenda Constitucional (EC) no 95/2016, que instituiu um teto de gastos para a administração pública federal.

após a publicação da resolução<sup>13</sup> com as deliberações, o então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) realizou consulta à sua consultoria jurídica (Conjur) em que questionava a natureza dessas deliberações.<sup>14</sup> A resposta da Conjur indicou que as deliberações das conferências deviam ser consideradas “propostas”, sem natureza vinculativa direta à política. Em outras palavras, estabeleceu-se o entendimento de que a conferência não possui caráter deliberativo, limitando sua capacidade de produzir impactos na política:

7. Assim, de acordo com a Loas, incumbe à Conferência Nacional de Assistência Social as atribuições de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

8. Não se trata a Conferência, pois, de instância deliberativa, mas propositiva, na medida em que, a partir dela, são propostas ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) diretrizes para o aperfeiçoamento do Suas.

9. Ao CNAS, como instância deliberativa do Suas, cabe deliberar, apreciando o que fora proposto nas conferências nacionais de assistência social (Conjur-MDS, 2018, p. 2 *apud* Pereira, 2019).

No cerne da construção do entendimento está o fato de que a Loas<sup>15</sup> não explicita determinados aspectos do desenho institucional<sup>16</sup> dessa IP, estando o ponto aberto à interpretação jurídica. Dessa forma, trata-se, conforme a figura 1, de um processo de desdemocratização (Tilly, 2013) via redução do alcance das decisões (d). As conferências deixam de ser um fórum deliberativo para se tornar consultivo, cujas contribuições são interpretadas como propostas, indicativos não vinculantes da ação estatal.

As normas, mas dessa vez de forma inversa, também foram usadas para justificar a decisão pela não convocação da conferência prevista para ocorrer em 2019. Ao contrário

13. Resolução nº 21, de 18 de dezembro de 2017.

14. Se ela se sobrepunha às outras resoluções do CNAS e se era apropriado o uso de “deliberações” para se referir ao resultado do processo conferencial.

15. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

16. Mesmo que a NOB-Suas e outras regulamentações produzidas no âmbito do CNAS ressaltem que as conferências têm caráter deliberativo. Do ponto de vista do preceito da hierarquia das normas, que rege o arcabouço jurídico brasileiro, as leis, como a Loas, precedem atos administrativos, como as portarias e resoluções de conselhos como o CNAS. No caso aqui retratado, a NOB-Suas, apesar de ser importante referencial normativo para a organização do Suas, foi formalizada por meio de resolução do CNAS. Numa situação em que haveria um suposto conflito entre normas, prevaleceria o explicitado na Loas.

## TEXTO para DISCUSSÃO

do que vinha ocorrendo regularmente desde a I Conferência,<sup>17</sup> que era realizada a cada dois anos, se decidiu, em um processo decisório turbulento, cumprir aquilo que está estritamente definido na Loas, que as conferências devem ser realizadas no período de quatro em quatro anos.<sup>18</sup>

Desde os primeiros momentos da gestão do presidente Jair Bolsonaro, que sucedeu a de Michel Temer, o governo federal se posicionou de forma contrária à realização da conferência extraordinária. Apesar de justificar sua posição nas diretrizes da Loas, registros das reuniões do CNAS indicam que o desinteresse do ministro se relacionava com os litígios observados ao longo da conferência anterior.

O ministro demonstrou resistência no que se refere à convocação da conferência, segundo ele, em virtude do resultado das deliberações, que não alcançou os objetivos esperados, e de algumas manifestações que ocorreram no processo conferencial da 11ª CNAS [Conferência Nacional]. Ele demonstrou melhor abertura quando colocado pelo CNAS a posição de reavaliar o modelo do processo conferencial. Por ser uma conferência de caráter extraordinário e *não estar garantida em Lei*, temos de buscar a parceria do ministro para evitar dificuldades administrativas e orçamentárias relativas à sua realização (CNAS, 2019).

Naquele momento, se estabeleceu uma divisão no conselho: os membros da sociedade civil e os representantes do Congemas e do FONSEAS<sup>19</sup> defendiam a realização desse processo participativo, enquanto o governo e seus representantes no CNAS se opunham. Mesmo após tentativas de se negociar um acordo<sup>20</sup> que permitisse conquistar

17. Foram realizadas conferências nacionais em 1995, 1997, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 e 2021. Ou seja, elas têm sido recorrentemente realizadas com intervalo de dois anos, com exceção apenas entre 1997 e 2001 e, mais recentemente, entre 2017 e 2021.

18. A Loas não faz menção à possibilidade de realização de conferências extraordinárias de dois em dois anos, como acontecia na prática e era regulado pela NOB-Suas. A versão inicial da norma estabelecia que a conferência fosse realizada a cada dois anos, porém, após alteração em 1998, se estabeleceu o prazo de quatro anos para a realização de conferências nacionais ordinárias.

19. O CNAS tem composição de nove representantes governamentais, sete indicados pelo governo federal, um representante estadual indicado pelo FONSEAS e um municipal pelo Congemas. O Congemas foi instituído em 2001 e é 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.

20. Partindo de sinalizações iniciais do ministério, no centro dessa negociação, estaria a proposição de um novo formato que pudesse gerar consensos entre CNAS e governo. Além disso, de acordo com relatos colhidos em observações de campo no âmbito do Projeto de Acompanhamento da Política de Assistência Social, a negociação teria incluído também a aprovação da Resolução CNAS nº 6, de 19 de fevereiro de 2019, que expande o público prioritário do PCF, apreciada em janeiro. Uma tentativa similar de expansão do público do programa havia sido rejeitada pelo CNAS em agosto do ano anterior e, mesmo com a iniciativa do governo de retomar a proposta no mês seguinte do mesmo ano, a proposta acabou não sendo apreciada (CNAS, 2018a; 2018b).



o apoio dos representantes governamentais das esferas subnacionais, via Congemas e Fonseas, a posição do bloqueio da agenda do agora Ministério da Cidadania (MCid) permaneceu inalterada.

Levando-se em conta que o grupo que defendia a convocação da conferência extraordinária formava uma maioria numérica<sup>21</sup> (onze votos favoráveis e sete contra), havia condições de aprovar a resolução de convocação por maioria simples. Entretanto, sabidas as posições dos segmentos sobre a questão, suscitou-se o debate sobre qual tipo de votação seria necessário para a aprovação de tal resolução. Isso porque, de acordo com o regimento interno do CNAS, as decisões desse colegiado podem ser aprovadas por maioria simples ou qualificada (dois terços dos membros do CNAS devem ser favoráveis), a depender da natureza da matéria a ser votada.<sup>22</sup> Para dirimir possíveis questionamentos sobre o resultado da votação, foi solicitado à Conjur do ministério um parecer a respeito da questão, que concluiu pela necessidade de quórum qualificado.<sup>23</sup>

Como a exigência de quórum qualificado seria um impeditivo à convocação da conferência, a sociedade civil pressionou pela posição de não seguir o parecer da Conjur e apreciar a resolução de convocação por maioria simples. Levando-se em conta as prerrogativas da presidência do CNAS, a então presidente, pertencente a um dos segmentos da sociedade civil, decidiu por não acompanhar o parecer, obtendo como resultado a aprovação da convocação da conferência.

