

ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROCESSO DECISÓRIO: UMA ANÁLISE SOBRE AS PACTUAÇÕES DA COMISSÃO INTERGESTORES BIPARTITE

SOCIAL ASSISTANCE AND DECISION-MAKING PROCESS: AN ANALYSIS OF THE PACTUTIONS OF THE COMMISSION'S PACTS BIPARTITE

Cássia Araújo Moraes Braga

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO)
Instituto Tocantinense de Educação Superior e Pesquisa (Faculdade ITOP)
cassia_moara@hotmail.com

Resumo: *Este artigo apresenta uma análise do processo decisório inserido na Comissão Intergestores Bipartite - Assistência Social do Estado do Tocantins. Por meio de análise documental das atas das reuniões ordinárias de julho de 2013 a junho de 2014, analisou-se o embate político dos membros desta comissão, assim como a legitimidade das decisões pactuadas. Desse modo, verificou-se que as decisões são tomadas por meio de consensos, o que leva a debates antes de concordarem com as propostas. Assim, mesmo identificando muitos períodos de embate, discordâncias e busca de interesses, verificou-se um processo decisório seguro, uma vez que por meio das discussões são consideradas as normativas e leis já conquistadas.*

Palavras-chave: *Processo decisório; assistência social; comissão intergestores bipartite; pactuação.*

Abstract: *This article presents an analysis of the decision-making inserted in the Inter Bipartite Commission - Social Assistance of the State of Tocantins. Through documental analysis of the minutes of the ordinary meetings of July of 2013 to June of 2014, the political collision of the members of this commission was analyzed, as well as the legitimacy of the agreed on decisions. This way, was verified that the decisions are taken through consensus, what takes the discussions before they agree with the proposals. Like this, same identifying many collision periods, disagreements and search of interests, a safe decision-making was verified, once through the discussions the normative ones and laws are considered conquered already.*

Keywords: *Decision making; social assistance; Inter bipartite commission; pact.*

Introdução

Neste artigo¹, busca-se evidenciar o grau de eficácia e de ação mútua entre os membros da Comissão Intergestores Bipartite da política de Assistência Social do Estado do Tocantins, em relação ao que se compreende como as causas e consequências de um processo decisório que viabilize a participação consciente coletiva e eleve o nível de representatividade para a tomada de decisão. Para isso, verificou-se por meio de análise das atas, que se tem um caminho árduo a percorrer quanto à legitimação das pactuações, o que não deixa de exprimir a consolidação de um processo decisório seguro, que não tenha somente o grau e quantidade de informações designadas de maneira segura, mas também uma confiança mútua que propicie tanto o consenso quanto a pluralidade de decisões.

Desse modo, foi realizada uma pesquisa por meio de análise documental da atas das reuniões ordinárias desta Comissão no período de julho de 2013 a julho de 2014, totalizando doze atas. A escolha deste tema parte de uma busca profissional para efetivação da política de Assistência Social no Estado do Tocantins, entendendo que para que esta efetivação se consolide, é necessário fortalecer as instâncias de controle social. Percebeu-se a falta de conhecimento dos trabalhadores da política, principalmente em âmbito municipal, da importância e poder que a referida Comissão tem para efetivação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Verificou-se também, em âmbito nacional, a pouca publicação disponível que tenha como objeto de pesquisa essas comissões. Assim, este trabalho além de contribuir para o fortalecimento da política de assistência social em âmbito estadual e municipal, poderá embasar estudos de pesquisadores da área.

Além disso, pode-se perceber o quanto a efetiva participação dos municípios nas reuniões

¹ Este artigo foi orientado pelo Prof. Me. André de Oliveira, do curso de especialização Gestão Pública e Sociedade da Universidade Federal do Tocantins – UFT.

da CIB trouxe crescimento e fortalecimento da gestão dos mesmos, pois passaram a compreender as normativas e questioná-las.

O processo decisório

Para Duro (1998), existe a ideia de que um bom decisor estaria predestinado desde o nascimento a ser uma pessoa com conhecimento o suficiente e confiança para tomar decisões, no entanto, ao analisar nomes de grandes decisores, observa-se que essas pessoas já tomaram decisões que levaram ao fracasso. Assim, “[...] Isso nos leva a crer que o parâmetro para uma decisão é sempre uma outra decisão tomada no passado que tenha obtido êxito” (p. 4).

