

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CLERILEI APARECIDA BIER**

**EID BADR**

**JULIA MAURMANN XIMENES**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direitos sociais e políticas públicas[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;  
Coordenadores: Clerilei Aparecida Bier, Eid Badr, Julia Maurmann Ximenes – Florianópolis:  
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-053-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito sociais. 3. Políticas públicas. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

---



## XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

### DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

#### **Apresentação**

O nosso trabalho consistiu em acolher por meio dos critérios de avaliação científica quinze estudos apresentados, do total de trinta e cinco, no Grupo de Trabalho de Direitos Sociais e Políticas Públicas do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado na cidade de Aracaju SE. Admitidos à apresentação após escolha por avaliadores dentre diversos outros artigos submetidos, os estudos também passaram pelo crivo do mencionado Grupo de Trabalho, em intensos debates entre os autores, outros participantes do evento e os coordenadores deste livro. As questões fundamentais relativas aos direitos sociais e as correspondentes políticas públicas, como a normatização, judicialização e os deveres do Estado, nas suas diversas esferas de poder, aparecem fortemente vinculados naquelas reflexões, e, por conseguinte, nos estudos aqui organizados.

Com efeito, registramos o nosso agradecimento à Diretoria do CONPEDI e à Universidade Federal da Sergipe que possibilitaram as condições ideais para reflexão sobre os relevantes temas mencionados, que ora resultam na presente publicação com as mais relevantes conclusões sobre os debates e pesquisas realizadas.

A relevância dos eventos nacionais e suas correspondentes publicações, sem falar na sua experiência de internacionalização, confirmam o fato de que o CONPEDI se constitui no fórum mais importante da pós-graduação stricto sensu em Direito no Brasil.

A presente obra agrupa os artigos científicos apresentados em três eixos temáticos.

O primeiro eixo temático aglutina pesquisas que dialogam com questões mais conceituais sobre os direitos sociais, sua fundamentalidade, efetivação e seus desdobramentos em políticas públicas específicas. Assim, questões sobre a efetivação do direito ao trabalho digno, a responsabilidade dos gestores públicos, ações formativas e a situação de imigrantes no Brasil.

O segundo eixo temático aborda dois direitos sociais específicos: o direito à saúde e o direito à moradia. No primeiro predominam pesquisas sobre o papel do Poder Judiciário na sua efetivação, uma discussão que aborda ainda questões orçamentárias e de planejamento, e a

ponderação de princípios . No tocante à moradia, pesquisas sobre o lazer, função social da propriedade, e as possibilidades de efetivação do direito à moradia para populações de baixa renda, permeando ainda discussões sobre a municipalidade e políticas públicas habitacionais.

No último eixo temático, o direito à educação e à assistência social, bem como temas correlatos ao debate sobre a inclusão social. Assim, análises sobre os custos da efetivação do direito à educação, sobre políticas públicas específicas como PROUNI, educação ambiental e Programa Banda Larga. Importante salientar que o debate permeou o papel da qualidade da educação para a emancipação dos sujeitos de direitos e assim o exercício da plena cidadania. Neste sentido pesquisas sobre o papel das ações afirmativas e dos impactos do Estatuto da Igualdade Racial. E para finalizar, o debate sobre educação afirma a responsabilidade do Estado com a inclusão social, e neste sentido pesquisadores apresentaram reflexões sobre as políticas de assistência social.

Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC/CONPEDI

Prof. Dr. Eid Badr - UEA/ OAB/ CONPEDI

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP/CONPEDI

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, TUTELAS COLETIVAS E O PRINCÍPIO DA  
SUBSIDIARIEDADE NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS:  
ESTUDO A PARTIR DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**PARTICIPATORY DEMOCRACY, AND COLLECTIVE GUARDIANSHIPS THE  
PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN LOCAL PUBLIC POLICIES OF  
CONSTRUCTION: STUDY ONLY SYSTEM FROM SOCIAL ASSISTANCE**

**Cleide Calgaro  
Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira**

**Resumo**

O presente trabalho permite abordar as inovações institucionais recentes, no contexto do Sistema Único de Assistência Social, sob a ótica da concretização do princípio de subsidiariedade, onde a criação de espaços públicos de articulação de demandas precisa ser acompanhada de iniciativas que visem preparar o cidadão para uma cultura de uma gestão compartilhada e uma democracia participativa. Deste modo, a criação de iniciativas que sejam capazes de canalizar as demandas e solucionar conflitos sociais requer o fortalecimento das esferas locais, bem como a implementação de mecanismos de comunicação da ação pública capazes de difundir as propostas cogitadas, a reconstrução das identidades coletivas, além da construção de canais institucionais onde o cidadão possa estar próximo de seu governante e acima de tudo, confiar nele. Além disso, os espaços decisórios devem estar mais próximos dos problemas locais, sem prejuízo das questões tipicamente nacionais ou globais.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; bens comuns; suas; princípio da subsidiariedade; controle social.

**Abstract/Resumen/Résumé**

The present work allows you to address the recent institutional innovations in the context of the Social Assistance system, from the perspective of the implementation of the principle of subsidiarity, where the creation of public spaces for articulation of demands need to be accompanied by initiatives aimed at preparing the public for a culture of shared management and participatory democracy. In this way, the creation of initiatives that are able to channel the demands and solve social conflicts requires the strengthening of local spheres, as well as the implementation of public action communication mechanisms able to disseminate proposals bandied about, the reconstruction of collective identities, in addition to the construction of institutional channels where the citizen can be around your ruler and above all, trust him. In addition, the decision-making spaces must be closer to the local problems, without prejudice to national or global typically issues.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public policies; common goods; suas; principle of subsidiarity; social control.



## INTRODUÇÃO

Em forma de ensaio, o presente trabalho procura investigar como as políticas públicas no espaço local – nomeadamente, o Sistema único de Assistência Social (SUAS) – podem ser aprimoradas sob a ótica do princípio da subsidiariedade e, de maneira simétrica, perquirir qual o alcance teórico do princípio da subsidiariedade em face das inovações institucionais relativas ao Suas.