Essa decisão, todavia, não se sustentou por muito tempo. Instada pelo então ministro do MCid, a Conjur emitiu um parecer, homologado pelo ministro, indicando que todos os órgãos vinculados ao ministério, autônomos ou não, deveriam ser responsivos aos pareceres e orientações oferecidos por aquela consultoria. Essa anuência ministerial ao parecer impediria todos os servidores do ministério de participarem da organização da conferência e, em última instância, os próprios conselheiros. Dessa maneira, ao sustentar a posição de convocar a conferência por meio de votação simples, a presidente

21. Relato colhido em reunião do CNAS descreve que teria havido pressão do governo federal para que os gestores estaduais não apoiassem a convocação da conferência. O voto do Fonseas foi favorável à realização, porém não participou de manifestações veiculadas pela sociedade civil e Congemas e teve papel menos proativo nos acontecimentos que se sucederam ao cancelamento do evento.

22. Art. 24 do Regimento Interno do CNAS.

23. Parecer nº 00201/2019/Conjur-MC/CGU/AGU. Levando-se em conta que não existia no regimento interno ou em outras normativas a definição de qual seria o regime de votação necessário para a convocação da conferência, a Conjur interpretou que a conferência se tratava de matéria referente à PNAS, por ser uma instância com a competência para elaborar diretrizes para a política. Sendo assim, de acordo com o regimento, matérias referentes à política deveriam ser votadas por maioria qualificada, ou seja, para ser aprovada demanda que contasse com dois terços dos votos.

## TEXTO para DISCUSSÃO

do CNAS estaria sujeita à responsabilização legal pelos atos que levaram à decisão. De mãos atadas, a sociedade civil não vislumbrou outra solução senão revogar a convocação (Dalton *et al.*, 2021).<sup>24</sup>

Um exemplo das novas perspectivas trazidas com a ascensão do projeto conservador-liberal pode ser vislumbrado na fala realizada na convocação da XII Conferência Nacional, em 2021, pelo então presidente do CNAS, representante do governo federal. Ao refletir sobre a tentativa de convocação da conferência extraordinária em 2019, interpretou o ato do CNAS como ilegal, classificando os esforços do grupo favorável à convocação como um ato de anarquia, por contrariar a Loas.

[...] forçando isso naquela época [a convocação de uma conferência extraordinária], naquela circunstância, eu fiz sim menção a uma *anarquia*, porque, na medida em que a gente não respeita a legislação e querendo impor algumas questões que não estão previstas em lei, e desrespeitando-as quando tem previsão, eu vejo como um movimento praticamente de forma contrária à lei. [...] Conferência Nacional de Assistência Social é legítima aquela que está dentro da legalidade, dentro da previsão legal, dentro do que a Lei Orgânica de Assistência Social diz e que estaremos realizando, sim. O pleno do Conselho Nacional aprovou ontem, por unanimidade, o chamamento da XII Conferência Nacional em dezembro. Essa sim é legítima, ela é dentro da legalidade.<sup>25</sup>

Esse evento exemplifica bem a redução dos aspectos assinalados nos campos (a), (b) e (d) da figura 1. Há redução na amplitude das demandas (a), ou seja, a sociedade civil, inclusive com o apoio de entes governamentais das esferas subnacionais, almejava viabilizar um número maior de oportunidades para se chegar a consensos e estabelecer os rumos da política, além de ampliar a possibilidade de construção conjunta da política. De igual forma, a manobra reduziu a igualdade de participação (b), visto que a vontade do governo central prevaleceu, por meio de mecanismo de legalidade bastante questionável (Avelino, 2018). Foi utilizado um mecanismo formal (d), ou seja, um parecer da assessoria jurídica do próprio ministério, sendo que já haviam sido realizadas, anteriormente, quatro outras conferências extraordinárias não previstas pela Loas, sem que essa irregularidade houvesse sido apontada.

24. O processo que culminou na revogação da resolução de convocação da conferência extraordinária é narrado do ponto de vista do grupo favorável à convocação da conferência em nota de esclarecimento assinada pelos representantes da sociedade civil e do Congemas. Disponível em: <https://maissuas.files.wordpress.com/2019/05/nota-de-esclarecimento-cnas.pdf>.

25. Miguel Ângelo Gomes Oliveira, na 292ª reunião do CNAS, ocorrida no dia 10 de dezembro de 2020. A gravação da reunião está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=84tUr-TJcL4&t=7140s>.

### 3.1.2 Dimensão informal

Se dentro das formalidades, com exigências de quórum qualificado e a consolidação de uma nova arena decisória, a Conjor (Avelino, 2018; Direito, no prelo) avança nas estratégias de neutralização desses espaços, é na dimensão informal que a atuação da sociedade civil se dinamiza. O cancelamento do CNAS não dissuadiu a sociedade civil de realizar um evento naquele ano. Para isso, foi organizada uma conferência autônoma, denominada Conferência Nacional Democrática de Assistência Social com o tema “Assistência social: direito do povo, com financiamento público e participação social”. O evento foi realizado com o apoio de diversos grupos e ativistas da sociedade civil e de entes subnacionais e culminou na realização de uma audiência pública na Câmara dos Deputados com o público participante da conferência.<sup>26</sup> Apesar de seus resultados não poderem ser vinculados à política de assistência de maneira formal, a Conferência Democrática foi um espaço de articulação da sociedade civil e atores estatais (sejam estaduais ou municipais, sejam do legislativo federal). Teve como documento final a Carta da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, que resumiu uma agenda de lutas em torno da política, que vão desde enfrentar os entraves do financiamento da política, passando pela criação de mecanismos de monitoramento do Suas, até a defesa da transversalidade dos direitos humanos na política de assistência social.<sup>27</sup>

O cancelamento da convocação da conferência extraordinária no nível federal não impediu que alguns entes convocassem conferências estaduais e municipais e que a sociedade civil mobilizasse eventos extraoficiais em localidades onde o apoio governamental não existiu. E, com a impossibilidade do CNAS de exercer um papel ativo no estabelecimento de diretrizes e mobilização para essas atividades no nível municipal e estadual, o coletivo<sup>28</sup> que organizou a Conferência Democrática também esteve à frente da produção de materiais e incentivando os entes a realizarem conferências estaduais e municipais. O Congemas apoiou esse processo conferencial autônomo, instando os municípios a realizarem esses eventos e a apoiarem a ida de “delegadas/os” à Conferência Democrática, seguindo um cronograma para a realização de etapas municipais, estaduais

26. A Conferência Democrática foi organizada para contar com um público de seiscentas pessoas, dadas as restrições orçamentárias e de logística enfrentadas pelo coletivo organizador.

27. Algo que apenas recentemente se tornou um debate mais central na política, com a elaboração de orientações técnicas e diretrizes para públicos específicos, como mulheres, pessoas negras, comunidade LGBTQIA+, indígenas, entre outros.

28. O processo conferencial autônomo foi liderado pela Frente Nacional em Defesa do Suas e da Seguridade Social e convocado em conjunto com entidades, movimentos sociais, organizações populares, fóruns, frentes e outros atores envolvidos na política de assistência social, incluindo representantes do Legislativo em todas as esferas de governo.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

e nacional, tal como o processo conferencial regular.<sup>29</sup> Sendo assim, a realização da Conferência Democrática foi uma mostra da maturidade do sistema deliberativo da assistência social, visto que a sociedade civil conseguiu obter o apoio dos níveis governamentais subnacionais e até mesmo de outros poderes, como o Legislativo, e realizou a audiência para debater os temas centrais do campo, mesmo não contando com o suporte do Executivo federal, que, durante os anos de criação e expansão do Suas, foi fundamental para a disseminação da participação como aspecto-chave desse sistema.

