

10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política
Tema Geral: "***Ciência Política e a Política: Memória e Futuro***".

Belo Horizonte, 30 de Agosto a 02 de Setembro

Área Temática | Participação Política

Coordenadores: Cláudia Feres Faria/UFMG e Vera Schattan Coelho/CEBRAP-UFABC

PARTICIPAÇÃO E INFLUÊNCIA NA AGENDA GOVERNAMENTAL: O CASO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Eleonora Schettini M. Cunha, Universidade Federal de Minas Gerais

Danúbia Godinho Zanetti, Universidade Federal de Minas Gerais

RESUMO

As concepções de democracia conferem à participação política dos cidadãos nas questões públicas diferentes intensidades, às quais correspondem processos diferenciados de mobilização social, alguns deles próprios da sociedade civil, outros relacionados ao ato de governar, em que a ação é coordenada pelo Estado. A efetivação da participação tanto pode ocorrer a partir da ação individual quanto da coletiva e, neste caso, verifica-se a constituição de públicos que se engajam em processos de mobilização gerados cotidianamente, não apenas em momentos-chave do processo político, como eleições ou protestos (Henriques, 2012; Keane, 2013).

A ampliação de espaços públicos de participação gerou inovações institucionais democráticas que possibilitam o diálogo entre Estado e sociedade civil na produção e no controle de políticas públicas, como conselhos e conferências (Faria e Cunha, 2012; Cunha e Almeida, 2014). Esses espaços mobilizam públicos específicos que pretendem tanto dar visibilidade às suas demandas e conquistarem adesões a elas, quanto influenciarem a agenda pública, por meio de argumentos construídos coletivamente (Mayhew, 1997). As conferências são instituições participativas (Avritzer, 2008) que se remodelam na atual fase da democracia brasileira: espaços orientados à participação política de diferentes públicos que ampliam o repertório dos temas em disputa pela agenda, pretendendo influenciar o conteúdo das políticas públicas (Souza et al, 2013).

Por sua vez, as conferências também são identificadas como espaços públicos nos quais ocorrem processos de monitoramento das ações executadas pelos governos, onde é possível o “escrutínio do poder”, o que possibilitaria a contestação pública dos atos governamentais. Dentre seus efeitos democráticos estaria a introdução de novas “questões públicas” e a geração de resultados não controlados pelos governos (Mayhew, 1997). Dentre as políticas públicas tem-se a assistência social, que possui como diretrizes a descentralização político-administrativa e a participação da população na sua formulação e controle.

Em relação aos espaços que efetivam essa última diretriz estão as conferências de assistência social, que têm ocorrido a cada dois anos, desde 1995, em processo coordenado pelos Conselhos e gestores da área. A institucionalidade participativa na política de assistência social configura-se como um mecanismo importante para a democratização das decisões tomadas para a sua efetivação, historicamente marcadas por padrões patrimonialistas, clientelistas e de subordinação dos usuários (Sposati et al, 1992). O processo de realização das conferências aponta para um complexo sistema deliberativo, que se inicia no nível municipal, atravessa o nível estadual e finda no federal. No seu decorrer, delibera-se sobre temas considerados estratégicos e os resultados geram diretrizes que devem ser seguidas pelos gestores, de acordo com as responsabilidades e competências de cada nível de governo (Faria e Cunha, 2012; Almeida e Cunha, 2016). Nesse aspecto, verifica-se que desde a I Conferência as temáticas (e consequentes deliberações) visam a fortalecer e estruturar a política de assistência no território brasileiro, como a defesa da institucionalidade da política, a elaboração da Política Nacional e do Sistema Único de Assistência Social, a formulação dos Planos Decenais para 2006-2015 e para 2016-2026.

Por sua vez, os desenhos das conferências indicam seu potencial em termos de inclusão política (Faria e Ribeiro, 2011), uma vez que prevê a participação de públicos que se engajam em processos cotidianos de mobilização, como usuários, trabalhadores e entidades da área. Esses públicos mesclam a

participação direta, nos momentos iniciais do processo, à representação delegada, na medida em que se altera a escala para o nível estadual e federal. A presença desses públicos indica tanto a possibilidade de que novas questões sejam levadas ao debate, não previstas inicialmente, como também que eles exerçam o escrutínio público das ações governamentais e, com isso, influenciem a agenda dos governos.

Tendo, portanto, a teoria democrática como marco analítico e as conferências nacionais de assistência social como objeto, busca-se analisar o potencial das conferências no que se refere a influência das deliberações na constituição de aspectos fundantes da política (como financiamento, planejamento, princípios, estrutura) que impactam a agenda governamental do governo federal. A estratégia metodológica foi o estudo de caso e a técnica selecionada foi a análise documental, realizada por meio das Resoluções e Relatórios Finais expedidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) ao final de cada Conferência de Assistência Social. Esta técnica permite identificar e rastrear a trajetória das deliberações das conferências nacionais, seus formuladores e relações causais que ajudam a explicar determinados resultados da política pública.

Palavras-Chave: Participação; Deliberação; Agenda; Conferências de assistência social.

Introdução

A participação política é um tema que recorrentemente se apresenta ao debate, seja nas instâncias acadêmicas que se voltam para seu estudo, seja nos processos de legitimação de governos ou do próprio regime democrático, desde que os governos representativos passaram a alcançar hegemonia no Ocidente.

No campo da teoria democrática, diferentes concepções de participação política estão associadas a modelos de democracia, que não só enfatizam aspectos diferenciados do envolvimento dos cidadãos com a política, mas também da relação entre o Estado e a Sociedade. No campo do experimento democrático, o desenho e a efetivação de instituições que possibilitam, de algum modo, a participação política também têm possibilitado processos diferenciados de mobilização social relacionados ao ato de governar, em que a ação é coordenada pelo Estado.

Dentre essas inovações institucionais democráticas destacam-se, no Brasil, aquelas que possibilitam o diálogo entre Estado e sociedade civil na produção e no controle de políticas públicas, como conselhos e conferências. Esses espaços mobilizam públicos específicos que pretendem tanto dar visibilidade às suas demandas e conquistarem adesões a elas, quanto influenciarem a agenda pública, por meio de argumentos construídos coletivamente (Mayhew, 1997). As conferências, em especial, são instituições participativas (Avritzer, 2008) que se remodelam na atual fase da democracia brasileira: espaços orientados à participação política de diferentes públicos que ampliam o repertório dos temas em disputa pela agenda, pretendendo influenciar o conteúdo das políticas públicas (Souza et al, 2013).

Dentre as políticas públicas tem-se a assistência social, que possui como diretrizes a descentralização político-administrativa e a participação da população na sua formulação e controle. Desde 1995, as conferências de assistência social têm ocorrido a cada dois anos, abrangendo os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef. A institucionalidade participativa na política de assistência social, por sua vez, configura-se como um mecanismo importante para a democratização das

decisões tomadas para a sua efetivação, historicamente marcadas por padrões patrimonialistas, clientelistas e de subordinação dos usuários (Sposati et al, 1992).