Tomando-se como aporte teórico a obra de Baracho, entende-se por *subsidiariedade* o princípio pelo qual as decisões legislativas e administrativas devem ser tomadas “no nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas” (1996, p. 92).

No cenário jurídico-político brasileiro a Constituição de 1988 reconheceu as políticas públicas formuladas e operacionalizadas no seio do Sistema Único de Saúde (SUAS), com base em diretrizes constitucionais da participação da comunidade que permitem à criação legal de Conselhos como instâncias participativas competentes para deliberar sobre as políticas do Sistema. Pelo fato de compreender espaços institucionais pautados na participação social e na gestão descentralizada, o SUAS constitui temática de grande interesse para testar o alcance teórico do princípio da subsidiariedade, perguntando por sua pertinência e questionando suas possibilidades. Assim, procura-se situar as inovações institucionais recentes, no contexto do Sistema Único de Assistência Social, sob a ótica da concretização do princípio de subsidiariedade.

Observe-se que o método utilizado é o analítico dedutivo, tendo como foco da pesquisa a participação comunitária local através das políticas públicas sociais como o Suas, que permitem a implementação do princípio da subsidiariedade no espaço local.

Assim, em um primeiro momento será discutido o princípio da subsidiariedade e sua pertinência em face das políticas públicas no espaço local, onde a participação da sociedade civil se faz primordial de maneira a cumprir as diretrizes constitucionais. Salienta-se que o princípio da subsidiariedade tem a função de fazer com que os cidadãos tenham oportunidade de exercer de fato sua cidadania, atuando de maneira eficiente nas decisões locais.

Em um segundo momento, será estudado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), destacada sua importância no contexto social, ressaltando tratar-se de um modelo de gestão compartilhada e de atuação local. Posteriormente, se analisa a democracia participativa e a tutela coletiva na consolidação das demandas nos espaços

locais. Por fim, será possível discutir em que medida o princípio da subsidiariedade constitui ferramenta útil para debater a concretização de uma gestão participativa eficiente no espaço local, no âmbito do SUAS.

Em última instância, procura-se evidenciar que a configuração atual do SUAS, muito embora compreenda uma variada gama limitações (como é natural, em se tratando de um modelo bastante recente, e considerando a existência de razões outras – econômica, cultural, etc. – que fogem ao escopo deste trabalho), resulta em grande avanço institucional, porquanto possibilita um modelo de gestão compartilhada onde o cidadão pode participar ativamente nas deliberações locais, deixando que o Estado só atue onde o Município não consegue resolver as contendas.

## **1 O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESPAÇO LOCAL**

Quando se analisa a implementação de políticas públicas, como forma de inclusão e assistência social, se torna importante a verificação de como as mesmas são implementadas dentro do espaço local, além de verificar como os atores sociais se adaptam no referido contexto. Dessa forma, existe no espaço local um fortalecimento da qualidade de vida e das instituições, consubstanciando as normas da Constituição Federal de proteção social a quem está em situação de vulnerabilidade.

Para Baracho (1996, p. 20) “as políticas públicas, através da estrutura e de operações do governo local, tomam nova conscientização, com referências ao conceito político de federalismo”. Quando se atua no âmbito local, há a tendência de fortalecimento da estrutura federativa, tão dificultada no contexto brasileiro em razão de uma longa tradição de centralização do poder político – a qual, ainda que sob diversos matizes, perpassa períodos formalmente democráticos e períodos autoritários. Há fortes razões para crer que a consolidação da estrutura federativa, mediante a valorização da autonomia local e regional, tente (senão a sanar, ao menos) a favorecer a diminuição das desigualdades existentes no âmbito local. É certo que políticas demasiadamente centralizadoras não conseguem atingir a todos os cidadãos.

Assim, a atuação do governo local – incluída a participação popular na discussão de temas que caracterizam necessidades concretas – permite que o federalismo possa se consolidar-se de forma mais ampla. Por outras palavras, existe a perspectiva de que o

Estado não seja visto apenas como um “corpo estranho”, e a cidadania sob uma ótica puramente burocrática; as atividades estatais precisam ser compreendidas “em relação às comunidades menores e aos particulares” (BARACHO, 1996, p.40).

A participação mais eficaz das comunidades (independentemente da modalidade desta participação) é crucial para que se possa resgatar minimamente a confiança no Federalismo e na República, haja vista que, no século XXI, a imagem do Estado brasileiro resta fortemente desgastada, inclusive no que se refere mais diretamente à Administração Pública.

Consequentemente, a mudança dessa imagem pode-se dar através de iniciativas advindas e promovidas pelos governos locais, estabelecendo uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil. À vista disso, o princípio da subsidiariedade, para Baracho (1996, p.46), deve ser interpretado como “inerente a preservação das individualidades, dentro dos vários agrupamentos sociais”, onde a estrutura governamental reflita os elementos da subsidiariedade, estabelecendo a autoadministração das unidades locais.

Assim, o princípio da subsidiariedade faz com que o Estado tenha função subsidiária, manifestando-se em dois aspectos: na questão da ajuda e da realização supletória. A ajuda manifesta-se mediante a criação de condições que permitam a atuação das comunidades intermediárias. A realização supletória, verifica a missão da comunidade, suprimindo suas deficiências, quando elas não realizarem adequadamente sua função. (DROMI *apud* Baracho, 1996, p.50).

Para que se alcance a subsidiariedade, há necessidade de um engajamento mútuo do Estado considerado em sua totalidade, bem como da comunidade e dos governantes locais. A subsidiariedade somente se concretiza no Município tomando-se o cidadão como um ser concreto (capaz de agir politicamente de maneira eficaz) e não como um ser abstrato. Com isso se pode atingir a democracia no espaço local, em direção à inclusão sociopolítica.

A efetivação do equilíbrio federativo demanda espaços adequados para a manifestação das necessidades dos cidadãos e para o exercício de suas capacidades políticas. Qualquer possibilidade de avanço nestes objetivos passa pela construção de uma política cultural de participação, onde a cidadania ativa e efetiva se torne viável.