A não participação da União e a participação parcial dos níveis subnacionais não permitem considerar esse como um arranjo de partilha de poder. Do ponto de vista da dinâmica da política da assistência social, foi um processo que permitiu vislumbrar novas demandas sociais e debater a política. No entanto, essas posições não foram assumidas pelos fóruns formais, como o CNAS, e não constam como memória ou deliberações para o processo decisório da política. Dessa forma, tiveram pouco efeito democratizante, ou seja, não vincularam as decisões à ação pública (d).

### 3.1.3 Pandemia

A pandemia impactou profundamente a conferência que viria a ocorrer em 2021. Dado que aquele ano ainda foi marcado por momentos de pico da transmissibilidade da covid-19 e pelo maior número de mortes pela doença<sup>30</sup> no período pandêmico, decidiu-se pela realização da conferência no formato híbrido.<sup>31</sup> Apesar de não ter colocado em xeque de maneira perene a dinâmica participativa nesse fórum, a pandemia trouxe desafios relacionados à capacidade do processo de garantir a participação qualificada dos mais diversos segmentos que representam a comunidade de política no país, com especial efeito sobre as pessoas usuárias do Suas e, nesse sentido, contribuiu para a redução da amplitude do fórum (e). Esse período também impactou a capacidade instalada de atoras e atores envolvidos na organização da conferência, levando equipes de servidores, comissões organizadoras e conselheiros a terem que se adaptar a uma nova realidade de teletrabalho e produção remota de um evento que trazia uma série de novidades em si mesmo (Avelino e Alencar, 2022).

29. De acordo com as informações coletadas pelo coletivo organizador da etapa autônoma nacional, teriam sido realizadas conferências oficiais e extraoficiais em 23 estados e no Distrito Federal, assim como em 4.111 municípios. Somando ao final dessas etapas, foram aproximadamente 200 mil participantes. Disponível em: <https://bit.ly/3EFS0fh>.

30. Dados de óbitos por covid-19 estão disponíveis em: <https://bit.ly/3S5ADec>.

31. Como registram Alencar e Avelino (2022), na etapa nacional do processo conferencial, cerca de 10% das pessoas participantes estavam presentes em Brasília, enquanto 90% utilizaram os canais remotos para o debate.

Sendo um reflexo do contexto atual em que se encontra a política, a conferência teve como questão central o financiamento público, com o tema “Assistência social: direito do povo e dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social” e um eixo de discussão destinado a essa ideia. A conferência também foi tema de uma nota de repúdio, assinada por diversos grupos da sociedade civil, pelo Congemas e pelo Fonseas.<sup>32</sup>

Mesmo referendada pela Loas, o processo de construção da conferência de 2021 contou com disputas entre a sociedade civil participante do colegiado organizador – o CNAS – e o governo federal, algo que Avelino e Alencar (2022) apontam como uma característica comum a outros processos conferenciais desse período, em que a participação social deixou de ter centralidade na produção das políticas públicas. Um dos embates tinha como alvo o próprio tema do evento nacional. Descontente com a proposta da sociedade civil, o governo federal chegou a sugerir a possibilidade de judicialização do processo decisório<sup>33</sup> sobre o tema. Uma das principais demandas do governo federal foi reforçar o papel de estados e municípios no financiamento da política e dar centralidade ao debate sobre a atuação do Suas em situações de calamidade pública e emergências, questão que vem sendo amadurecida ao longo do tempo, como resultado da ocorrência cada vez mais frequente dos mais diversos tipos de emergência, e principalmente da pandemia. A sociedade civil, por sua vez, argumentou que não gostaria que a conferência fosse centrada apenas no tema das emergências, ansiando por um tema que refletisse uma agenda mais abrangente de questões.

Outro elemento comum da XII Conferência Nacional em relação aos outros eventos do mesmo tipo ocorridos em 2021 foi o uso inédito de ferramentas de interação remota como forma de garantir o debate público num contexto em que o distanciamento social se fazia necessário. É inegável que o esforço da comissão organizadora e da sociedade civil para promover a participação social mesmo num contexto adverso garantiu a possibilidade de participação social e a troca de ideias que caracterizam essa IP, como defendem Alencar e Avelino (2022).

A despeito disso, não há como negar que a dinâmica adotada – em que a maior parte das pessoas participou remotamente – fomentou desigualdades na participação (f).

32. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/nota-de-repudio-noticias>.

33. Com base na mesma premissa utilizada para justificar que as conferências nacionais só poderiam ser convocadas por meio de quórum qualificado, ou seja, com a anuência de dois terços dos representantes e não apenas maioria simples. Esses debates foram relatados na ata da 292ª Reunião Ordinária do CNAS ocorrida em 9 e 10 de dezembro de 2020 e na ata da 11ª Reunião Extraordinária do CNAS, de 22 de dezembro de 2020.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Estudos realizados sobre serviços e benefícios da política de assistência social (Paiva e Pinheiro, 2021; Paiva *et al.*, 2022; Paiva *et al.*, no prelo) têm ressaltado a necessidade de se aprofundar no debate em torno das dificuldades de acesso e de uso de pessoas beneficiárias da política a tecnologias de informação e comunicação (TICs). Entre os obstáculos estão a falta de acesso ou acesso precário à internet, assim como adversidades em seu uso, seja pelo grau de complexidade das ferramentas, seja pela falta de acessibilidade para pessoas com deficiência. Vale mencionar que não é incomum entre pessoas usuárias da política a falta de letramento ou a dificuldade de leitura/compreensão de texto. Essas adversidades derivam da própria situação de vulnerabilidade que os faz serem atendidos pela política. Essas e outras atribuições no uso das ferramentas de participação remota geraram impedimentos à participação em debates ou mesmo à realização de votações e geraram inúmeras tensões, incluindo pedidos para que o evento remoto fosse cancelado e uma nova conferência, totalmente presencial, fosse convocada.

### **3.2 Conselho Nacional de Assistência Social**

O CNAS, como fórum paritário e com poder de deliberação, foi central para a consolidação e a expansão para todo o território nacional da prestação de serviços socioassistenciais após a Constituição de 1988 (Chagas *et al.*, 2003; Cortes, 2015). No período analisado, no entanto, alguns acontecimentos contribuíram para a fragilização dessa instância nas dimensões analisadas neste texto.

#### **3.2.1 Dimensão formal**

Do ponto de vista formal, conforme já mencionado, a publicação do Decreto nº 9.759/2019 teve o efeito de extinguir as comissões permanentes do CNAS, impactando os quadrantes (a) e (d). Essa mudança trouxe entraves ao funcionamento do conselho ao longo de 2019, dado que as comissões são espaços essenciais para garantir a capacidade institucional do CNAS de lidar com os mais diversos temas e demandas que surgem cotidianamente no âmbito da política de assistência social. Como defendido pela literatura que aborda o desenho institucional dos conselhos, a existência das comissões está diretamente relacionada com seu potencial democrático e deliberativo (Faria, 2007; Cunha, 2009).

Mesmo antes de o CNAS conseguir superar a crise que envolveu a convocação e o seguinte cancelamento da conferência nacional extraordinária, conforme relatado, o



conselho foi instado a se organizar para viabilizar a recriação desses subcolegiados extintos, o que demandou debates e deliberações que tomaram pelo menos três reuniões. Os sucessivos reveses levaram a um retardamento no fluxo de debate e deliberações, sendo que a maior parte das reuniões do primeiro semestre de 2019 estiveram ou centradas na pauta da convocação da conferência ou na recriação dos subcolegiados.