O processo de realização das conferências aponta para um complexo sistema deliberativo, que se inicia no nível municipal, atravessa o nível estadual e finda no federal. No seu decorrer, delibera-se sobre temas considerados estratégicos e os resultados geram diretrizes que devem ser seguidas pelos gestores, de acordo com as responsabilidades e competências de cada nível de governo (Faria e Cunha, 2012; Almeida e Cunha, 2016). Nesse aspecto, verifica-se que desde a primeira Conferência as temáticas (e consequentes deliberações) visam a fortalecer e estruturar a política de assistência no território brasileiro.

Tendo, portanto, a teoria democrática como marco analítico e as conferências nacionais de assistência social como objeto, este texto busca-se analisar o potencial das conferências no que se refere a influência das deliberações na constituição de aspectos fundantes da política que impactam a agenda governamental do governo federal. A estratégia metodológica adotada foi o estudo de caso, tendo como objeto as conferências nacionais de assistência social, e a análise documental das Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e dos Relatórios Finais expedidos ao final de cada Conferência de Assistência Social. Buscou-se identificar e rastrear a trajetória das deliberações das conferências nacionais e as relações com determinados resultados da política pública.

Os resultados deste estudo são apresentados a seguir. Inicialmente, uma breve revisão de parte da literatura que trata da participação política e da construção de agendas governamentais, que orientou o olhar para as conferências. Em seguida, são descritos aspectos das conferências nacionais de assistência social de 1995 a 2015. Na seção seguinte são apresentadas as informações sobre o conteúdo das deliberações das conferências e sua relação com ações governamentais que indicam a influência das deliberações na agenda dos governos. Por fim, algumas considerações sobre o potencial de influência das deliberações nas agendas governamental e decisória dos governos, tendo em vista os distintos governos que vivenciaram as Conferências.

Sobre a participação democrática e a construção de agendas

O conceito de participação política tem sido ampliado, desde suas formulações iniciais, atreladas à legitimação de governos representativos. Identifica-se desde uma visão unidimensional, que a associa a processos eleitorais e que varia num continuum de “interessar-se por política” a “eleger-se para cargos públicos” até perspectivas multidimensionais, que incorporam formas não convencionais de participação, como protestos e movimentos sociais, que possibilitam o engajamento político dos cidadãos (Pasquino, 2005; Borba, 2012).

Mais recentemente, o conceito tem sido desafiado a incorporar as práticas de participação institucionalizadas, que ocorrem no interior do Estado, constituídas por iniciativa de governantes ou por regulação específica, que indicam não só novos *loci* para a participação política, mas também sua complexidade, uma vez que estabelecem novas possibilidades de interação entre Estado e sociedade, para além das perspectivas existentes até então (Avritzer, 2008; Abbers, Serafim, Tatagiba, 2014). Essas inovações coadunam com perspectivas de democracia que valorizam o aprofundamento e a diversificação da

participação política, o debate público e a incorporação de perspectivas que legitimam decisões políticas (Mendonça e Cunha, 2014) e o permanente monitoramento e escrutínio público dos atos e decisões dos governantes (*accountability*) (Keane, 2013). Essas ênfases acresceram adjetivos à democracia, que passa a ser deliberativa, participativa e monitoria, que conferem diferentes perspectivas à participação política (Habermas, 1997; Avritzer, 2008; Keane, 2013).

O envolvimento dos cidadãos com a política, ou a participação política, pode ter intensidade variada, de ações esporádicas até mais constantes, assim como distintas estratégias, como o engajamento individual até formas diversas de coletivização e de associação. Nesses casos, constituem-se públicos participativos, entendidos como “cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas” (Wampler e Avritzer, 2004, p. 212). Desse modo, as práticas coletivas indicam a constituição de públicos – formados por indivíduos com opiniões próprias, autônomos e independentes do Estado – que se mobilizam porque são direta ou indiretamente afetados por decisões e/ou ações políticas e, portanto, buscam influenciá-las (Habermas, 1997; Mayhew, 1997).

Os públicos que participam se formam a partir do momento em que sujeitos se conectam, se associam orientados por diferentes motivos – interesses econômicos, estratégicos / políticos, normativos; ideais (crenças e valores); conhecimento, realidades, sentimentos, dentre outros – para alcançar fins distintos (Mayhew, 1997). No intuito de alcançar visibilidade e mesmo outros públicos, eles se mobilizam dinamicamente, conforme motivações e contextos, buscando posicionar-se permanentemente, em diferentes espaços e por diferentes meios, de modo a assegurar que suas posições sejam consideradas sempre que elas puderem influenciar decisões. Suas distintas formas de ação indicam que trajetórias podem ser alteradas (uma vez que condições são contingentes e mutáveis) e, nesses casos, reposicionamento e novos cursos podem ser necessários ou mesmo possíveis (Henriques, 2012). Nessa dinâmica, alguns deles se constituem como organizações da sociedade civil estruturadas com base na solidariedade e na comunicação, diferenciando-se das esferas do mercado e do Estado (Habermas, 1997; Arato e Cohen, 1990).

A teoria democrática tem abordado o conceito de influência por duas perspectivas: uma, que a associa à prática de *lobby* e que atende a poderosos interesses privados (Santos e Cunha, 2015); a outra, que a considera como precedida de formulações discursivas enraizadas em troca de opiniões e razões públicas e que visa, persuasivamente, alterar significados e percepções de modo a resolver conflitos (Mayhew, 1997). Para Habermas (1997), a influência ocorre em razão do “sucesso argumentativo”, em que o discurso se transforma em poder comunicativo (ou “força moral coletiva”) e gera mudanças sociais e políticas, ou seja, “atores da sociedade civil, trabalhando na periferia de instituições estabelecidas, desenvolvem e promovem ideias que conseguem encontrar seu caminho através da mídia e outros condutores posicionados no centro do sistema, transformando a agenda pública e o conhecimento publicamente disponível” (Mayhew, 1997, p.145, livre tradução).

Numa proposição que visa a conectar o conceito de influência habermasiano com a concepção de influência sistemática parsoniana, Mayhew (1997) lembra que, na construção habermasiana, a opinião formada nos espaços públicos que integram a esfera pública é comunicada às instituições políticas tradicionais, diferenciadas por fronteiras claramente definidas. Da perspectiva parsoniana, o autor destaca a

ideia de que a cidadania (“que governa os direitos e as responsabilidades” dos membros da comunidade societária) conecta o sistema de solidariedade ao sistema político por diferentes meios, especialmente as formas sistemáticas de participação política, enviando suas demandas ao Estado. Nesse tipo de conexão, influência é “a capacidade de falar em nome da solidariedade de grupos” a uma audiência que compartilha, em algum grau, interesses, bem como demandas de modo a que “líderes influentes levem em consideração seus interesses e experiências” (Mayhew, 1997, p. 119, livre tradução). Influência, portanto, é um processo relacional, que conecta participação e discursos, interesses comuns e solidariedade e constitui-se como uma alternativa sistêmica ao poder coercitivo e ao mercado.