O princípio da subsidiariedade pretende restituir aos cidadãos seus atributos concretos baseados na dignidade da pessoa humana e em outras garantias constitucionais, fazendo com que se fomente a cultura da autonomia e o desenvolvimento da responsabilidade social do cidadão. Para Baracho, a ideia de

subsidiariedade não reclama um nivelamento absoluto, mas uma “relativa repartição de bens” apta a garantir, para cada cidadão, as mínimas condições para o exercício de suas liberdades. O objetivo é que os grupos de cidadãos estejam habilitados a financiar a redistribuição social com menor interferência (ou dependência) da instância nacional, de maneira que a autonomia dos grupos individuais contribua para uma atuação mais eficaz e para o melhor atendimento das necessidades decorrentes do interesse geral (1996, p.66).

Logo, o Estado subsidiário não corresponde a um Estado mínimo, e sim a um Estado de Direito em uma acepção mais ampla, visto que garante a participação do cidadão e uma maior autonomia dos Municípios. Essa maior autonomia, entretanto, não retira a responsabilidade do Estado nacional, nem visa permitir que o poder econômico ou a influência política prevaleçam sobre os imperativos legais e constitucionais. Se os municípios não conseguirem solver suas demandas o Estado pode intervir garantindo os direitos inerentes a todos.

Por fim, a autonomia dos entes federativos, que se encontra implícita no princípio de subsidiariedade, possui lastro constitucional. Vincula-se à previsão constitucional das competências dos entes federativos, ou seja, à “situação constitucional definida nas competências dos entes que compõem o tipo de Estado consagrado (unitário, autonômico, regional e federal) e o processo de descentralização política e administrativa. (BARACHO, 1996, p. 92).

A subsidiariedade não é somente um princípio de repartição de competência entre os entes federais, mas, também um princípio de descentralização. Esse princípio tem fundamento normativo, e acaba por reportar-se às competências baseadas na Constituição Federal vigente. Não obstante, possui um significado político de grande relevância, na medida em que vai na contracorrente da história político-jurídica brasileira, fortemente marcada pela centralização administrativa, bem como pelo patrimonialismo e pelo paternalismo, dentre outras características relevantes.

A seguir se analisará o Sistema Único de Assistência Social (Suas) no Brasil, para ilustrar uma forma constitucional de atuação local com base no princípio da subsidiariedade, bem como discutir.

## **2 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) NO BRASIL**

Essa política pública de assistência social foi criada a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), sendo que suas bases de consolidação se deram no ano de 2005, por meio de sua Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas), onde foram apresentados as competências de cada ente federado e os eixos de implementação e consolidação dessa iniciativa de proteção social. Importante salientar que, o Suas teve alterações no governo da Presidenta Dilma Rousseff, criando a Lei nº 12.435/2011, a qual alterou a Lei 8.742/1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), dispondo sobre a organização da assistência social no Brasil.

Essas modificações acabaram estabelecendo algumas regras de controle social, monitoramento, gestão e avaliação do Suas. O mesmo é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com os entes federativos – Estados, Distrito Federal e Municípios – e com a sociedade civil, os quais participam do processo de gestão compartilhada. A Norma Operacional/2005 reafirma o Art. 6º da LOAS, que define que “as ações da assistência social são organizadas num sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área.” O art. 8º “estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidas nesta Lei, fixarão suas respectivas políticas de assistência social” (SUAS, NOB/2005:43; Caderno 2, 2008, p.16).

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no ano de 2010 cerca de 99,7% dos municípios brasileiros já estavam habilitados para a gestão em nível de Suas. (MDS, 2013). Já os Estados estão engajados com a implementação de sistemas locais e regionais de assistência social e com a adequação desse modelo de gestão.

Dessa forma, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público que vem organizar, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no país. O mesmo possui um modelo de gestão participativa que articula os esforços e os recursos de todas as esferas de governo para que haja a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente a União, os Estados, Municípios e Distrito Federal.

Percebe-se que a assistência social como uma política de proteção social é uma nova situação no país, onde existe a garantia para os cidadãos que serão protegidos, sem

prestarem uma contribuição para tal. Nessa ótica segundo dados do PNAS, essa política tem uma visão inovadora e social de assistência, criando a partir da Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social datada de 1993 que segundo o PNAS (2013, p.15) está “pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”, os transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades”. Deste modo, é necessária uma visão social que seja capaz de entender que a população possui uma série de necessidades, mas também, num outro viés, existem possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Deste modo, “uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual” (PNAS, 2013, p.15). E, também, uma visão social “capaz de identificar forças e não fragilidades que as diversas situações de vida possuam”. (PNAS, 2013, p.15).

Destarte, a construção de uma política pública de assistência social no Brasil acaba tendo que levar em consideração alguns aspectos importantes de proteção social, com uma preocupação com a família e a proteção as pessoas e as famílias que estão em situação de vulnerabilidade.

Portanto, a organização do Suas tem como finalidade cuidar das ações da assistência social à proteção social básica (destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio de projetos, cujos beneficiários são indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade extrema) e, também, à proteção social especial (destinada a pessoas e a famílias que já estão em situação de risco e que tiveram seus direitos violados em decorrência do abandono, abuso sexual, maus tratos, etc.). Conforme verificado no Caderno V do Suas:

O SUAS veio para garantir o serviço socioassistencial de forma continuada, planejada, sistemática e estruturada. Antes, os serviços estavam dispersos, convivendo com a sobreposição, o desperdício, a baixa cobertura e a enorme heterogeneidade quanto à qualidade. O Suas agregou racionalidade ao atribuir responsabilidades, definir competências, estabelecer padrões de atendimento, organizar o financiamento regular, automático e obrigatório, e estabelecer mecanismos para provisão de recursos adequados ao funcionamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (2011, p. 09).

É importante salientar que a assistência social é um dever do Estado e um direito do cidadão que precisa de proteção, sendo garantido pela Constituição Federal de 1988,

em seus artigos 203e 204, tratando-se de uma política pública que integra a seguridade social.