Conforme o autor, para identificar um bom decisor é preciso analisar três variáveis: a história progressa, que significa o número de decisões tomadas que no passado que obteve bons resultados; a competência, que significa os conhecimentos adquiridos e sucesso obtido em determinada área; a consistência de imagem e os valores, que significa a coerência que o decisor tem em seus pensamentos, julgamentos a ações. Além disso, “a definição de um bom decisor está calcado na confiança daqueles que entregaram a ele a responsabilidade da tomada de decisões” (DURO, 1998, p.5).

Outro ponto que Duro (1998) nos apresenta, está relacionado sobre o fato de que para tomar uma decisão é interessante a pessoa ter o maior número de informações sobre aquela determinada área, todavia, não é possível que uma pessoa tenha todas as informações a fim de decidir, e muitas vezes, não dispõe de tempo suficiente para adquirir tanto conhecimento. Desse modo, “decidir é uma questão complexa, a ponto de tornar impossível a descoberta do conjunto de ações ótimas” (p. 14). Além disso, o referido autor menciona sobre a pressão do processo decisório, considerando os interesses envolvidos nesse:

As pressões são resultantes das demandas e expectativas de grupos e particulares com interesses diversos. Toda vez que optamos, estamos satisfazendo e ao mesmo tempo indo contra interesses. Ao supormos que nossos interesses podem não ser atendidos, encontramos-nos já sob pressão por conta dessa expectativa. Os grupos e as pessoas que tiveram seus interesses contrariados ou beneficiados mobilizam-se para exercer pressão sob os decisores, de forma que a escolha a ser feita propicie seus objetivos (DURO, 1998, p. 21).

Duro (1998) menciona que os processos decisórios podem ser classificados em racionais e intuitivos: as decisões programáveis são facilmente resolvidas nos processos racionais, no entanto, quanto mais complexa for a decisão a ser tomada, não tendo tempo suficiente para um estudo aprofundado, o método racional torna-se muito demorado. Desse modo, fica viável utilizar do método intuitivo:

Um bom decisor deve tentar desenvolver os dois processos, o racional e o intuitivo. A vantagem do primeiro é a possibilidade de analisar a fundo, facilitando muito a implantação de decisões e, a partir disso, permitir também a democratização da informação. No processo intuitivo, as intuições são individuais, além de nem sempre serem repassáveis ou poderem ser repetidas. Além disso, para o desespero dos tecnocratas da informação, a maior parte das pessoas se vale muitas vezes apenas de opiniões baseadas em seus valores próprios ou de terceiros, fugindo da área totalmente racional (DURO, 1998, p. 23).

Para Battini (1982) na tomada de decisão deve ser considerada a racionalidade como característica fundamental do processo, uma vez que as proposições calcadas no conhecimento têm maior possibilidade de atingir os objetivos previamente definidos. No processo de tomada de decisões a racionalidade pode ser entendida como racionalidade substancial e racionalidade funcional.

Battini (1982) menciona que a racionalidade substancial é analisada pela atitude do indivíduo frente ao mundo e apresenta componentes de ordem cognitiva, teórica e emocional ou sentimental, ou seja, o homem, além de conhecer e interpretar a sua realidade emite juízos de valor em torno dela. São atos e conhecimentos refletidos baseados em valores. Para a referida autora, “a racionalidade substancial se explicita no processo decisório quando da definição de prioridades e da definição de decisões políticas e objetivos para a consecução de determinada ação” (BATTINI, 1982, p.18).

Em contraposição, a racionalidade funcional, está direcionada ao nível da escolha de alternativas e de estratégias: “Essa racionalidade preocupa-se com a orientação da conduta, com a ordenação da atividade e com a eficiência no uso dos meios para atingir os objetivos determinados” (BATTINI, 1982, p.19).

Desse modo, o processo decisório é permeado pela racionalidade substancial e funcional. Para Battini (1982), são dois momentos que caracterizam a dinâmica desse processo: o momento das opções e o momento de definições de alternativas. Sobre momento das opções entende-se como o conteúdo básico das decisões que deverão ser tomadas, como opções ideológicas, finalidades e princípios. A ideologia é o conjunto de representações e crenças religiosas, morais, jurídicas, políticas, que direcionam a dinâmica de uma sociedade. A finalidade é um indicador de uma orientação a ser seguida, é um posicionamento sobre o qual está direcionado a uma opção. Entende-se por princípios o conjunto de concepções doutrinárias e valorativas. Podem ainda ser entendidos como básicos quando contém proposições de natureza ética e metafísica. E serem entendidos como operacionais quando fundamentam a tomada de decisões, constituindo normas para uma atuação profissional.