Uma outra consequência do decreto, de acordo com as orientações oferecidas pela Conjur do ministério, é que as comissões passam a ter caráter temporário, podendo existir por um período de no máximo um ano.<sup>34</sup> Dessa maneira, essas comissões devem ser reeditadas anualmente, mediante a apresentação de um relatório final referente ao ano de atividades. Isso faz com que ao menos uma plenária por ano acabe sendo utilizada quase inteiramente para a apresentação de relatórios finais e votação das resoluções de recriação dos subcolegiados.

### 3.2.2 Dimensão informal

Numa perspectiva informal, identificam-se mudanças no perfil dos representantes indicados pelo governo federal, as quais sinalizam para o isolamento do CNAS em relação aos outros núcleos decisórios de políticas relacionadas/complementares à assistência social, em um arranjo que beneficia a intersetorialidade das políticas sociais. Como consequência, há um enfraquecimento desses mecanismos para o enfrentamento adequado das vulnerabilidades sociais. Entendemos que essa fragilidade não se encaixa perfeitamente no esquema analítico proposto na figura 1, já que seria uma redução na possibilidade não de escuta, mas de encontrar a solução adequada para os problemas levantados.

Essa mudança de perfil está relacionada a uma gradual perda de articulação interseccional e de relevância hierárquica dos representantes governamentais. Se considerarmos a formação desse conselho desde o início dos anos 2000, ainda na gestão do presidente FHC, até a gestão do presidente Bolsonaro, observaremos que houve uma paulatina concentração de representação no ministério a que o conselho é vinculado. O governo do presidente Lula apresentou a maior diversidade de ministérios representados, e o governo de Bolsonaro, a menor, sendo a concentração de 100% da representação no próprio MDS.

34. Para que as comissões voltem a ser consideradas comissões permanentes, elas devem ser previstas em lei. Uma das estratégias adotadas pelo CNAS foi se articular com legisladores do Congresso Nacional para promover uma mudança na Loas. O Projeto de Lei (PL) nº 8420/2017, além de propor que a estrutura das comissões permanentes seja prevista na legislação fundante da política de assistência social, também altera a composição do CNAS, aumentando o número de representantes.

# TEXTO para DISCUSSÃO

**TABELA 1**

**Representação governamental no CNAS: de FHC a Bolsonaro<sup>1</sup>**  
(Em %)

Ministério	FHC (2000-2002)	Lula (2006-2008)	Dilma (2012-2014)	Temer (2016-2018)	Bolsonaro (2020-2022)
Previdência Social	62 <sup>2</sup>	20	4	-	-
Educação	15	20	4	3	-
Saúde	8	11	13	3	-
Trabalho e Emprego	15	3	-	-	-
Desenvolvimento Social	-	28	75	91	100
Planejamento, Orçamento e Gestão	-	11	-	-	-
Fazenda	-	7	4	-	-
INSS	-	-	-	3	-

Elaboração das autoras.

Notas: <sup>1</sup> As gestões do CNAS são de dois anos e não coincidentes com o processo de escolha do Presidente da República. Selecionamos apenas os anos em que não houve eleição presidencial, ou seja, dentro de um mesmo mandato. E escolhemos apenas um período por presidente de forma a facilitar a comparação. Foram considerados os conselheiros titulares e substitutos.

<sup>2</sup> Neste período, o CNAS esteve vinculado ao Ministério da Previdência Social.

Esse panorama não é irrelevante, pois dificulta a atuação intersetorial, lembrando que a assistência social é de atendimento complexo, já que visa a reduzir as vulnerabilidades sociais, o que demanda a articulação permanente com áreas como saúde, educação, entre outras. Assim, ao se concentrar paulatinamente no próprio MDS, há uma perda da capacidade de articulação e complexificação do atendimento que visa ao bem-estar da população.

Além disso, também se constata uma gradativa perda de representantes ocupando cargos das hierarquias mais altas. Um retrato dos conselheiros governamentais indicados na primeira gestão da presidente Dilma Rousseff informa que, dos sete titulares, uma era secretária nacional, cinco eram diretores, e apenas uma era coordenadora-geral. Ao final da gestão do CNAS, em 2022, durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, a representação governamental era feita por uma diretora, quatro coordenadores-gerais e dois membros que desempenhavam apenas a função de coordenação técnica (DAS-3).<sup>35</sup>

35. Foi analisada a composição do CNAS nas duas gestões que ocorreram completamente dentro dos governos selecionados: a primeira composição dos conselheiros governamentais indicados para o período de 2012-2014, na vigência do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff; e a última, para o período de 2020-2022, na vigência da gestão do presidente Jair Bolsonaro.

Os cargos mais elevados, como de diretores e secretários nacionais, em função da própria posição hierárquica, possuem maior capacidade de articulação e de comando, fazendo com que sua presença nos fóruns de deliberação simplifiquem a tomada de decisão, pois possuem independência para assumir compromissos e, ao mesmo tempo, agilizam a incorporação das decisões, visto que exercem cargos que comandam as estruturas.

Dessa forma, a concentração em apenas um ministério e a perda de cargos de alto comando podem se caracterizar como uma forma de desinstitucionalização do CNAS, que perde em escopo, abrangência e em capacidade de articulação e, por conseguinte, de consolidação da própria política. Essa desinstitucionalização reforça o processo de desdemocratização, dado que as demandas acabam por não ser corretamente encaminhadas. São processos não institucionalizados, ou derivados de normas formais, mas que se consolidam como mecanismos informais que restringem o debate e o leque de decisões possíveis no âmbito do conselho (g).

Outra estratégia informal de redução do poder decisório do conselho é a redução de assuntos relevantes levados para esse fórum. As análises de conteúdo das deliberações apontam para diversos conflitos entre o CNAS e o governo federal nos últimos anos, o que, em determinados momentos, resultou na sua fragilização ou na subtração de sua participação em processos de tomada de decisão e na elaboração das iniciativas na área da assistência social e que afetam o Suas. Nessa perspectiva, a criação e a implementação do PCF são exemplos disso, como as atas do CNAS desde 2017 e as observações de campo revelam. No período analisado, a mudança mais significativa na agenda governamental no campo da política de assistência foi a implementação do Programa Auxílio Emergencial (PAE), o qual não foi devidamente debatido ou apresentado na plenária do CNAS, mesmo com as sucessivas solicitações de membros da sociedade civil, Congemas e Fonseas, de que esse programa de transferência de renda fosse analisado pelo Conselho.

Essa rotina de distanciamento também ocorreu na criação do Programa Auxílio Brasil (PAB). Observa-se, assim, o desinteresse ou mesmo a recusa por valorizar esses espaços de participação como espaços legítimos de debate sobre a política. Processo similar pode ser observado na CIT, fórum que teve reuniões suspensas ou com periodicidade menor. Vale lembrar que a CIT é o fórum central para a descentralização decisória, ou seja, para que a política pública de assistência social ocorra nos municípios e atenda de fato a população que dela necessite.

### 3.2.3 Pandemia

A pandemia, assim como observado no caso das conferências, trouxe obstáculos à participação de pessoas usuárias do Suas e abriu espaço para a possibilidade de alterações perenes na dinâmica das reuniões, se tornando um catalisador de mudanças preconizadas no Decreto nº 9.759/2019, particularmente no que diz respeito à redução das reuniões presenciais e a implantar a teleconferência como formato para a realização de atividades coletivas dos colegiados no âmbito do governo federal, tendo como justificativa a redução de custos de deslocamento e estadia.