Participação, portanto, é uma dimensão democrática que não só possibilita a ação cidadã – individual e coletiva -, como também pode gerar influência no sistema político. No entanto, para além da dimensão participativa, os debates contemporâneos sobre democracia têm destacado a dimensão do monitoramento e controle dos cidadãos sobre seus representantes e governantes. Dewey ([1927] 2008) chamava atenção para a necessidade de que as ações realizadas pelos que representam o interesse comum / público no Estado sejam controladas, pois como agentes públicos devem agir na direção desse interesse e não de forma arbitrária. Mais recentemente, Keane (2013) constata o incremento significativo de instituições e organizações que realizam o escrutínio do poder, ou seja, as democracias estão cada vez mais submetidas “às várias faces da verdade” e ao escrutínio das “concentrações perigosas de poder” (Idem).

Numa democracia que enfatiza mais o monitoramento do poder, denominada por Keane (2013) de *monitória*, estruturam-se instituições que possibilitam transparência, vigilância, diversificação de vozes, informações e contestação pública sobre os processos políticos, potencializadas por mecanismos tecnológicos e interações virtuais. Elas ultrapassam limites geopolíticos e alteram os padrões de interação das instituições democráticas, possibilitando a manifestação de múltiplos interesses e vozes, inclusive alterando a lógica da representação: uma vez que uma mesma pessoa é atravessada por esta multiplicidade ela pode atuar como representante de diferentes vozes e interesses, que vão desde a proteção a crianças até a defesa ao meio ambiente, por exemplo. Essa tendência contemporânea, de uma democracia que estrutura mecanismos de monitoramento público sobre os atos governamentais, aponta para a relevância do “olhar atento” dos que observam os processos políticos, de modo que aqueles que exercem o poder se sintam constrangidos a agirem conforme o interesse público (Green, 2010).

A complexidade das democracias contemporâneas tem gerado diferentes possibilidades de interação ente Estado e sociedade, inclusive motivando o surgimento de inovações institucionais, alguns deles enfatizando a participação, a deliberação ou o controle público, outras associando as três formas de ação (Faria, Silva e Lins, 2012). No Brasil, especificamente, os últimos 30 anos presenciaram uma importante pluralização de espaços públicos, que corresponde à materialização do fenômeno político para além dos processos de escolhas governamentais e legislativas, abrangendo outras formas de participação política. As chamadas instituições participativas (Avritzer, 2008) têm sido criadas nos diferentes níveis de governo e se organizam de modo a propiciar participação, deliberação e controle público, envolvendo membros do Estado e representantes da sociedade civil, muitas delas voltadas para os processos de formulação e de monitoramento de políticas públicas.

Muitos desses espaços demandam uma mobilização cotidiana, ordinária (Henriques, 2012), que melhor se coaduna com inovações institucionais que funcionam regularmente ou que, mesmo funcionando periodicamente, o fazem de forma regular. São práticas democráticas que requisitam processos constantes de mobilização de públicos constituídos em razão de interesses e demandas que lhes são comuns, ainda que possam ter distinções acerca de estratégias que utilizam para o alcance dos fins que almejam. Nesse sentido, eles disputam por prioridades na agenda governamental, monitoram as ações executadas pelos governos e contestam publicamente os atos governamentais (Mayhew, 1997).

O processo de construção da agenda governamental, descrito por Kingdon (1995), conta com um fluxo de problemas, por meio do qual são evidenciadas questões consideradas como críticas e que demandam a atenção governamental, e um fluxo de alternativas ou soluções, propostas por diferentes comunidades, dentre as quais se destacam as de especialistas. A esses, associa-se o próprio fluxo da política, que gera oportunidades para que públicos mobilizados se encontrem, evidenciem a necessidade de enfrentamento de determinado problema, proponham e “testem” ideias e soluções. Esses processos interativos, portanto, apontam para ações de públicos mobilizados que participam, deliberam e exercem controle público sobre os governos, buscando que suas demandas e opiniões sejam consideradas na tomada de decisões políticas. O encontro desses fluxos, nas chamadas “janelas de oportunidades”, possibilita a efetiva influência para que determinado problema alcance a atenção do governo e entre em sua agenda decisória. Lembra Kingdon que essas janelas podem ser previsíveis ou imprevisíveis, mas sempre são de curta duração.

A literatura aponta, portanto, diferentes dimensões democráticas que têm orientado a criação de inovações institucionais, algumas delas com potencial para influenciar a agenda governamental, como é o caso das conferências nacionais de assistência social, foco da próxima seção.

As conferências de assistência social

A política de assistência social tem institucionalização recente no arcabouço do Estado brasileiro, tendo sido iniciado o processo de sua estruturação a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que estabelece duas diretrizes básicas para sua implementação: a descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação e no controle da política. Para a efetivação desta última, foram criados conselhos nas três esferas de governo e são realizadas conferências, periodicamente.

As conferências são compreendidas como a instância máxima de deliberação sobre a política de assistência social e sua realização obedece a um marco normativo da política. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabelece que cabe ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social, a cada quatro anos¹, com a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A Norma Operacional Básica da Assistência Social de 2012 (NOB-SUAS, 2012) institui que as conferências devem ocorrer no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 116)

¹ Ainda que a Lei estabeleça convocação quadrienal, desde 1997 as conferências têm sido convocadas a cada dois anos, revezando-se convocação ordinária e extraordinária, o que gerou regularidade bianual nas suas realizações.

e que os entes federados devem responsabilizar-se conjuntamente com os conselhos pela realização das conferências, inclusive com previsão orçamentária e execução financeira para assegurar deslocamento, estadia e alimentação dos delegados às conferências estaduais e nacional (art. 118) e apoio técnico e financeiro à participação dos usuários (art. 123).

Ao convocar a Conferência Nacional, o CNAS não só institui uma comissão organizadora, como também define o tema que norteará as deliberações, elabora as normas de seu funcionamento (período, número de participantes, estrutura, metodologia etc.), que prevê as etapas municipal e estadual e envolve os demais entes da federação, e deve prever “estratégias e mecanismos que favoreçam a mais ampla inserção dos usuários, por meio de linguagem acessível e do uso de metodologias e dinâmicas que permitam a sua participação e manifestação” (Art. 117-V, NOB-SUAS, 2012). Cada ente federado institui sua própria comissão organizadora e normas de funcionamento, que podem prever etapas preparatórias, como pré-conferências, reuniões ampliadas ou audiências públicas, dentre outras estratégias de ampliação da participação popular (Art. 118, §2º, NOB-SUAS, 2012).

Organizado num modelo piramidal, o processo conferencial deflagrado pelo conselho nacional tem início nos municípios, com participação ampliada. Os resultados das conferências deste nível são decisões que alcançam o próprio município, mas também o estado e a União. Essas últimas são levadas à deliberação na conferência estadual, por delegados / representantes escolhidos dentre os participantes da etapa municipal. Na conferência estadual são decididas diretrizes para os níveis estadual e nacional e essas últimas são levadas à conferência nacional, também por delegados / representantes escolhidos dentre os que estiveram presentes na conferência estadual. Nesse movimento, a participação se transmuta em representação, devendo os representantes ser escolhidos dentre os participantes (Faria e Cunha, 2012).