Referindo-se ainda às características da tomada de decisões, Duro (1998) afirma que planejar é cada vez mais importante dentro do processo decisório, uma vez que propõe diminuição da incerteza diante do futuro, já que as decisões estão relacionadas ao fator tempo. Desse modo, o processo decisório advém da necessidade de resolver algum problema, com intuito de definir o problema, obtêm-se informações para fazer a análise e ter a provável solução. Ora, a busca por informações é a base do processo decisório racional: “Ao se discutir um sistema de processo decisório, é inevitável que se comece por uma análise do sistema de informações, a fim de utilizá-lo como um fator de redução de incerteza e de planejamento” (DURO, 1998, p.85).

Nesse contexto, o referido autor menciona o quanto temos de informações na atualidade pelo acesso a internet e nem por isso estamos decidindo melhor, chama atenção ao fato de que antes é necessário decidir quais são as informações realmente importantes e seguras para determinado processo decisório. Além disso, nem sempre as informações necessárias para hoje serão necessárias para semana que vem. É importante considerar, nesse caso, sobre as atualizações constantes dessas informações e de que forma contribuem para uma efetiva tomada de decisão coletiva.

Assim, Kleba, Zampiom e Comerlatto (2015) mencionam que a participação da sociedade na gestão de políticas públicas ocorreu no início dos 1990 por meio dos conselhos deliberativos. A partir daí esses espaços passam a ser reconhecidos como espaços públicos de participação e articulação entre governo e sociedade. As referidas autoras pontuam que o governo ainda permanece como ator central na tomada de decisão, apesar da participação da sociedade ser o princípio básico da gestão compartilhada. Com base nisso, a tomada de decisões, a qual é estabelecida por regras, é definida por meio de debates e processos de negociações entre os atores envolvidos:

Ao considerar a dimensão política do processo decisório, entende-se que esta se relaciona não apenas com visões de mundo compartilhadas entre os atores envolvidos, mas principalmente com as interações sociais e institucionais que definem do “lado de quem” esses atores “jogam” (KLEBA et al., 2015, p. 561).

Com isso, o processo de decisão é permeado por diversos fatores que se relacionam entre si, tais como: o prazo estabelecido, os recursos disponíveis para a ação, a falta de entendimento sobre o que está sendo decidido. Desse modo, é necessário viabilizar instrumentos e conhecimentos

necessários para a tomada de decisões, a fim de possibilitar um debate construtivo, garantindo que o acesso à informação não seja restrito ao poder dos órgãos governamentais. Com base nisso, o jogo de poder estabelecido no processo decisório, seja pelo domínio do assunto, seja pela forma de exercer sua função e do poder fazer, pode sim direcionar a tomada de decisão. O que interfere na tomada de decisão é o curto prazo, uma vez que muitas propostas são submetidas para aprovação imediata, com isso, impossibilita uma avaliação e reflexão qualificada (KLEBA et. al., 2015).

Política de assistência social: gestão compartilhada e instâncias de pactuação

A política pública da assistência social se consolidou como direito do cidadão e dever do Estado a partir da Carta Constitucional de 1988. Conforme a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004), esta política pública se organiza sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo. Lopes e Rizzotti (2013) apresentam dois âmbitos de complexidade na gestão pública: O processo de aprimoramento da gestão, que é adotar novos modelos que correspondam aos pressupostos das funções de alargamento da proteção social, ou seja, romper com o patrimonialismo, e as disfunções da burocracia no modelo gerencial. O segundo nível de complexidade “[...] circunscreve-se na necessidade da estrutura pública adotar novas obrigações de garantia de direitos” (LOPES; RIZZOTTI, 2013, p. 68). Dessa maneira, as autoras pontuam que o novo modelo de gestão de política pública, principalmente das políticas de saúde e assistência social, erigiu-se sob a égide de “sistemas únicos”.