Em 2020 e 2021, o desafio foi garantir a continuidade das atividades em contexto de restrição sanitária. Num primeiro momento, houve a suspensão das reuniões previstas para março de 2020. No entanto, por meio da mobilização dos conselheiros e da secretaria executiva, viabilizou-se uma reunião virtual no mês seguinte, com transmissão simultânea pela internet. O formato foi a solução encontrada para a continuidade dos trabalhos, sendo que o modelo de reunião virtual transmitida ao vivo continuou sendo utilizado até o fim de 2021. A partir do aumento dos índices de vacinação para a covid, entretanto, algumas atividades voltaram a acontecer presencialmente, e as plenárias passaram a acontecer em formato híbrido.<sup>36</sup>

Se, por um lado, o CNAS conseguiu rapidamente encontrar uma forma de dar continuidade às suas atividades, por outro, estabelecer uma dinâmica produtiva de reuniões que garantisse a participação igualitária de todos os representantes foi um obstáculo não superado. As desigualdades no acesso às TICs entre os conselheiros se revelaram um entrave sério, principalmente para os representantes do segmento de usuários. Em diversas reuniões, principalmente ao longo de 2020, se sucederam situações em que representantes não puderam participar de reuniões por dificuldades de acesso à internet ou que não puderam emitir opiniões ao longo de debates sobre pautas estratégicas por conta de problemas de conexão, gerando inúmeras tensões.<sup>37</sup> Questões similares e mais críticas ocorreram no caso de conselhos estaduais e municipais, como relatam representantes dos conselhos estaduais de assistência social (Ceas) em reuniões no

36. Parte dos conselheiros participa por um ambiente virtual e outra parcela se encontra presencialmente na sala de reuniões do CNAS.

37. Um exemplo disso ocorreu na 289ª reunião ordinária, ocorrida em setembro de 2020, quando imbróglios surgidos no manuseio da plataforma utilizada para o encontro virtual, além de gerar dificuldades de participação de parte dos representantes da sociedade civil por conta do acesso precário à internet, levou todos os representantes da sociedade civil a se retirarem da reunião em protesto (CNAS, 2020).

CNAS.<sup>38</sup> Foram relatadas situações em que os conselhos permaneceram por longos períodos sem realizar reuniões, com processos eleitorais que não ocorreram ou foram feitos com atraso, além das já mencionadas adversidades vividas pelos usuários.

### 3.3 Comissão Intergestores Tripartite

A CIT, ao longo das últimas décadas, se tornou um importante espaço de construção participativa da política, contribuindo para o estabelecimento de discursos e entendimentos que permeiam essa comunidade de política. Além disso, se consolidou como mecanismo de coordenação intergovernamental, em que governo federal e os gestores estaduais e municipais se articulam na expansão e na institucionalização do Suas, garantindo a sua adequação às realidades e demandas regionais e locais. Apesar de ser reconhecida como um dos principais fóruns de pactuação e descentralização administrativa do Suas, nos últimos anos, a CIT, assim como as conferências e o CNAS, tem vivido momentos turbulentos e de esvaziamento das pautas analisadas. Esses aspectos são sentidos de diversas formas nos seus trabalhos, como na redução no número de resoluções – e, conseqüentemente, de pactuações – e até mesmo no de reuniões.

#### 3.3.1 Dimensão informal

A Secretaria Especial de Desenvolvimento Social (Seds) sugeriu, em 2019, a mudança na dinâmica das reuniões da CIT. Além de instituir uma rotina de encontros bimestrais, o então secretário especial manifestou a intenção de que as reuniões se tornassem espaços de formalização de tomadas de decisão, e por isso seriam mais céleres e objetivas. Nessa perspectiva, a interlocução com vias à construção de pactuações se daria fora das plenárias. Entretanto, enquanto a frequência das reuniões se tornou rotina ao ser inserida no novo decreto de criação da CIT – que será abordado adiante –, a busca pela otimização dos debates na CIT não foi bem-sucedida.<sup>39</sup> Alguns fatores podem estar relacionados a esse insucesso. Um deles é resistência dos colegiados, principalmente do Congemas, que frequentemente insistem que os debates e as negociações sejam

38. Um exemplo disso é a reunião da Mesa Diretora – Comitê covid-19 com os Ceas e o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, cuja gravação está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=68ZVbl6PpLg&t=32s>.

39. Ao comparar as CITs do SUS e do Suas, Palotti e Machado (2014) analisaram as reuniões ocorridas entre 2005 e 2011 e notaram diferenças na dinâmica de deliberações de cada uma das comissões. Enquanto a CIT da política de saúde tende a realizar diversas deliberações simultâneas numa mesma reunião, as deliberações da CIT tenderiam a se estender por várias reuniões.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

abordados ao longo das reuniões públicas. Outro fator é que algumas das pautas de maior impacto na política nos últimos anos não foi submetida ao debate na CIT.

O governo federal e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) não incluíram a CIT como uma instância a ser consultada no processo de tomada de decisão em torno de questões importantes, principalmente relacionadas ao financiamento da política, mas também em iniciativas como a implementação do PAE em 2020<sup>40</sup> e no debate sobre as propostas de alteração no Programa Bolsa Família, que levou à criação do PAB.

Outro exemplo da relação conflituosa que se instalou foi a publicação da Portaria nº 2.363, no final de 2019. A norma alterou as diretrizes para a transferência de recursos do cofinanciamento federal, sem que tenha sido feita alguma consulta ou tenham sido prestadas informações aos colegiados de gestores estaduais e municipais.<sup>41</sup> Ainda sobre o tema do financiamento federal, Pinheiro *et al.* (2020) descreveram como a CIT foi alijada do processo de definição dos critérios e diretrizes para a transferência de parte dos recursos extraordinários voltados para a resposta da rede socioassistencial à pandemia. De acordo com gestores estaduais e municipais, o formato do financiamento não oferecia flexibilidade suficiente para atender demandas locais relacionadas ao enfrentamento da crise, refletindo, assim, a ausência de diálogo e o rompimento de padrões de coordenação e cooperação já vistos no âmbito dessa comissão, como já apontaram estudos (Jaccoud, Meneses e Stuchi, 2020; Delgado, Fernandes e Palotti, 2022).

Assim como no CNAS, o ano de 2019 também foi bastante conturbado para a CIT, sendo que esse período se inicia com a publicação do já citado Decreto nº 9.759/2019, que extingue a própria comissão, em consequência de não estar prevista em lei. Se os efeitos da normativa foram drásticos, já que foi extinta a comissão, por outro lado, o ministério participou ativamente nos esforços para que esse fórum fosse recriado. A pasta se mobilizou para que fosse desenhado um novo decreto que permitisse a retomada das reuniões. Apesar desses esforços, as reuniões ordinárias foram interrompidas em maio de 2019 e só voltaram a ocorrer a partir de dezembro desse mesmo

40. Nomeadamente no apoio a populações vulneráveis (como a população em situação de rua), com dificuldades de acesso aos sistemas criados e não cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) ou com problemas no seu cadastro. Coube aos Correios implementar um sistema de solicitação do benefício. Ao ser proposta a adoção do sistema na CIT, não houve tempo hábil para a construção de um acordo com os gestores estaduais e municipais, dado que, quando o tema foi trazido para a pauta da CIT, a janela para solicitação do benefício já estava prestes a se encerrar.