A primeira Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada no ano de 1995 e até 2015 foram realizadas dez Conferências que deliberaram sobre organização, gestão, financiamento, serviços e benefícios, dentre outras temáticas que foram consideradas relevantes para a formulação, normatização e coordenação da política. Os quadros a seguir apresentam as temáticas das conferências realizadas conforme período de governo – Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luís Inácio Lula da Silva (Lula) e Dilma Rouseff (Dilma).

As temáticas das três primeiras conferências, como detalhado no quadro 1, evidenciam temas gerais, relacionados à efetivação dos artigos previstos na CF/88 e na LOAS, bem como quanto aos parâmetros para a organização de uma política nacional de assistência social. As temáticas das duas primeiras conferências nacionais indicam o foco na afirmação da política como direito e na proposição de diretrizes que efetivassem os princípios de descentralização e participação, bem como a própria institucionalização da política. A terceira conferência propõe uma avaliação da trajetória, indicando a expectativa de que já haveria algum acúmulo de implementação que permitisse esse olhar. As conferências se organizaram por eixos / painéis que tratavam de subtemas específicos, relacionados à temática geral.

Quadro 1 – Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas durante os governos FHC (1994-2002)

Conferência	Ano	Temas
I	1995	Tema Geral: "Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado". Eixos temáticos: Eixo I - Sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. Eixo II - Relação público e privado na Assistência Social. Eixo III - Financiamento da Assistência Social.
II	1997	Tema geral: "O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos". Eixos Temáticos: Eixo 1 - construindo a inclusão social. Eixo 2 - construindo o sistema descentralizado. Eixo 3 - construindo a participação popular. Eixo 4 - construindo o financiamento e o controle social na assistência social. Eixo 5 - construindo as articulações da assistência como política.
III	2001	Tema geral: "Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios" Painéis Temáticos: Painel I - Avaliação do Controle Social nos Oito Anos da LOAS. Painel II - Evolução Histórica do Financiamento e Consolidação dos Fundos de Assistência Social. Painel III - Os Avanços e Desafios na Gestão da Política de Assistência Social.

Fonte: Elaboração própria a partir do site do Conselho Nacional de Assistência Social, 2016.

Importante contextualizar essas conferências. Elas ocorreram num período em que a assistência social não compunha a agenda governamental do presidente. Apesar do arcabouço legal existente, os dois governos de FHC pouco investiram na política de assistência social, desenvolvendo ações fragmentadas que compunham o Programa Comunidade Solidária² que era executado fora da Secretaria de Assistência Social, o que colaborava para a não institucionalização desta área. Em razão da pressão de grupos sociais e trabalhadores da área, foi aprovada em 1998 a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) pelo CNAS, todavia este marco normativo não conseguiu avançar nas diretrizes e princípios já previstos na CF/88 e na LOAS. A inovação trazida pela PNAS de 1998 refere-se à criação de uma rede de proteção social capaz de agir preventivamente e, assim, evitar vulnerabilidades sociais, por meio da articulação intersetorial e territorial (Mendosa, 2012).

Durante os dois períodos do governo Lula foram realizadas quatro conferências nacionais de assistência social, conforme detalhado no quadro 2. As temáticas delas evidenciam novo rumo para os debates sobre a política de assistência social, que passou a compor efetivamente a agenda do governo federal (Sátyro e Cunha, 2014). Dentre elas, destacam-se as IV e V Conferências, que tiveram como tema a organização da política e seu planejamento no longo prazo. A primeira deliberou acerca da efetivação do direito à assistência social, destacando aspectos da gestão, do financiamento e da participação, no intuito de construir uma agenda para a área envolvendo os entes federados. Já a segunda delas deliberou sobre a consolidação e materialização de um sistema único e descentralizado, de âmbito nacional, estabelecendo

² O Programa Comunidade Solidária foi criado no governo de FHC, por meio do Decreto Nº 1366 de 12 de janeiro de 1995. Este programa esteve vinculado à Casa Civil da Presidência da República e foi coordenado pela primeira Dama, Ruth Cardoso. O artigo 1º do referido decreto expõe que "o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, tem por objeto coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza". Este programa compunha a rede de proteção social. No segundo mandato do governo FHC, o Comunidade Solidária foi substituída pelo Programa Comunidade Ativa e pelo Portal Alvorada (Mendosa, 2012; Cohn, 2000).

planejamento de longo prazo – 10 anos – para todos os entes federados. Pela primeira vez delibera-se não só sobre ações estratégicas de longo prazo, mas também sobre ações que visavam à coordenação interfederativa, inclusive sobre a política de recursos humanos, considerado como fator estratégico para a área.

A VI Conferência, por sua vez, tratou da responsabilidade e dos compromissos que cabem aos entes federados na implementação do SUAS, com eixos que evidenciaram os aspectos da política que demandariam articulações interfederativas. Já a VII Conferência focou, pela primeira vez, num único aspecto da política – a participação e o controle social. Talvez o amadurecimento do próprio Sistema e sua efetiva implementação possibilitassem sair de temas mais gerais para temas específicos. O que se evidencia é que as conferências deste período tiveram temáticas que podem ser consideradas estruturantes para o SUAS e indicam o debate sobre um novo padrão para a política, com normas bem definidas, planejamento de longo prazo e debates sobre aspectos tidos como fundamentais para sua efetivação, como os recursos humanos e a gestão do trabalho.

Quadro 2 – Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas durante os governos Lula (2003-2010)

Conferência	Ano	Temas
IV	2003	Tema geral: “Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania - LOAS 10 anos”. Eixos Temáticos: Eixo 1 - Assistência Social: Conceber a Política para Realizar o Direito. Eixo 2 - Organização e Gestão: Planejar Localmente para Descentralizar e Democratizar o Direito. Eixo 3 - Financiamento - Assegurar Recursos para Garantir a Política. Eixo 4 - Mobilização e Participação como Estratégia para Fortalecer o Controle Social.
V	2005	Tema Geral: “SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”. Eixos temáticos: Eixo 1 - Os direitos socioassistenciais e compromissos éticos. Eixo 2 - Gestão do SUAS. Eixo 3 - Política de recursos humanos. Eixo 4 - O financiamento e o campo da gestão. Eixo 5 - Controle Social.
VI	2007	Tema Geral: “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)”. Eixos Temáticos: Eixo 1 - Plano Decenal. Eixo 2 - Direitos socioassistenciais. Eixo 3 - Controle social e protagonismo dos usuários e das usuárias. Eixo 4 - Financiamento. Eixo 5 - Gestão do trabalho. Eixo 6 - Intersetorialidade entre as políticas sociais e destas com o desenvolvimento econômico.
VII	2009	Tema Geral: “Participação e controle social no SUAS”. Eixos Temáticos: Eixo 1 - Processo Histórico da Participação Popular no País: nossa cidade e territórios em movimento; Trajetória e Significado do Controle Social na Política de Assistência Social: a diretriz constitucional em debate; Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha. Eixo 2 - Protagonismo do Usuário, o seu Lugar Político no SUAS; O Trabalhador do SUAS e o Protagonismo dos Usuários: bases para uma atuação democrática e participativa. Eixo 3 - Democratização da Gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental e Entidades de Assistência Social e o Vínculo SUAS. Eixo 4 - Bases para Garantia do Financiamento da Assistência Social: a justiça tributária que queremos.