Ainda em consonância com Lopes e Rizzotti (2013), por meio da Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social editada em 2004, a política pública de assistência social passa a ser organizada como sistema único. Desse modo, “[...] gestão pública, proteção social e sistema único passam a ser constituir como elementos fundantes da análise do processo de implantação desta política” (LOPES; RIZZOTTI, 2013, p. 70). Esse sistema de gestão compartilhada traz consigo alguns conceitos, como o de autonomia, soberania, compartilhamento de poder e preservação do pressuposto do que é comum a todos. Desse modo, Lopes e Rizzotti (2013) afirmam que a lógica republicada serve de modelo para a gestão compartilhada e assim: “o espaço de poder e de decisão deveria ser utilizado para a concretização de projetos políticos que tivessem como compromisso colocar a estrutura do Estado a favor da ampliação do direito e da proteção social” (p.72).

Desse modo, a participação social nesta política pública deve constituir-se como estratégia presente na gestão, por meio de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento (NOB/SUAS, 2012). Assim, para Lopes e Rizzotti (2013), a descentralização, a autonomia das três esferas, o compartilhamento de responsabilidades, a participação popular e a possibilidade de tornar as ações desta política conforme as necessidades dos usuários, significa o desenho do SUAS. Ainda de acordo com as referidas autoras, a instituição desse Sistema resultou em mudanças do modo de financiamento, de organização de redes de serviços, de monitoramento e avaliação:

A gestão compartilhada, geralmente é pensada sob a perspectiva das instâncias federadas, no entanto, pode também ser compreendida como interação entre as forças sociais e políticas que se integram e se sobrepõe a particularismos. O caminho do compartilhamento pode iniciar-se com a construção de objetivos convergentes que, para o caso do SUAS inicia-se com a ampliação da proteção social não contributiva (LOPES; RIZZOTTI, 2013, p. 76).

Conforme Lopes e Rizzotti (2013), a gestão compartilhada traz consigo os pressupostos da descentralização e democratização, com vistas à realização de direitos, principalmente o da participação social. Esta participação social se dá por meio de Conselhos deliberativos, Conferências e Instâncias de negociação e pactuação. As referidas instâncias desta política são a Comissão Intergestores Tripartite - CIT e Comissão Intergestores Bipartite – CIB, as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão.

A Comissão Intergestores Tripartite é integrada pela União, representada pelo Órgão

Gestor Federal, Estados e Distrito Federal, os últimos são representados pelo Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social (FONSEAS) e Municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). A Comissão Intergestores Bipartite é integrada pelo Estado, representado pelo Órgão Gestor Estadual e municípios, os últimos são representados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS). Desse modo, conforme a Norma Operacional Básica do Sistema único de Assistência Social, a CIB constitui-se como espaço de articulação e interlocução dos gestores municipais e estaduais da política de assistência social, sendo uma instância de negociação e pactuação aos aspectos operacionais da gestão do SUAS:

As pactuações realizadas no âmbito do SUAS definem com clareza o papel das instâncias de gestão do SUAS em nível estadual, destacadas nas resoluções da Comissão Tripartite (CIT). A relevância dos documentos emanados dessa Comissão é demarcada pelo fato de que à mesma cabe a responsabilidade de estabelecer as pactuações que definem as linhas gerais da política de assistência social. Tais pactuações passam a ser importantes em todas as políticas sociais em função do modelo de gestão federativa adotada no Brasil (LOPES; RIZZOTTI, 2013, p. 79).

A NOB/SUAS (2012) menciona que cada Estado deve ter a sua CIB, sendo estas compostas de forma paritária por seis membros titulares e suplentes representantes do Estado, indicados pelo órgão gestor estadual da política de assistência social, e seis membros titulares e suplentes, indicado pelo COEGEMAS, observando a representação regional e o porte dos municípios, estabelecendo dois representantes de municípios de pequeno porte I², um representante de municípios de pequeno porte II³, um representante de municípios de médio porte⁴, um representante de municípios de grande porte⁵, e, um representante da capital. Entretanto, a CIB/TO, com base no Art. 136 §3º da NOB-SUAS/2012, alterou esta composição por considerar que acabaria favorecendo alguns municípios do Estado. A realidade do estado do Tocantins é diferente de muitos outros estados, pois tem apenas dois municípios de Grande Porte, sendo um desses a capital, um município de médio porte, seis municípios de Pequeno porte II e o restante são municípios de pequeno porte I. Desse modo, foi pactuado por esta Comissão que a composição da mesma será por meio de representatividade de regionais. Assim, o estado foi dividido em sete regiões, cada uma dessas fez uma eleição, e enviou ao COEGEMAS o representante titular e suplente. Além disso, ficou pactuado que a capital do Estado terá uma cadeira cativa na CIB. Desse modo, a referida comissão ficou composta por oito representantes do Estado e oito representantes dos municípios.