**Art. 203.** A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

**Art. 204.** As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I – despesas com pessoal e encargos sociais; II – serviço da dívida; III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

O SUAS depende de uma organização totalizadora e articuladora, modificando valores, fixando novos parâmetros técnicos, políticos e éticos, na direção de uma nova cultura institucional no campo da assistência social. (Caderno 2, 2008, p. 16). Conforme se verifica no Caderno V, não há mais lugar para o paternalismo ou para a “troca de favores” no novo modelo de assistência social no Brasil, pois

[...] a concepção que prevalece é a da garantia dos direitos sócio-assistenciais; da proteção social advinda do Estado Brasileiro. O Suas tem hoje a adesão de 99,5% dos municípios do país. As prefeituras, governos estaduais e o Distrito Federal têm autonomia para gerir a política de forma organizada e com a corresponsabilidade do Governo Federal, por meio de repasses de recursos, que viabilizam atualmente quase 8 mil Centros de Referência de Assistência (CRAS) e mais de 2 mil Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), todos cofinanciados; além de 3,7 milhões de idosos e pessoas com deficiência beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada – BPC; 12,9 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; 642 mil rapazes e moças atendidos pelo Projovem Adolescente; e 819 mil crianças no Peti. De 2006 a 2010, a quantidade de trabalhadores da assistência social saltou de 140 mil para 220 mil – aumento de 57%, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE, e o Censo Suas, feito pelo MDS no ano passado, que estão inseridos nos CRAS, CREAS e na gestão (2011, p.09).

Por conseguinte, no que se refere aos percentuais dos recursos da assistência social, verifica-se um gradativo aumento em 2010, segundo Caderno V do Suas:

Em relação à participação percentual dos recursos da Assistência Social no total da Seguridade Social, verifica-se um incremento gradativo no período analisado, saindo de 4,2% em 2002 para 9,14% em 2010, um aumento de 117,0%. Ao contrário do que ocorre com a participação percentual no orçamento total da União, o percentual de participação em relação ao orçamento da Seguridade Social seguiu uma tendência crescente ao longo dos anos, desde 2002. A análise do percentual dos recursos da Assistência Social, subtraídos os valores referentes às transferências de renda, de modo a considerar apenas a evolução dos recursos para serviços, programas e projetos de Assistência Social, indica um incremento de 0,14% em 2002 para 0,19% do orçamento total da União em 2010, com algumas oscilações no período. Da mesma forma, em termos relativos aos recursos do Orçamento da Seguridade Social, esse patamar evoluiu de 0,61% em 2002 para o de 0,68% em 2010. É importante ressaltar que, embora o Orçamento de 2011 tenha consignado um patamar de recursos inferior ao exercício anterior, no momento da elaboração deste trabalho estavam em tramitação projetos de créditos adicionais que permitiriam um acréscimo de cerca de R\$ 1,1 bilhão nesse item, o que levaria o MDS a superar os recursos destinados no exercício anterior em quase R\$ 600 milhões (em termos reais). O Projeto de Lei Orçamentária, por sua vez, prevê um incremento real de recursos da ordem de R\$ 11,3 bilhões, que corresponde a mais de 26,7% do valor em 2010. Em termos relativos ao orçamento total e da Seguridade Social, isso representará um aumento de quase o dobro da participação dos Serviços, Projetos e Programas da Assistência em relação ao orçamento total e o da Seguridade Social (2011, p.17).

Com base na análise dos recursos do orçamento, tem-se uma parcela considerável destinada a ações sociais para que haja a efetivação do Suas. Dessa forma, pelos dados acima descritos, pode-se concluir que o Suas vem cumprindo sua função e evoluindo satisfatoriamente no contexto social brasileiro e auxiliando as pessoas e as famílias em situação de vulnerabilidade.

Não se pode deixar de mencionar que, a gestão das ações e aplicação dos recursos do Suas são negociadas e pactuadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Todos esses procedimentos são conduzidos e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e seus pares locais, que desempenham o trabalho de controle social. Essas transações sejam financeiras e gerenciais do Suas contam, com o suporte da Rede Suas, que é um sistema que auxilia na gestão, no monitoramento e na avaliação dessas atividades.

O Sistema Único de Assistência Social vem a ser um exemplo da atuação em espaços locais, onde existe a participação da comunidade, atuando de forma organizada nos Municípios e podendo solver suas demandas, além de ser um exemplo do princípio da subsidiariedade.

Esse sistema público, por atuar de forma descentralizada permite que haja um modelo de gestão participativa e local em forma de gestão compartilhada, permitindo a

efetivação da cidadania ativa e da inclusão dessas pessoas que se encontram em situação de proteção social. No momento posterior se estuda as tutelas coletivas e sua aplicação na sociedade brasileira atual.

### **3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A TUTELA COLETIVA NA CONSTRUÇÃO E EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESPAÇO LOCAL**

No Brasil, é premente a necessidade da consolidação de espaços públicos de articulação de demandas sociais, bem como do fomento da educação para a cidadania, da preparação do cidadão para uma cultura de gestão compartilhada e participativa. Apesar dos múltiplos entraves, esta temática está presente de maneira categórica na contemporaneidade: buscam-se modelos institucionais e condições para que esses cidadãos possam participar da tomada de decisões em seu Município, seja diretamente, mediante representantes comunitários, ou nas diversas modalidades de controle social, fortalecendo e aprimorando a ideia de gestão comunitária no espaço local.

A criação de iniciativas capazes de conduzir as demandas, e até mesmo de buscar soluções para os conflitos sociais que assolam o país, vão requerer o fortalecimento das esferas locais e a implementação de mecanismos de comunicação das ações públicas capazes de difundir propostas mais concretas. Portanto, a reconstrução das identidades coletivas e a construção de canais institucionais onde o cidadão possa estar mais próximo de seu governante (governante eleito por ele, cidadão), permite que os espaços decisórios estejam mais próximos dos problemas locais – espaço onde as políticas públicas de âmbito nacional ou regional não conseguem, por si mesmas, alcançar e resolver de maneira permanente e eficiente os problemas.