Fonte: Elaboração própria a partir do site do Conselho Nacional de Assistência Social, 2016.

As duas conferências seguintes (VIII e IX), apresentadas no quadro 3 e realizadas no governo Dilma, foram organizadas seguindo a lógica de aperfeiçoamento do SUAS. As temáticas trataram de questões específicas, denotando aspectos que parecem ter emergido como importantes para a consolidação da política. Na VIII Conferência chama a atenção o debate sobre o papel do SUAS no enfrentamento e erradicação da pobreza extrema e na IX Conferência a centralidade do debate sobre a gestão – do SUAS, do trabalho, das entregas da política e sua organização regionalizada. Já a X Conferência focou num novo processo de planejamento de longo prazo para a gestão do Sistema, uma vez que se completava o período de planejamento anterior, iniciado com a quinta Conferência, em 2005. Interessante observar que a temática e os eixos do debate detalham aspectos de consolidação do Sistema e as articulações interfederativas necessárias para sua efetivação.

Quadro 3 – Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas durante os governos Dilma (2011-2015)

Conferência	Ano	Temas
VIII	2011	<p>Tema Geral: “Avançando na Consolidação do Sistema Único de Assistência Social com a Valorização dos Trabalhadores e a Qualificação da Gestão dos Serviços, Programas e Projetos e Benefícios”.</p> <p>Eixos Temáticos:</p> <p>Eixo 1 - Estratégias para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS.</p> <p>Eixo 2 - Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais.</p> <p>Eixo 3 - Fortalecimento da participação e do controle social.</p> <p>Eixo 4 - A centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil.</p>
IX	2013	<p>Tema Geral: “A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS”.</p> <p>Eixos Temáticos:</p> <p>Eixo 1 - O cofinanciamento obrigatório da assistência social</p> <p>Eixo 2 - Gestão do SUAS: vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação.</p> <p>Eixo 3 - Gestão do trabalho.</p> <p>Eixo 4 - Gestão dos serviços, programas e projetos.</p> <p>Eixo 5 - Gestão dos benefícios no SUAS.</p> <p>Eixo 6 – Regionalização.</p>
X	2015	<p>Tema Geral: “Pacto Republicano do SUAS rumo a 2026 – O SUAS que temos e o SUAS que queremos”.</p> <p>Eixos Temáticos:</p> <p>Eixo 1 - O enfrentamento das situações de desproteções sociais e a cobertura dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda nos territórios.</p> <p>Eixo 2 - O Pacto Federativo e a consolidação do SUAS.</p> <p>Eixo 3 - Fortalecimento da participação e do controle social para a gestão democrática.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir do site do Conselho Nacional de Assistência Social, 2016.

As temáticas dessas últimas conferências apontam para a consolidação da política, uma vez que o debate passou a focar em questões específicas que parecem despontar como relevantes para deliberação pública, bem como para o compartilhamento das responsabilidades dos entes federados. Não se discute mais, por exemplo, o direito a ter assistência social, mas como ele se efetiva e como sua oferta deve ser aperfeiçoada. O que se observa nas temáticas das conferências e nos eixos / painéis que especificaram os debates é um crescente distanciamento de aspectos normativos iniciais e de afirmação da assistência social como direito a ser assegurado para temáticas voltadas ao aperfeiçoamento do SUAS.

Dada a finalidade das conferências de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do SUAS e evidenciadas as temáticas que orientaram as deliberações nesses espaços, a questão que se coloca é: Quais decisões resultaram desses processos conferenciais e qual o seu potencial para influenciar a agenda governamental? Esse é o foco da próxima seção.

Potencial de influência das conferências de AS

As temáticas que orientaram as deliberações das conferências nacionais ao longo do tempo variaram desde aquelas que afirmavam a própria política até as que debateram aspectos específicos da gestão. Neste último caso, temáticas como financiamento, planejamento, serviços e benefícios, gestão do trabalho e política de capacitação apresentam forte potencial de entrada na agenda do governo federal, dado que indicam a realização de ações concretas para sua efetivação. Nesta seção, apresentamos e analisamos essas deliberações.

Entre 1995 e 2015, as Conferências nacionais geraram um total de 1.072 deliberações (Tabela 1). Chama atenção o grande número de diretrizes emanadas das três primeiras conferências nacionais, que somam mais de 50% delas. Uma possível explicação para essa concentração pode ser o desenho institucional das conferências, cujas regras permitiram maior número, bem como a própria temática, que tratava de aspectos gerais relacionados à efetivação da própria política. Parece que o aprendizado organizacional adquirido no decorrer da realização das conferências levou a uma revisão do desenho das conferências seguintes (exceto a VI e a X, que voltam a ter número significativo de deliberações), o que gerou um número menor de deliberações.

Tabela 1: Número Total de Resoluções Aprovadas nas Conferências Nacionais de Assistência Social entre 1995-2015

Conferência	Nº de Deliberações Aprovadas	%
I	233	22
II	177	17
III	137	13
IV	36	3
V	55	5
VI	175	16
VII	54	5
VIII	65	6
IX	30	3
X	110	10
Total	1072	100

Fonte: Elaboração Própria a partir das deliberações aprovadas nas conferências nacionais disponibilizadas pelo site do CNAS.

No entanto, o número de deliberações não é fator explicativo para o impacto delas sobre a agenda governamental, mas sim o conteúdo e os desdobramentos que seguem à conferência³. Nesse sentido, algumas delas geraram influência efetiva sobre a agenda decisória do governo federal, inclusive impactando os demais entes federativos. No nível normativo, a IV Conferência, realizada em 2003, deliberou pela formulação de um documento que expressasse as bases da política, o que efetivamente foi feito. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) formulou uma proposta de política que foi deliberada e aprovada pelo CNAS, que por meio da Resolução Nº 145, de 15 de outubro de 2004. Cria-se, assim, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que tem tido grande impacto no reordenamento da área desde então.

A V Conferência, por sua vez, deliberou pela efetivação do sistema nacional, previsto desde a LOAS. Com isso, o MDS elaborou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), debatida e aprovada pelo CNAS, por meio da Resolução Nº 130, de 15 de junho de 2005. Essa mesma Conferência, que pela primeira vez tratou especificamente da gestão do trabalho, decidiu pela elaboração de uma normativa que regulasse a temática, o que levou o MDS a elaborar uma Norma Operacional Básica de Recurso Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH-SUAS), discutida e aprovada pelo CNAS, por meio da Resolução Nº 269 de 26 de dezembro de 2006.

Esses instrumentos normativos estabeleceram as bases de estruturação efetiva do SUAS. Além disso, algumas deliberações das conferências apontaram para a necessidade de revisão da LOAS, o que ocorreu em 2011. Com essa nova regulação e a elaboração de uma nova NOB específica para o SUAS, aprovada pela Resolução do CNAS Nº33, de 12 de dezembro de 2012. Também deu origem à Política Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS, elaborada pelo MDS e aprovada por meio da Resolução CNAS 04 de 13 de Março de 2012. Esse conjunto de normativas regulamenta o atual desenho da política de assistência social, mas para além dele, o conteúdo específico das deliberações também indica seu potencial de influência na agenda.