41. O tema foi debatido apenas no ano seguinte, em fevereiro de 2020, já que a publicação ocorreu nos últimos dias do ano anterior.



ano. Nesse meio tempo, chegaram a ser realizados três encontros, que, dadas as questões legais envolvidas, não puderam ser considerados reuniões ordinárias, além de impossibilitados de formalizar pactuações.

Em setembro de 2019, foi editado o Decreto nº 10.009, porém várias das questões estabelecidas não chegaram a ser devidamente debatidas entre os entes no momento de sua construção. Uma das controvérsias levantadas dizia respeito ao trecho do decreto que aponta que “as decisões da Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social serão encaminhadas ao Ministério da Cidadania e ao CNAS”. A depender da interpretação, o texto gerou temor de perda de poder e autonomia no processo de tomada de decisões no colegiado. Em tese, o MCid poderia invalidar algum processo decisório ocorrido nesse espaço. O art. 7º também causou controvérsia ao postular que seria “vedada a divulgação das discussões em curso na Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social e nas câmaras técnicas sem a prévia anuência do Ministério da Cidadania”.<sup>42</sup>

Nas discussões travadas em um encontro da CIT em que o tema foi abordado, representantes do MCid informaram que o objetivo do artigo não era reduzir a transparência dos debates desse colegiado, como sugerido por gestores estaduais e municipais. O artigo teria sido incluído na normativa devido ao incômodo da gestão da Seds com a reprodução em redes sociais de vídeos de falas realizadas pelo secretário especial em reuniões da CIT e que a redação teria como objetivo inibir esse tipo de situação. Além disso, o decreto consolidou a alteração na frequência das reuniões da comissão, que passou a ser formalmente definida como bimestral. De maneira geral, como manifestado nas reuniões, os gestores municipais e estaduais avaliaram que o decreto teria o efeito de enfraquecer a CIT como espaço de produção de consensos e como parte do processo de tomada de decisão a respeito da política em função da redução do número de encontros, o que pode ensejar a redução das demandas a serem analisadas (a) e da restrição da adoção das decisões (d), conforme relatado.

### 3.3.2 Dimensão informal

O resultado dos movimentos vistos ao longo dos últimos anos pode ser observado na redução do número de resoluções e na ausência de deliberações relevantes para a política. Pautas centrais, como a avaliação do último Pacto de Aprimoramento e a reedição de um novo ciclo de metas, seguem sem ser apreciadas. Recentemente, ocorreu um movimento para reinserir a CIT no debate em torno de novas normativas

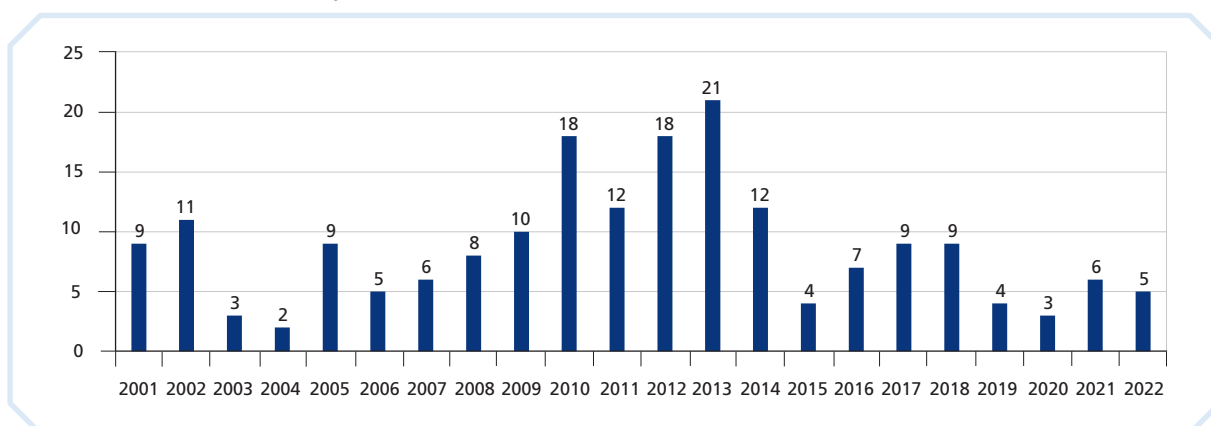
42. Citações do Decreto nº 10.009, de 5 de setembro de 2019.

## TEXTO para DISCUSSÃO

relacionadas ao BPC, do aprimoramento e da reedição de programas como o Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), o Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Aepeti) e o Programa Nacional de Capacitação do Suas (CapacitaSuas) e da retomada dos debates em torno de um novo Pacto de Aprimoramento. Em todos esses casos, no entanto, as discussões permaneceram em estágios iniciais e não tiveram resultados concretos no que diz respeito ao redesenho dos programas nem à pactuação de um novo Pacto de Aprimoramento.

### GRÁFICO 1

#### Número de resoluções da CIT publicadas (2001-2022)



Fonte: Gestão de Atos Normativos do Suas. Disponível em: <https://bit.ly/31JZkZ7>.

Se, por um lado, há indícios que apontam para o enfraquecimento ou a redução da centralidade da CIT como espaço de produção de deliberações sobre a política, por outro, observa-se a busca de gestores municipais e estaduais em fortalecer uma posição de agentes ativos na construção e coordenação da política em nível nacional, principalmente no caso do Congemas. Elementos que apontam nessa direção são o uso de estratégias de comunicação e mobilização, a realização de parcerias com organizações internacionais para financiamento de ações e a produção de conhecimento e informação por meio de pesquisas. Também se destaca a adesão do colegiado de gestores municipais à iniciativa da sociedade civil de coordenar um processo conferencial autônomo ocorrido em 2019, incentivando e oferecendo orientações às gestões que decidiram pela convocação de conferências municipais. Nesse sentido, levando-se em conta as dificuldades em se estabelecerem acordos e diretrizes para a atuação conjunta por intermédio da CIT por conta dos limites impostos pelo governo federal, têm-se buscado estratégias de atuação que passam ao largo desse espaço.

### 3.3.3 Pandemia

Um dos temas criticados no Decreto nº 10.009/2019 acabou se tornando uma realidade com o surgimento da pandemia. A previsão da possibilidade de que as reuniões fossem realizadas por videoconferência<sup>43</sup> foi interpretada por gestores municipais e estaduais como uma medida que poderia abrir caminho para a desmobilização da comissão. Com a crise sanitária, no entanto, as videoconferências se tornaram uma realidade. Nesse sentido, a pandemia também trouxe um outro olhar sobre determinações do decreto, já que as reuniões virtuais se tornaram necessárias para a continuidade das reuniões.

A emergência em saúde também colaborou para neutralizar iniciativas no sentido de reduzir a transparência na divulgação dos debates ocorridos ao longo do processo de deliberação, já que, para garantir a publicidade das reuniões, elas passaram ocorrer com transmissão simultânea na internet, repetindo o modelo adotado pelo CNAS. Em ambos os casos, é possível dizer que o uso das ferramentas de transmissão *on-line* das reuniões se tornou um dos legados democratizadores da pandemia, considerando que, mesmo com o fim da crise, as reuniões continuaram podendo ser assistidas ao vivo, nas redes da SNAS e do CNAS, adicionando uma nova camada de publicidade às discussões que ocorrem nesses fóruns.