A ideia de participação é um dos elementos fundamentais do paradigma jurídico-político configurado sob características do neoconstitucionalismo moderno, onde a temática se intensifica a partir de desafios que são impostos num país que vive numa sociedade democrática em crise de legitimidade de seus governantes. Tem-se um país pautado em uma democracia representativa jovem que precisa se consolidar e trazer a confiança para todas as esferas sociais sejam locais, regionais e mesmo globais.

Desta forma, na visão de Nárdiz (2010, p. 18-17; 96), a *democracia participativa*, só pode existir em termos gerais e sem considerar as particularidades de cada país. Para a autora, esse tipo de democracia deve ser entendida em relação à democracia representativa, ou seja, como complemento e evolução desta, pautada na ideia de inclusão de elementos de participação direta e popular no modelo representativo (a exemplo do referendo, das iniciativas populares e da revogação de mandato), independentemente da reunião de todos os cidadãos em assembleia. Nesse sentido, a *democracia participativa* consiste em um conjunto de instrumentos jurídicos que se pretende introduzir na democracia representativa com “o objetivo e a vontade de complementá-la, fazendo-a mais participativa ao ampliar a participação popular no governo da comunidade”. O desejo implícito nesta ideia não é só o de aproximar o governo dos cidadãos e aprofundar-lhes o direito à participação política, mas também aquele de propiciar um melhor controle dos governantes, “de submetê-los, mediante ditos instrumentos, a uma maior transparência e a um controle mais severo por parte dos cidadãos”. (NÁRDIZ, 2010, p. 127).

Bobbio (2000, p. 67), de maneira diversa, porém convergente, não analisa a participação no sentido do rompimento com a representação em prol de uma *democracia participativa* ou *democracia direta*. Ele a investiga a questão sob a perspectiva da ampliação do processo de democratização. O autor fala na possibilidade de “conduzir ao alargamento da democracia sem desembocar necessariamente na democracia direta.” (BOBBIO, 2000, p. 76). Bobbio investiga a ampliação do processo de democratização, que consistiria “não tanto, como erroneamente [...] se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social”. Por outras palavras, trata Bobbio da “extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política [...], para o campo sociedade civil nas suas várias articulações [...]”. (BOBBIO, 2000, p. 76).

Assim, para Bobbio, a ideia de se desenvolver uma verdadeira democracia não vai depender somente da integração da democracia representativa e a direta, mas, sim, na “extensão da democratização”. Somente existe a possibilidade de consolidação por meio da criação de procedimentos capazes de viabilizar a participação dos interessados em deliberações da esfera social (importante salientar: não apenas pode ser apenas na esfera política), na qual os cidadãos são considerados em seus múltiplos valores. (BOBBIO, 2009, p. 156). A participação dos cidadãos no controle e no domínio das

capacidades governamentais no âmbito local, regional e global, é um requisito para que exista e se efetive a democracia no Brasil; sem isso o cidadão fica alheio aos problemas que seu Município e mesmo seu país possui, muitas vezes.

Assim como em Nárdiz, o argumento de Bonavides vai além do argumento de Bobbio. Para o autor português, o grau de intensidade e profundidade do controle social mede também o alcance da vontade popular,

e estabelece a possibilidade de recolhê-la diuturnamente sem a interposição distorciva de vontades estranhas; é enfim, a captação da vontade do povo enquanto vontade efetivamente soberana, isenta da interferência contaminadora derivada de interesses grupais ou particularistas, desprovidos de laços concretos que os prendam ao bem comum e à execução e prevalência do legítimo interesse público, o que de-termina a natureza da democracia direta. A verticalidade da penetração e a horizontalidade de expansão dessa democracia em todos os domínios e esferas essenciais da Sociedade fazem valer assim, sem contraste, uma cidadania hegemônica, virtualmente senhora de seus destinos, ao mesmo passo que capacitada a chefiar o Estado, conduzir a administração e exercitar o poder em toda a sua latitude, em ordem a eliminar qualquer contradição entre os princípios da legalidade e da legitimidade.” (BONAVIDES, 1995, p. 359-360) .

Importante salientar que essa participação não pode ser ilusória, o cidadão tem que se sentir pertencente ao seu espaço local, e esse pertencimento permite que o mesmo saiba que a tomada de decisões depende de suas opiniões e de sua participação na esfera local.

Outro problema que surge é a ingovernabilidade da democracia, ou seja, a falta de capacidade dos governos em dar resposta às demandas da sociedade, agora livre e emancipada, que são cada vez maiores e mais diversificadas na sociedade moderna. Bobbio entende que a dificuldade se dá da seguinte forma: “a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil; a autocracia, ao contrário, está em condições de tornar a demanda mais fácil e dispõe de maior facilidade para dar respostas” (BOBBIO, 2000, p. 48-49). Deste modo, o Estado deve assumir novas funções e abandonar os modelos que não satisfazem e resolvem os problemas sociais que são urgentes no contexto social. Assim, não basta transferir a responsabilidade: é preciso assumir a difícil tarefa de buscar soluções. A efetividade de direitos precisa de instituições sólidas, pautadas na preocupação para com os cidadãos.

O âmbito local constitui espaço privilegiado para o desenvolvimento e experimentação de novos modelos de participação na gestão de políticas públicas, como afirmam Como afirmam Castells e Borja: o “princípio da proximidade” tende a renovar a democracia (1996, p. 160). E nisso concordariam a grande parte dos teóricos da

democracia participativa – desde seus maiores entusiastas até as posições mais cautelosas como a de Bobbio.

Independente da visão adotada – considerando que o problema da representação e da participação é complexo e multifacetado –, deve-se assumir que a busca pela democratização das instituições é um tema contemporânea por excelência, problematizado sobre o pano de fundo da crise da democracia representativa concebida segundo um modelo liberal clássico.