As deliberações das Conferências Nacionais

Parte-se da premissa de que o conteúdo das deliberações pode apontar o seu potencial impacto sobre a agenda governamental. Nesse sentido, buscou-se conhecer quais os principais temas foram objeto de decisão das Conferências Nacionais de Assistência Social e, para isso, eles foram categorizados e agrupados conforme suas principais características: Normatividade – Fortalecimento da LOAS, Garantia de direitos, Regulação / normatização; Gestão do SUAS – Capacitação, Financiamento, Gestão da política, Gestão do Trabalho, Intersetorialidade, Mecanismos de fiscalização, Monitoramento / avaliação, Relação entre Poderes, Serviços / benefícios; Relação Estado e Sociedade – Participação / controle social. A tabela 2 apresenta o percentual de deliberações das dez conferências conforme o seu conteúdo.

³ Dado o limite deste trabalho, não é possível detalhar as diretrizes emanadas das deliberações das Conferências. Uma vez que as decisões das Conferências se transformam em Resolução do CNAS, esses resultados podem ser consultados no site do CNAS (<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>) e no blog do Conselho (<https://blogcnas.org/>).

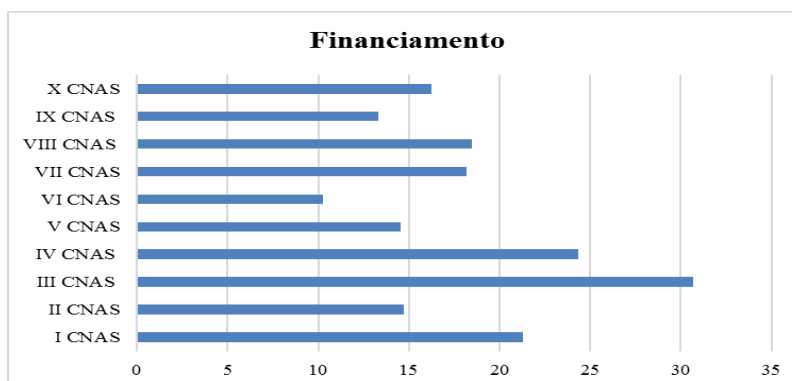
Tabela 2: Conteúdo das deliberações aprovadas nas Conferências Nacionais de Assistência Social (%)

Grandes Temas	Conteúdo	I CNAS	II CNAS	III CNAS	IV CNAS	V CNAS	VI CNAS	VII CNAS	VIII CNAS	IX CNAS	X CNAS
Normatização	Fortalecimento da LOAS	6,44	9,04	6,57	13,51	1,82	1,14	1,82	0,00	0,00	0,00
	Garantia de direitos	6,87	7,91	8,03	5,41	21,82	1,70	3,64	12,31	6,67	7,21
	Regulação/normatização	0,86	0,56	0,73	0,00	0,00	3,41	5,45	0,00	3,33	1,80
Gestão do SUAS	Capacitação (política de)	1,72	3,39	2,92	2,70	3,64	9,09	7,27	4,62	6,67	8,11
	Financiamento	21,03	14,69	30,66	24,32	14,55	10,23	18,18	18,46	13,33	16,22
	Gestão da política de AS	30,04	23,16	13,87	16,22	12,73	27,27	23,64	10,77	10,00	12,61
	Gestão do Trabalho	3,00	0,56	0,73	2,70	7,27	4,55	0,00	21,54	10,00	10,81
	Intersetorialidade	6,87	7,34	3,65	8,11	1,82	7,39	5,45	7,69	0,00	4,50
	Mecanismo de fiscalização	1,29	0,56	1,46	0,00	0,00	1,14	3,64	1,54	3,33	0,00
	Monitoramento /avaliação	0,43	3,95	2,19	2,70	3,64	8,52	3,64	3,08	13,33	3,60
	Relação entre poderes	0,00	0,00	1,46	0,00	0,00	3,41	0,00	0,00	0,00	4,50
	Serviços/Benefícios	9,87	11,86	10,22	10,81	18,18	14,77	9,09	9,23	33,33	25,23
Relação entre Estado e Sociedade	Participação/Controle Social	11,59	16,95	17,52	13,51	14,55	7,39	18,18	10,77	0,00	5,41
TOTAL		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir das deliberações aprovadas nas conferências nacionais, conforme site do CNAS.

Os dados possibilitam verificar interessantes movimentos. Na temática “Normatização”, evidencia-se que, a partir da IV Conferência, de 2004, o tema “fortalecimento da LOAS” diminuiu ao longo do tempo, não sendo objeto de deliberações a partir da VIII Conferência, de 2011. Uma possível explicação pode ser a institucionalidade da área (criação do MDS, da PNAS, do SUAS) e das normativas que a regulamentam. Apenas em 2005, quando se planeja a política no longo prazo a temática dos direitos é enfatizada, sendo retomada em 2011. Naquele ano, a LOAS foi alterada pela Lei Nº12.435. Nela foram incluídos aspectos que vinham sendo objeto de deliberações constantes nas conferências: a vigilância socioassistencial, os níveis de Proteção Social Básica e Especial de média e alta complexidade, os equipamentos públicos próprios da assistência social como unidades de referência para a assistência social, o pagamento de profissionais com recursos proveniente da União, o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS) que se constitui como base para definir critérios de distribuição de recursos federais, além de reforçar o vínculo dos conselhos de assistência social ao órgão gestor da política de assistência social (BRASIL, 2011).

Na temática da Gestão do SUAS destacam-se o financiamento e a gestão da política, que estiveram presentes em todas as conferências, variando a intensidade ao longo do tempo. Em relação ao financiamento, pode-se observar no Gráfico 1 que esta temática teve picos na primeira, terceira e quarta conferências, quando ainda não havia critérios de distribuição dos recursos públicos, especialmente os do governo federal, o que só ocorreu após a quarta conferência, com a formulação da PNAS e da NOB-SUAS.

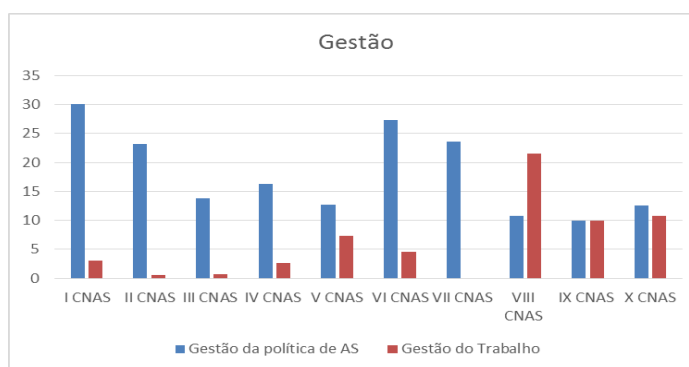
Gráfico 1 – Deliberações sobre Financiamento

Fonte: Elaboração Própria a partir das deliberações aprovadas nas conferências nacionais disponibilizadas pelo site do CNAS.