Ainda que a CIT tenha encontrado formas de continuar realizando reuniões públicas ao longo da pandemia, a frequência desses encontros diminuiu. Se em períodos de maior atividade, como observaram Palotti e Machado (2014), os participantes desse colegiado se reuniam em média 8,6 vezes ao ano,<sup>44</sup> em 2020 foram realizadas seis reuniões, em 2021, apenas quatro, e em 2022, cinco encontros. Destaca-se que, em 2020 e 2021, as reuniões se concentraram no segundo semestre, num contexto em que diversas decisões importantes foram tomadas no início do ano sem o devido debate público a seu respeito. O intenso fluxo de trabalho e a necessidade de se tomar decisões céleres eram frequentemente mencionados nas reuniões como justificativas para a ausência de encontros e de pactuação de ações emergenciais no colegiado. Quando houve o arrefecimento dos índices de contaminação e mortalidade, ambos os colegiados de gestores municipais e estaduais demandaram o fim das reuniões remotas, que só voltaram ao seu formato totalmente presencial em 2023, com a mudança nos projetos predominantes na gestão do governo federal. Em suma, portanto, a pandemia

43. O art. 8º do Decreto nº 10.009, de 5 de setembro de 2019, afirma que “as reuniões da Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social e das câmaras técnicas poderão ser realizadas por meio de videoconferência”.

44. Os autores analisam as reuniões ocorridas entre 2005 e 2011.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

foi um acontecimento propício a uma gestão alheia ao debate e partilha de poder, acelerando um processo de desmobilização do fórum de gestores cujo início se deu já em 2016 e perdurou até 2022.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir dos dados, observa-se um processo de desdemocratização no campo da assistência social, com perda relativa dos mecanismos de participação e coordenação federativa entre 2016 e 2022, quando ganha protagonismo no governo federal um projeto conservador-autoritário, refratário à partilha de poder e ao debate público em instâncias de participação e pactuação federativa. As mudanças na dimensão formal foram marcadas pela edição do Decreto nº 10.009/2019, que levou à necessidade de adaptações no funcionamento do CNAS e a uma nova regulamentação para a CIT com características mais restritivas e que reduziu o poder decisório desse fórum.

Apesar das poucas mudanças formais, ou seja, alteração de leis e normas que regem essa política – fator apontado como indicativo da resiliência do campo (Bezerra *et al.*, 2022) –, observa-se que, como diz o dito popular, o problema mora nos detalhes. Na dimensão informal, atos rotineiros e quase casuais acarretaram significativa mudança no processo. Por exemplo, pautas foram afastadas das pertinentes análises dos fóruns (a; e; d), representantes governamentais com maior autonomia e poder de decisão foram afastados (f), critérios de financiamento e de participação mais restritivos foram adotados (e) e, como consequência, reduziu-se a vinculação entre a decisão nos fóruns e a ação governamental (d), ou seja, algumas decisões relevantes, como o desenho do benefício de transferência de renda, foram definidas apenas no nível do governo federal e por ele.

A partir dessa realidade, a pandemia de covid-19 funcionou como um fator de acirramento e, em certa medida, foi utilizada para justificar não só o distanciamento dos participantes – em função do distanciamento social que a própria doença exigia –, mas para que temas para a implementação da política, até mesmo as necessidades urgentes para o auxílio às vulnerabilidades causadas pela doença, não fossem adequadamente abordados nos fóruns devidos.

Dessa forma, o presidente Jair Bolsonaro verbalizou em sua campanha e no início do seu governo o que seria feito de forma consistente durante os anos de sua gestão, traduzindo assim um projeto político com características desdemocratizantes, ou seja, autoritárias. Observa-se que mesmo a frase “Menos Brasília, mais Brasil”, que poderia

significar o empoderamento dos estados e municípios para que conhecedores mais próximos da realidade dos cidadãos pudessem adequar a política na ponta, foi na verdade apenas uma redução do papel de coordenação do governo central. Para que houvesse a transferência de competências para os níveis subnacionais, seria necessário, além da edição de um conjunto de normas, o estímulo ao desenvolvimento de capacidades estatais nesses níveis para a assunção de novas responsabilidades. Essas iniciativas não se identificaram nos documentos nem nas entrevistas realizadas. Na verdade, o “menos Brasília” significou a simples redução do poder coordenador do nível federal e, por conseguinte, a desarticulação parcial do campo, já que nenhuma ação estratégica foi deflagrada para colocar um outro modelo em substituição ao atual.

Além disso, é necessário compreender que, apesar de termos analisado os fóruns separadamente, o impacto das mudanças não se restringe a cada um desses espaços de forma isolada, mas afeta todas elas. Trata-se de um sistema complexo em que as partes se conectam das mais diversas maneiras. Assim, as tentativas de enfraquecer uma impactam a outra, reforçando os ataques feitos a cada uma delas.

No entanto, afirmar que a emergência de um projeto político conservador-autoritário diminuiu o potencial democratizante desse sistema não significa dizer que os projetos políticos anteriores não falharam em garantir as condições desejáveis para a plena participação desses fóruns na construção de agenda da política: havia heterogeneidade no grau de inserção dos colegiados que faziam parte desse sistema nos processos de tomada de decisão, alguns deles demandavam investimentos na reformulação do seu formato, metodologias e normativas (como é o caso das conferências) e em ações que combatessem as desigualdades nas condições de participação (principalmente no caso das pessoas que são usuárias da política).

Pesquisas futuras ainda precisam se debruçar sobre as consequências desse processo de desdemocratização observado ao longo dos seis anos que abarcam esta análise, tanto para os fóruns de pactuação e instâncias participativas quanto se o retorno do projeto democrático-participativo no governo federal será suficiente para interromper esse processo. Outras questões ainda necessitam ser exploradas, como: o que significou para o cidadão a perda da coordenação federal? Como os estados e municípios reagiram a esse processo? Há unidades federativas mais bem-sucedidas nessa condução? A redução dos fóruns federais ao longo desses seis anos reforçou as significativas desigualdades territoriais brasileiras? A retomada de práticas democráticas no âmbito das instituições participativas e outros fóruns de debate será suficiente para

## TEXTO para DISCUSSÃO

estancar o processo de desdemocratização narrado neste trabalho? Esses e outros aspectos merecem atenção e aprofundamento.

Por fim, dois apontamentos conclusivos podem ser feitos. Em primeiro lugar, os eventos aqui relatados ilustram alguns dos desafios ainda existentes na construção de uma cultura e de uma institucionalidade que possibilitem a participação popular na governança das políticas públicas. Por mais que os conflitos entre IPs e governos na construção da agenda tenham se tornado uma característica inerente desses modelos de participação, garantir condições para que a população tenha voz e seja escutada nos processos de tomada de decisão ainda é um projeto inacabado. Paradoxalmente, esses mesmos eventos falam de outro processo, o da institucionalização do sistema deliberativo do Suas. Mesmo que determinadas lideranças ou projetos políticos predominantes olhem com desconfiança ou se oponham aos espaços de debate e partilha do poder de tomada de decisão, já se consolidaram como parte essencial da construção da política.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; ALMEIDA, Debora. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. *In*: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; AVELINO, Daniel Pitangueira de. A XII Conferência Nacional de Assistência Social: método e conteúdo em período de pandemia. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 32, p. 53-62, 2022.

ALMEIDA, Carla. Legado das instituições participativas em contexto de mudanças políticas. **Boletim de Análise Político-institucional**, n. 14, p. 11-14, 2018.

ALMEIDA, Debora Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini. Brazilian social assistance policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 3, p. 284-304, 2016.

ALMEIDA, Debora Rezende de; VIEIRA, Anne Karoline; KASHIWAKURA, Gabriella. Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto de *impeachment*. **Revista do Serviço Público – RSP**, v. 71, n. 1, p. 140-170, 2020.