Outra abordagem largamente compartilhada no meio intelectual, e mesmo entre os atores sociais envolvidos, em maior ou menor grau, com questões públicas, é a compreensão de que o processo de democratização, não obstante suas mazelas, requer espaços de experimentação. A democracia não pode ser fortalecida senão quando exercitada, e espaços democratizados podem comportar um sentido pedagógico e de aprimoramento. Identifica-se, neste particular, a dialética entre os espaços de participação e o conceito de democracia. A problematização do conceito auxilia na reflexão sobre os espaços decisórios, e as experiências concretas fazem repensar o entendimento da democracia, que continuará sendo objeto de problematização acadêmica, bem como no seio dos movimentos sociais e políticos

A seguir se analisará o Suas sob o ponto de vista da atuação no espaço local e da garantia do princípio da subsidiariedade. De maneira simétrica, as potencialidades do princípio da subsidiariedade serão debatidas, ainda que de maneira incipiente, sob a ótica da conformação institucional do Suas, e sob o pano de fundo da criação e do fomento de mecanismos inovadores de participação social.

#### **4 SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE COMO FORMA DE ATUAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESPAÇO LOCAL NO ESPAÇO LOCAL**

A maioria das políticas públicas no Brasil que são promovidas pelo Estado brasileiro centraliza-se na esfera federal, cabendo aos Estados e aos Municípios o papel de executá-las. Mas a tendência é que algumas políticas sociais possam ter atuação no âmbito local, como é o caso do Suas. O Brasil passa por um processo de redefinição da ação do Estado, conforme Farah salienta:

O processo de redefinição da ação do Estado no Brasil, em particular de sua ação na área social, teve como um de seus marcos iniciais a eleição de

governos estaduais de oposição em 1982, embora estes ainda estivessem fortemente condicionados pelo arcabouço institucional do período autoritário. Prosseguiu através de iniciativas de reforma promovidas pelo governo federal durante a Nova República, as quais retrospectivamente tendem hoje a ser vistas antes como início de um processo de “desmonte” das estruturas de provisão implantadas no período anterior, do que propriamente como reforma. A partir da democratização e, sobretudo, da Constituição de 1988, identifica-se finalmente um movimento mais abrangente de reforma que envolve iniciativas de todas as esferas de governo. Intensificam-se, sobretudo as iniciativas de governos municipais, que ampliam significativamente sua ação no campo das políticas sociais, promovendo, ainda, programas voltados ao desenvolvimento local. (FARAH, 2001, p.130-131).

A importância crescente da ação municipal na área social nos últimos anos, consoante diagnóstico de Farah, resulta de uma série de fatores, que podem ser assim resumidos: (i) do fato de que as atribuições e competências do governo central e da esfera dos estados-membros vêm sendo transferidas para os governos municipais, com ênfase naquelas atribuições diretamente relacionadas com a cidadania social; (ii) da resposta às reivindicações da sociedade civil que, desde o início da década de 1980, clamam pela descentralização das políticas sociais; (iii) da inclusão e da temática da centralização nas agendas de reformas de diversas correntes políticas (de modo que se confere grande ênfase ao tema no debate político); (iv) da ênfase no tema da descentralização no contexto da agenda dos organismos financiadores multilaterais (que possuem larga influência); (v) do aumento da participação dos municípios na repartição dos recursos fiscais desenhado pela Constituição de 1988 (mesmo sendo desejável um aumento ainda mais substancial); (vi) do quadro “democrático” de aproximação dos governos locais com as demandas da população; (vii) do reconhecimento da insuficiência das respostas de mercado e da necessidade de formulação de respostas no nível local, tendo em conta o tendente “desmonte” do Estado e das políticas públicas no nível federal. (FARAH, 2001, p.130-131).

Constata-se que houve um aumento da importância da atuação de ações no campo municipal onde as agendas foram ampliadas de maneira a desenvolver programas de desenvolvimento local. O Suas é um bom exemplo desse modelo de gestão. Assim, as políticas sociais implementadas pelos governos locais, além de contemplarem o princípio da subsidiariedade servem como forma de promoção de ações integradas e dirigidas aos cidadãos dos municípios, onde os estes podem participar articulando ações.

O Suas comporta quatro tipos de gestão, onde todos os entes estatais participam, conforme dados do MDS (2013): gestão da União, do Distrito Federal, dos

estados e dos municípios. É de responsabilidade da União, sobretudo, a formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. Aos estados-membros, por sua vez, cabe a gestão da assistência social no seu respectivo âmbito de competência, definidas suas responsabilidades na Norma Operacional Básica (NOB/Suas).

Já a gestão municipal se dá em três níveis de habilitação: inicial, básica e plena:

A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais. Em julho de 2010, do total de municípios habilitados pelo Suas, 12,3% realizavam a gestão inicial, 80,1% a gestão básica e 6,9% a gestão plena. Nos municípios não habilitados, a gestão dos recursos federais fica sob a responsabilidade do gestor estadual. (MDS, 2013).

O Suas tem um processo de gestão baseado em *instâncias de pactuação*, onde existem articulações com todos os setores governamentais. Portanto, o processo de gestão do Suas possui instâncias de pactuação, que são a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs). No que se refere a CIT ele é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais tendo a função de negociar e pactuar sobre aspectos operacionais da gestão do Suas e, para isso, mantém contato permanente com as CIBs, para a troca de informações sobre o processo de descentralização. No caso da CIBs, as mesmas são instâncias estaduais destinadas à interlocução de gestores, constituídas por representantes do Estado e dos Municípios, que vão representar os interesses e as necessidades da região no que se refere à assistência social. Elas vão negociar e pactuar acerca da organização e gestão do Sistema Estadual de Assistência Social, observando as deliberações do Conselho Estadual de Assistência Social, a legislação vigente e as orientações da CIT e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Todas as suas pactuações são encaminhadas ao Conselho Estadual para conhecimento, apreciação e/ou deliberações e aos conselhos municipais, CIT e CNAS para conhecimento. (MDS, 2013). Além do Suas, no Brasil se possui mais exemplos de programas municipais que caracterizam a atuação na esfera local e a concretização do princípio da subsidiariedade:

São diversos os programas municipais que adotam esta abordagem, tais como os dirigidos a crianças e adolescentes e os que têm como foco a mulher. No

caso de programas para crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal, procura-se prestar um atendimento integral, envolvendo aspectos como formação profissional, reinserção na escola e na família, acompanhamento na área de saúde e orientação sexual. Há exemplos de programas com esta perspectiva em todo o país, como o Projeto Miguilim, de Belo Horizonte, o Programa Cidade Mãe, de Salvador, o Projeto Criança, de Jundiaí, em São Paulo, e o Programa Sobral Criança, de Sobral, no Ceará. Os programas com foco na problemática da mulher também são cada vez mais freqüentes, envolvendo, sobretudo no caso dos que têm como alvo o combate à violência contra a mulher, uma ação coordenada nas áreas jurídica, psicossocial, da saúde e da educação. Tal é o caso dos programas Casa Rosa Mulher, de Rio Branco, e Casa do Caminho, de Fortaleza. Há, ainda, iniciativas que surgem em torno de uma problemática setorial específica, como a da habitação, e acabam assumindo uma dimensão mais abrangente, através da opção por uma abordagem integral. Tal é o caso, por exemplo, do Programa Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbanos, desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Ipatinga, em Minas Gerais, o qual inclui, além da produção de moradias em regime de autogestão, o desenvolvimento de atividades nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, geração de emprego e renda etc., com o objetivo de permitir o desenvolvimento integral da comunidade atendida. Estas atividades são promovidas através da ação integrada de uma equipe multidisciplinar e da coordenação da ação de diversas secretarias municipais. Constitui outro exemplo o Projeto São Pedro — Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal, programa do município de Vitória, o qual procura melhorar as condições de vida da população de baixa renda que vive em região de manguezal, através de ações coordenadas. (FARAH, 2001, p. 132-133).

Verifica-se que, essas iniciativas ressaltam a importância da participação local, onde o cidadão e o Município possam atuar de forma mais contundente demonstrando a eficácia de políticas sociais no âmbito setorial. Isso permite que essas políticas sociais possam atingir de forma mais ampla os vínculos de parceria com a população e com a esfera governamental estadual e federal. Outro exemplo de atuação na esfera local que se pode observar é em Porto Alegre e no ABC:

Entre os inúmeros exemplos de iniciativas da esfera local que buscam articulação com níveis mais abrangentes de governo, pode ser citado o Programa Portosol, desenvolvido pela prefeitura de Porto Alegre. Este programa — voltado à concessão de crédito a pequenos e microempresários excluídos do acesso aos canais tradicionais de financiamento — contou, desde sua implantação, com o apoio do governo estadual. Outro exemplo de articulação intergovernamental consiste na Câmara do Grande ABC, iniciativa de prefeituras da região da Grande São Paulo que procura formular e implementar de forma colegiada um plano de desenvolvimento sustentável regional, envolvendo, entre seus participantes, além de sete municípios da região, representantes do governo do estado. (FARAH, 2001, p. 134).

Portanto, percebe-se que, cada vez mais se torna importante a inserção da participação local e a redefinição das esferas públicas. Essa redefinição das esferas públicas acaba permitindo a superação de modelos institucionais defasados pela

corrupção e má atuação, possibilitando a existência de arranjos institucionais e padrões de descentralização de poder das esferas federais. Esses arranjos institucionais permitem a união de diversos setores convergindo para a atuação dos municípios, dos cidadãos, dos Estados e mesmo do governo federal, constituindo redes de atuação e de formulação de programas que beneficiem os cidadãos.

Dessa maneira, os governos locais acabam assumindo o papel da coordenação e de liderança mobilizando os cidadãos e as demais esferas de poder para estabelecer um processo de implementação de interesses comuns. Portanto, as experiências demonstram que o processo de inovação de políticas sociais no âmbito local tem transformado as estruturas governamentais e a forma de gestão pública, permitindo a inclusão de setores que anteriormente eram excluídos da condição de cidadania. O nível atuação local tem sido uma fonte de tecnologia de gestão social, onde é viável a maior inovação social e um maior grau de autonomia gerado por arranjos institucionais locais.

A configuração do Suas contraria a visão tradicional do cidadão enquanto entidade abstrata, pouco mais que um mero resíduo da instituição do Estado moderno, da democracia representativa, da política e da gestão centralizadas. Trata-se, então, da possibilidade de tornar a cidadania uma prática político-jurídica cotidiana e palpável, com a possibilidade da inclusão (tanto no processo decisório quanto no plano passivo, do indivíduo e dos grupos como destinatários das políticas públicas) das pessoas que se encontram em situação de proteção social.

## **CONCLUSÃO**

As últimas décadas viram a emergência da temática da participação efetiva do cidadão na definição dos rumos políticos da nação. O princípio de participação foi postulado, sob diversas abordagens, como antídoto para a crise do Estado e das instâncias político-jurídicas de modo geral. O grau de sucesso deste enfoque “participativo” é variável, tanto no plano teórico quanto na realidade das instituições; não obstante, constitui tema privilegiado a possibilidade, a utilidade e a viabilidade da participação popular em processos decisórios nos mais variados contextos.

O presente ensaio adotou como objetivo a análise do Suas como forma de atuação no âmbito local, de modo a exemplificar e questionar as possibilidades de aplicação do princípio da subsidiariedade no Brasil. O tema da participação de

movimentos sociais no plano político-partidário ou no plano trabalhista-sindical (resultando em palco de lutas por conquistas trabalhistas) já possuem longa história. Diversamente, ainda são poucos os programas existentes no âmbito do município-cidadão, em razão do ceticismo a respeito dos mecanismos participativos enquanto estratégia de gestão no nível local. Do ponto de vista teórico, este tema ainda não galgou um nível ideal de amadurecimento, muito embora tenha reemergido no cenário intelectual há algumas décadas.