A evolução das deliberações referentes ao financiamento contemplam os aspectos do cofinanciamento da política pelos três níveis da federação, partilha de recursos e investimentos em serviços e benefícios que compõem a assistência social. Estas deliberações influenciaram o desenho da PNAS (2004) e da NOB-SUAS (2005) que detalharam a forma de financiamento da política entre os entes federativos, bem como a pactuação de responsabilidades, levando em consideração o nível de gestão, os serviços ofertados e a diversidade regional. Até então, ainda que os fundos de assistência social tivessem sido constituídos, não havia critérios claros para o financiamento federal, dependendo da discricionariedade do governo. A partir da nova forma de transferência, estabelecidas pela NOB-SUAS de 2005, as deliberações sobre este tema são reduzidas, ainda que permaneçam ao longo de todo o tempo.

A outra área temática que se manteve constante nas conferências foi a gestão da política, que se destaca nas duas primeiras conferências, antes que a PNAS e a NOB-SUAS tivessem sido elaboradas. É um tema que se estabiliza relativamente após a promulgação das duas normativas e só volta a ter grande incidência nas sexta e sétima Conferências, que vão tratar da corresponsabilidade dos entes federados pela gestão e pela gestão democrática, com participação social. Também chama atenção o debate sobre a Gestão do Trabalho, que culminou na formulação da NOB-RH-SUAS e incidiu no desenho da Política Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS. Conforme demonstra o Gráfico 2, as deliberações do eixo gestão apresentam alguns picos, mas adquirem certa estabilidade ao longo do tempo, o que nos indica que este é um dos eixos estratégicos para consolidação e, conseqüentemente, institucionalização da política em território nacional.

Gráfico 2 – Deliberações sobre Gestão do SUAS e Gestão do Trabalho

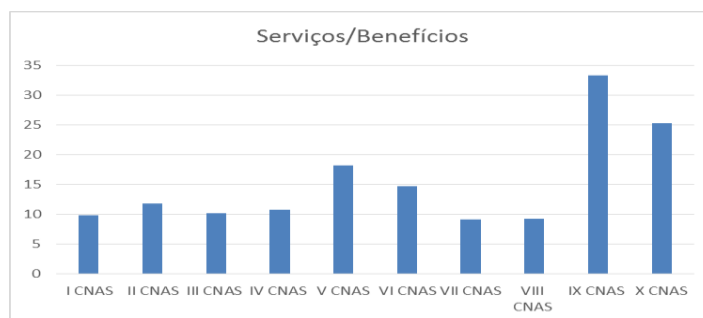


Fonte: Elaboração Própria a partir das deliberações aprovadas nas conferências nacionais disponibilizadas pelo site do CNAS.

Conteúdos relevantes para a gestão da política, como a gestão do trabalho, a capacitação e os serviços/benefícios também aparecem ao longo do tempo, mas com menos intensidade que a gestão da política e o financiamento. Interessante observar o pico relacionado à gestão do trabalho, na VIII Conferência de 2011, que teve como tema central “*Avançando na Consolidação do Sistema Único de Assistência Social com a Valorização dos Trabalhadores e a Qualificação da Gestão dos Serviços, Programas e Projetos e Benefícios*”. Das deliberações dessa Conferência foi gerada a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (PNEP/SUAS), proposta pelo MDS e aprovada pelo CNAS, por meio da Resolução CNAS N° 04 de 13 de março de 2013. Essa deliberação impõe a formação permanente para os trabalhadores da assistência social, visando à qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios que atualmente integram este campo de política pública.

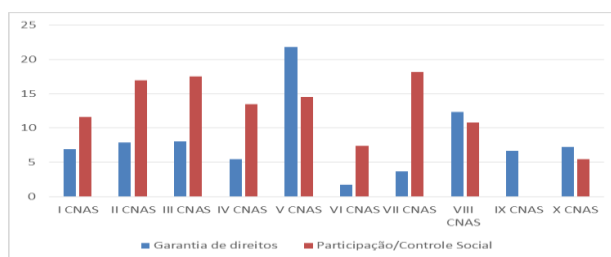
As discussões sobre serviços/benefícios mantiveram regularidade em todas as conferências, com destaque para as IX e X Conferências. Uma possível explicação para esta intensidade pode decorrer da efetiva implantação de equipamentos da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade em todo o país e a necessária oferta de serviços e benefícios correspondente, conforme detalhado no Censo SUAS de 2014. Além disso, foram objeto de deliberação a regulamentação do Programa Bolsa Família, programa de transferência condicionada de renda e a fiscalização e reformulação de Benefícios Eventuais e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A organização do SUAS gerou maior autonomia dos entes municipais quanto à gestão dos benefícios e serviços socioassistenciais. Por outro lado, também gerou a demanda por maior valorização do trabalhador da área, organizada em duas direções: ampliação quantitativa do número de trabalhadores via concurso público, qualificação e capacitação; e reconhecimento profissional através da criação da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais (Lei 12.094/2009). Essa burocracia que passa a existir no SUAS é responsável pela materialização de serviços de atendimento a famílias e indivíduos e de benefícios (como o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e os Benefícios Eventuais). Esses, mesmo tendo um caráter central para a política, foram fracamente deliberados na maior parte das conferências, ganhando expressão nas duas últimas, conforme demonstra o Gráfico 3. A organização da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, por sua vez, foram amplamente debatidas e deliberadas nas dez edições das conferências nacionais.

Gráfico 3 – Deliberações sobre Serviços/Benefícios

Fonte: Elaboração Própria a partir das deliberações aprovadas nas conferências nacionais disponibilizadas pelo site do CNAS.

Associada as áreas temáticas analisadas, destacamos ainda os eixos de participação/control social e garantia de direitos. Estes dois eixos são estratégicos para a consolidação do SUAS, visto que fortalecem os canais de interação com a sociedade civil e articulam ações inseridas na lógica do direito e da cidadania (vide gráfico 4).

Gráfico 4 – Deliberações sobre Participação/Controle Social e Garantia de Direitos

Fonte: Elaboração Própria a partir das deliberações aprovadas nas conferências nacionais disponibilizadas pelo site do CNAS.

O desenho da política de assistência social e as posteriores resoluções aprovadas pelo CNAS e MDS ratificam a dimensão do controle social descritos na CF/88 e na LOAS. Os conselhos de assistência social, os fóruns e as conferências se constituíram como instâncias de deliberação e aprovação de importantes proposições e resoluções que geram efeitos sobre os resultados finais desta política pública. Influenciam também a forma como as deliberações entram na agenda governamental e como serão pactuadas na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e nas Comissões Intergestores Bipartites (CIB's). Portanto, são importantes canais de controle social das ações socioassistenciais que são coordenadas, reguladas e executadas nos três níveis de governos.

Em relação à garantia de direitos denota-se a capacidade que as conferências nacionais de assistência social adquiriram ao longo do tempo para defenderem e pautarem ações e recomendações destinadas aos públicos alvos de intervenção deste setor de política pública, como idoso, criança e adolescente, mulheres e pessoas com deficiência. Apesar de existirem conferências específicas para estes públicos, que foram fortalecidas ou mesmo criadas a partir de 2003, as conferências nacionais de assistência social deliberam acerca dessas temáticas, visando ao aperfeiçoamento e ao fortalecimento de serviços e benefícios da rede socioassistencial voltados a esses públicos.