ALONSO, Ângela. A políticas das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. **Novos Estudos CEBRAP**, n. especial, p. 49-58, 2017. Disponível em: <https://search.proquest.com/openview/cd76299a27c8886dfdef7a829032f64b/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2044963>.

AVELINO, Daniel Pitangueira. Participação da comunidade no Sistema Único de Saúde: juridicidade e controle. In: SANTOS, Alethele de Oliveira; LOPES, Luciana Tolêdo. **Coletânea Direito à Saúde: institucionalização**. Brasília: Conass, 2018. p. 68-81. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1103976>.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Apresentação. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 32, p. 5-12, 2022.

AVELINO, Daniel Pitangueira; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1739).

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agenda dynamics and policy subsystems. **The Journal of Politics**, v. 53, n. 4, p. 1044-1074, 1991.

BEZERRA, Carla de Paiva. *et al.* Institucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro. **SciELO Preprints**, 2022. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/download/4218/resiliencia-conselhos/8339>.

BICHIR; Renata; GUTIERRES, Kellen. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **As políticas da política**. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 1-35.

CHAGAS, Ana Maria R. *et al.* **A política de assistência e participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social**. Brasília: Ipea, 2003. p. 17-55. (Texto para Discussão, n. 1005).

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Ata da 268ª reunião ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social**. Brasília: CNAS, 2018a. Disponível em: [https://www.blogcnas.com/\\_files/ugd/7f9ee6\\_551cf0e140b046c3bf2bbb8c82e0caa4.pdf](https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_551cf0e140b046c3bf2bbb8c82e0caa4.pdf).

\_\_\_\_\_. **Ata da 269ª reunião ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social**. Brasília: CNAS, 2018b. Disponível em: [https://www.blogcnas.com/\\_files/ugd/7f9ee6\\_f068ebaa915d421687c8dae3ab774d9c.pdf](https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_f068ebaa915d421687c8dae3ab774d9c.pdf).

## TEXTO para DISCUSSÃO

\_\_\_\_\_. **Ata da 272ª reunião ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social.** Brasília: CNAS, 2019. Disponível em: [https://www.blogcnas.com/\\_files/ugd/7f9ee6\\_30d2d41969424657bbd020284baa7b97.pdf](https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_30d2d41969424657bbd020284baa7b97.pdf).

\_\_\_\_\_. **Ata da 289ª reunião ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social.** Brasília: CNAS, 2020. Disponível em: [https://www.blogcnas.com/\\_files/ugd/7f9ee6\\_1a2037836b434108afac66d923863b0c.pdf](https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_1a2037836b434108afac66d923863b0c.pdf).

CORTES, Soraya Vargas. Policy Community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, v. 17, p. 122-154, 2015.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa:** estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997-2006). 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

\_\_\_\_\_. **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa.** Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1733).

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *et al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In*: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ZANETTI, Danúbia Godinho. Participação e influência na agenda governamental: o caso da assistência social. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: ABCP, 2016. p. 148-157.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. *In*: MATO, Daniel; BENESSAIEH, Alef. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, 2004. p. 95-110.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. **La disputa por la construcción democrática en América Latina.** México: Fondo de Cultura Económica; Ciesas, 2006.

DALTON, Andréa Monteiro. *et al.* A política de assistência social no Brasil no período de 2017 a 2019. *In*: PRATES, Jane Cruz; MARQUES, Rosa Maria; ORTH, Thiana (Org.). **Alterações político-econômicas contemporâneas na América Latina:** o caso no Brasil, Cuba e Chile. Embu das Artes: Alexa Cultural, 2021. p. 185-211.

DELGADO, Rodrigo; FERNANDES, Ciro; PALOTTI, Pedro. Quando cooperação e centralização se combinam: um estudo de caso da política de assistência social. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/pX8zZtp95HMyBNzTLGVvYqC/?format=pdf&lang=pt>.

DIREITO, Denise. **Dos ventos favoráveis aos contrários**: atores estatais, percepções e práticas da participação na Assistência Social (2015 a 2018). 2021. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

\_\_\_\_\_. **Estratégias da sociedade civil para combater o desmantelamento dos conselhos de políticas públicas**. [s.l.] [s.n.] No prelo.

DIREITO Denise; ALMEIDA, Debora. **A participação social do outro lado do balcão**: percepções e práticas da burocracia na Assistência Social. [s.l.] [s.n.] No prelo.

FARIA, Claudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. p. 111-133.

FERRAREZI, Elisabete. **OSCIP**: Saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público. Brasília: AED, 2002.

FISCHER, Frank; FORESTER, John. (Ed.). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham: Duke University Press, 1993.

GOHN, Maria das Graças Marcondes. Manifestações de protesto nas ruas no Brasil a partir de junho de 2013: novíssimos sujeitos em cena. **Revista Diálogo Educacional**, v. 16, n. 47, p. 125-146, 2016. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/1987/1888>.

\_\_\_\_\_. **Ativismos no Brasil**: movimentos sociais, coletivos e organizações sociais civis- como impactam e por que importam. Petrópolis: Vozes, 2022.

GUTIERRES, Kellen Alves. Estudo de trajetórias e interações socioestatais: mútua constituição entre movimento social e política pública de assistência social. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 105, p. 81, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-081114/105>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 26. Brasília: Ipea, 2019.

## TEXTO para DISCUSSÃO

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 108, p. 37-53, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/v36n2/1980-5403-nec-36-02-37.pdf>.

JACCOUD, Luciana; LÍCIO, Elaine; LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: XIMENES, Daniel de Aquino. (Org.). **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/03/Implementação-de-pol%C3%ADticas-públicas-3.pdf>.

JACCOUD, Luciana; MENESES, Aérica; STUCHI, Carolina. Coordenação e territórios no Suas: o caso do PAIF. In: JACCOUD, Luciana. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Longman, 2011.

KECK, Margaret. Taking to the streets. **Mobilizing Ideas**, 6 ago. 2013. Disponível em: <https://mobilizingideas.wordpress.com/2013/08/06/taking-to-the-streets/>.

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

PAIVA, Andrea Barreto de et al. Assistência social. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 29, 2022.

\_\_\_\_\_. Assistência social. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 30, 2023.

PAIVA, Andrea Barreto de; PINHEIRO, Marina **BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2703).

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Angelo. Coordenação federativa e a “armadilhada decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PEREIRA, Mailson Santos. **Modelo de implementação federal do programa criança feliz: uma análise crítica dos seus instrumentos normativos**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Bahia, 2019.

PINHEIRO, Marina et. al. O financiamento federal dos serviços socioassistenciais no contexto da covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica nº 80) Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10106/1/NT\\_80\\_Disoc\\_O%20financiamento%20federal%20dos%20servi%C3%A7os%20socioassistenciais.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10106/1/NT_80_Disoc_O%20financiamento%20federal%20dos%20servi%C3%A7os%20socioassistenciais.pdf).

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **Policy change and learning**: an advocacy coalition approach. Oxford: Westview Press, 1993.

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. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 3. p. 363-385, 2018.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Capacidades estatais para a promoção de processos participativos**: uma análise da forma de organização de conferências nacionais. 2016. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2016.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Para além do voto**: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2013.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.

ZITTOUN, Philippe. **The political process of policymaking**: a pragmatic approach to public policy. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

**Assistentes da Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

**Supervisão**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

**Revisão**

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

**Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Mayara Barros da Mota

**Capa**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

**Projeto Gráfico**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*



**Missão do Ipea**  
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro  
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria  
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