O Suas constitui exemplo prático de gestão participativa, onde procura-se concretizar o princípio da subsidiariedade, com efeitos drásticos sobre o espaço local. Os municípios devem atuar em consonância com o cidadão no âmbito da organização das políticas públicas de assistência social. Esse sistema (Suas) atua de forma descentralizada, permitindo conformação de um modelo de gestão participativa no espaço local, em forma de gestão compartilhada.

Assim, a gestão compartilhada no espaço público local permite a atuação conjunta dos municípios e da sociedade civil. A proximidade entre os centros de decisão e os destinatários das políticas sociais não assegura, por si só, a garantia dos direitos constitucionais estabelecidos, mas atua fortemente nesse sentido. Não apenas as necessidades das populações aparecem de maneira mais transparente para os atores do processo decisório, como os próprios destinatários das decisões figuram neste rol de atores. A garantia dos direitos plasmados na Constituição depende de inúmeros fatores, muitos dos quais estão (total ou parcialmente) fora da abrangência da norma. Entretanto, tal desenho institucional é muito mais adequado à eliminação das desigualdades sociais e regionais.

Essa redefinição do papel da sociedade civil nos processos de participação das discussões deliberativas é fundamental para se garantir a cidadania, a inclusão social e a elaboração de normas de decisões públicas. É importante também que se entenda que o princípio da subsidiariedade atua com a participação local – municípios e cidadãos – sem obstar a possibilidade de intervenção estatal nos casos em que os entes locais não avancem no sentido da solução dos seus problemas e no atendimento de suas necessidades. Isso significa que nem tudo se pode decidir no plano local, o que é também uma decorrência do princípio democrático. Toda gestão deve observar os ditames constitucionais, o que pressupõe, dentre outros fatores, a legalidade, a impessoalidade e a eficiência.

Logo a antítese de um Estado com alto grau de concentração de poder (como é da tradição brasileira), não é um Estado mínimo. O desafio é assegurar um grau significativo de autonomia decisória para o cidadão local de maneira que essa autonomia potencialize a concretização de direitos sociais, e não o oposto. Por isso não se pode prescindir da instituição (Estado) para a garantia de direitos. A concretização dos direitos sociais é o objetivo máximo, e o grau de autonomia local desejável deve ser mensurado a partir deste imperativo constitucional.

Portanto, o ponto crucial é compreender a importância de arranjos institucionais para a gestão compartilhada, para que se possam criar processos de co-gestão, onde haja a participação da sociedade e das esferas governamentais, aproximando as instâncias decisórias dos problemas reais sem deixar de garantir a vocação social constitucionalmente declarada (apesar de tantas vezes preterida).

Esses processos não tentem a diminuir o poder dos governantes e sim estendê-los na medida em que há um ganho de legitimidade, como antídoto para o clientelismo e corrupção, tão presentes na história das nossas instituições. A criação de espaços públicos de articulação de demandas precisa ser acompanhada da preparação do cidadão para uma cultura de gestão compartilhada. A criação de iniciativas capazes de canalizar as demandas e solucionar conflitos sociais requer o fortalecimento das esferas locais, a implementação de mecanismos de comunicação da ação pública capazes de difundir as propostas cogitadas, a reconstrução das identidades coletivas e a construção de canais institucionais onde o povo possa estar perto de seu governante e confiar nele, e onde os espaços decisórios possam estar mais próximos dos problemas locais, sem prejuízo das questões tipicamente nacionais ou globais.

Por todos os motivos apontados, e sob a ótica dos princípios da participação e da subsidiariedade, pode-se afirmar que o Suas apresenta um desenho institucional que responde, de todo modo, às demandas típicas do seu tempo histórico, com todas as vantagens e as limitações que estas demandas possam conter (já que em teoria política as perguntas frequentemente são mais importantes que as respostas). Não se poderia esperar que tais inovações viessem, em um curtíssimo prazo, a superar as fortes amarras do patrimonialismo, do clientelismo e do paternalismo, tão características do contexto histórico-político e institucional brasileiro. Não obstante, o referido desenho institucional cria possibilidades inauditas, impensáveis no modelo precedente, que tendem a gerar consequências positivas no sentido da concretização de direitos sociais,

e que comporta um sentido de aprendizado cívico na difícil dialética entre a ação social e resposta institucional.

## REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico*. Lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; tradução e notas de Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*. Para uma teoria geral da política. 15. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 3. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1995.

BRASIL. Caderno SUAS V. *Financiamento da assistência social no Brasil*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em 31 março de 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004*. Brasília, Novembro 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas/gestao-do-suas-1/gestao-do-suas>>. Acesso em: 07 abril 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://movimentominas.com.br/system/documents/63/original/5%20-20Nota%20t%C3%A9cnica%20MDS%20Perfil%20extrema%20pobreza.pdf>>. Acesso em 13 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. *Análise comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003*. Disponível em: <[www.fomezeo.gov.br](http://www.fomezeo.gov.br)>. Acesso em: 12 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 13 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Brasil. *Capacita Suas*. v. 2 (2008). *Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados*. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasília: MDS, 2008, 120 p.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. Tradução Omar Riberio Thomaz. **Novos Estudos CEBRAP**. n. 45, julho de 1996, p. 160

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local*. Revista de Administração Pública 1/2001. RAP Rio de Janeiro 35(1):119-44, Jan. /Fev. 2001

HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. *As políticas públicas na perspectiva do princípio da subsidiariedade: uma abordagem municipalista*. (Org.) HERMANY, Ricardo. *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

HERMANY, Ricardo. *O empoderamento social local como pressuposto para o exercício da cidadania*. (Org.) HERMANY, Ricardo, et. al. *O mundo da cidade e a cidade no mundo: reflexões sobre o direito local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2009.

HERMANY, Ricardo; COSTA, Dartagnan Limberger. *Elementos de emancipação social local: a perspectiva do programa de governança solidária local como indutor da emancipação social dos cidadãos*. (Org.) REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

HERMANY, Ricardo; RODEMBUSCH, Claudine Freire. *O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas*. (Org.) HERMANY, Ricardo. *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa*. La democracia participativa como profundización en la democracia. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. Colección Ciencia Política, n. 37.