Considerações Finais

Neste texto, buscou-se analisar o potencial das deliberações das dez conferências nacionais de assistência social realizadas entre 1995 e 2015 para influenciarem aspectos fundantes da política (como financiamento, planejamento, princípios, estrutura) que impactam a agenda governamental do governo federal. Foram utilizadas como fonte as Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e os Relatórios Finais expedidos ao final de cada Conferência.

As conferências são inovações institucionais que articulam, em alguma medida, formas de ação que são identificadas com modelos de democracia – participação, deliberação e controle público. Delas participam públicos que se mobilizam para dar visibilidade a questões que lhes dizem respeito, como pessoas com deficiência e população com renda abaixo da linha de pobreza, ou para construir soluções para esses problemas, como acadêmicos e profissionais da área. Nas conferências de assistência social, janelas de oportunidades previsíveis que têm ocorrido a cada dois anos, são deliberadas diretrizes que, pela sua relevância, podem alçar à agenda decisória dos governos.

A análise dessas deliberações permitiu identificar que parte relevante da normatização da política, formulada pelo MDS e aprovada pelo CNAS, tem relação direta com os resultados das Conferências. Aqui chamam a atenção a formulação da PNAS, da NOB-SUAS, da NOB-RH/SUAS, a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS e a reformulação da LOAS. Esses instrumentos, mais do que normatizar a área, implicam em ações estratégicas de reordenamento institucional e ações cotidianas de efetivação da política, como as relacionadas à gestão e ao financiamento. Por outro lado, aspectos que foram sendo estruturados e mesmo resolvidos ao longo do tempo foram perdendo centralidade, dando lugar a novas questões, que também demandaram ações do governo federal.

Para além da relevância das próprias Conferências para dar visibilidade às demandas públicas pela política e a busca por influência na agenda governamental, a análise também evidenciou que nem sempre essa influência foi alcançada. Pode-se perceber que as deliberações das Conferências iniciais não alçaram à agenda dos governos de FHC, ainda que possam ter sido importantes para barrarem retrocessos, visto que impuseram constrangimentos às ações governamentais (Sátyro e Cunha, 2014). Já a entrada de Lula evidencia um maior impacto das deliberações na agenda governamental, gerando alterações significativas no modelo de gestão, no financiamento, na forma de organização da política. É possível identificar que as deliberações realizadas entre a IV e a X Conferência, abrangendo também o governo Dilma, influenciaram o desenho da política no plano nacional, o que certamente também gera impactos nos níveis subnacionais.

Esses achados permitem levantar a hipótese de que a influência dos públicos na agenda governamental, por meio da sua participação nas conferências de assistência social, depende fortemente da convergência com as agendas políticas dos presidentes. No governo FHC isso não ocorreu, pois o projeto político que orientava suas decisões não incluía a assistência social como ação estratégica de governo. Isso se modifica nos governos Lula e Dilma, que não só dão atenção especial à área, como colocam questões para que ela debata, como a erradicação da miséria e da pobreza. Se, ao longo deste tempo, a assistência social foi se consolidando como política pública, também as conferências nacionais têm se configurado como uma importante instância de participação, deliberação e controle sobre as ações governamentais.

A análise realizada a partir das deliberações das dez conferências nacionais, portanto, permite constatar a consolidação dessa instância institucional, com efetivo poder de influência na agenda pública e governamental. No entanto, alguns temas são sensíveis à agenda política dos próprios governos e, neste sentido, conhecer a compatibilidade dessas agendas é um caminho ainda a ser trilhado em futuras análises.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. *Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A experiência na era Lula*. **Revista Dados**, V. 57, 2014.
- ALMEIDA, Debora R.; CUNHA, Eleonora S. M. *Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative system*. **Critical Policy Studies**, vol. 10, nº 2, may 2016.
- ARATO, Andrew e COHEN, Jean L. **Civil society and social theory**. Cambridge: MIT Press., 1990.
- AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008.
- BORBA, Julian. *Participação Política: uma revisão dos modelos de classificação*. **Revista Sociedade e Estado**. V. 27, Número 2, p. Maio/Agosto 2012.
- BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Último acesso em 08 de dezembro de 2015.
- BRASIL (1993). **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social**, DOU, Brasília, 8 dezembro de 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Último acesso em 08 de dezembro de 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004). **Política Nacional de Assistência Social 2004**. Reimpresso em 2009, Brasília: MDS/SNAS. Disponível: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>. Último acesso em 08 de dezembro de 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2005). **Norma Operacional Básica: NOB/SUAS – construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social**. Brasília: MDS/SUAS. Disponível em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>. Último acesso em 08 de dezembro de 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012). **Norma Operacional Básica: NOB/SUAS – construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social**. Brasília: MDS/SUAS. http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf. Último acesso em 06 de fevereiro de 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Beneficentes**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016
- COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 183-197, 2000.
- DEWEY, John. *O público e seus problemas [1927]*. In: FRANCO, Augusto de; POGREBINSCHI, Thammy (Org.). **Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewy (1927-1939)**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.
- FARIA, Claudia F.; CUNHA, Eleonora S. M. **Formação de agenda na política de assistência social: o papel das conferências como um sistema integrado de participação e deliberação**. 36º Encontro Anual da Associação de Pós-graduação em Ciências Sociais. Águas de Lindoia, 2012.

- FARIA, Claudia F.; RIBEIRO, Uriella C.. *Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo*. In: PIRES, R. R.C.(org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.
- FARIA, Claudia F.; SILVA, Viviane P.; LINS, Isabella L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**. no. 7 Brasília Jan./Apr. 2012
- GREEN, Jeffrey Edward. **The Eyes of the People: Democracy in a Age of Spectatorship**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HENRIQUES, Marcio S. *A comunicação e a condição pública dos processos de mobilização social*. **Revista Ação Midiática**, v.2, 2012.
- KEANE, John. **Democracy and Media Decadency**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- MAYHEW, Leon. **The New Public: professional communication and the means of social influence**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora S. M. *Can the claim to foster broad participation hinder deliberation?* **Critical Policy Studies**. V. 8, I. 1, 2014.
- MENDOSA, Douglas. *Gênese da Política de Assistência Social do Governo Lula*. **Tese de Doutorado**. Universidade de São Paulo. Programa de Pós Graduação em Sociologia. 2012.
- PASQUINO, Gianfranco. *Participação política*. **Curso de Ciência Política**. Cascais: Principia, 2005.
- SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. Texto para Discussão no. 2141. Brasília: IPEA, 2015.
- SÁTYRO, Natália; CUNHA, Eleonora. *Brazil's Social Assistance Policy Path Post '88: the significance of the institutions and ideas*. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, p. 80-108. 2014
- SILVA, Sivaldo Pereira da. *Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado*. In: MAIA, Rousiley C. M.; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo J. A. **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Ed. Sulina, 2011.
- SOUZA, Clóvis Henrique Leite et al. *Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político*. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.
- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1992.
- WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. *Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático*. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.