A CIB/TO foi implantada em 1999, por meio da Portaria SETAS nº 024, no entanto, não se conseguia fazer uma articulação a ponto de garantir uma efetiva participação dos membros em suas reuniões, assim, a referida Comissão, pouco pactuou. Ao analisar as resoluções publicadas desta comissão no Diário Oficial Estadual, o efetivo funcionamento desta comissão se deu a partir do ano de 2003, tendo ainda, alguns intervalos de funcionamento. A grande dificuldade desta Comissão é a participação dos municípios nas reuniões, e ainda o pouco entendimento dos membros da política de assistência social para fazerem pactuações condizentes com a mesma.

As decisões tomadas por esta comissão constituem-se como acordos coletivos, muitas vezes após várias explicações e interlocuções dos membros. É importante ressaltar que o mandato dos gestores representantes do COEGEMAS é de quatro anos, concomitante com o mandato das gestões municipais. Desse modo, é notável o jogo político em que são nomeados esses gestores representantes da política de assistência social, uma vez representada, em certa medida, pelas esposas dos prefeitos, as famosas “primeiras-damas”, pelo fato da cultura que esta política ainda tem com o assistencialismo, facilitando, assim, uma possível reeleição dos maridos, como está explícito no texto de Benini, Benini e Novaes (2012, p. 91):

2 Pequeno porte I - municípios de até 20.000 habitantes
3 Pequeno porte II - municípios de 20.001 a 50.000 habitantes
4 Médio porte - municípios de 50.001 a 100.000 habitantes
5 Grande porte - municípios de 100.001 a 900.000 habitantes

Logo, os ocupantes de um cargo de “livre provimento” tendem a instituir verdadeiros “feudos” para defender seu posto, construindo um conjunto de estratégias no intuito de evitar mudanças e manter o status quo. Com isso, a preocupação com a melhoria do serviço público fica relegada para o segundo plano, sendo instrumentalizada para aquela prioridade.

Battini (1982) chama atenção para quem tem o poder da tomada de decisões. Ora, os interesses dos grupos e classes sociais são direcionados para representantes, esses que definem as proposições, e que dirigem o processo de racionalidade:

O homem da massa, impossibilitado de refletir, perceber, responsabilizar-se, transfere essa capacidade aos que dirigem o processo de racionalização. Uma vez transferida essa capacidade, o homem torna-se cada vez mais distanciado dos acontecimentos, sem condições de raciocínio ou julgamento independente, o que vai reduzindo-o a um estado de impotência (BATTINI, 1982, p.21).

Desse modo, a gestão compartilhada está condicionada às estruturas executivas, órgãos de representação e ao poder de decisão dos representantes de cada nível de governo, em que “[...] o pensar e fazer cotidiano revelam no real, a concepção, a adesão e a capacidade técnico/política de operar ou não os compromissos pactuados” (LOPES; RIZZOTTI, 2013, p. 82). Assim, para a consolidação do SUAS, essas instabilidades comprometem a implementação das decisões tomadas coletivamente, nas instâncias de pactuação e deliberação da política de assistência social.

Processo decisório nas pactuações da CIB/TO

Para analisar como se dá o processo decisório na Comissão Intergestores Bipartite/Tocantins foi realizada análise documental das Atas das reuniões ordinárias do período de julho de 2013 a junho de 2014, totalizando doze atas. Esta pesquisa toma por base, em termos teóricos, o método dialético para análise de dados. Na análise documental foram observadas as tendências, evolução das atividades, fortalecimento do processo decisório, interesses do estado e interesses dos municípios.

Como já foi mencionado, a CIB/TO é composta por membros do estado e membros dos municípios. Com a mudança de gestão municipal no ano de 2013 e com a publicação do novo Regimento Interno da CIB, em julho de 2013 foi feita a mudança de representantes da referida Comissão. A NOB/SUAS recomenda que o coordenador dessa Comissão seja o gestor estadual da Assistência Social, contudo, essa recomendação nunca foi cumprida, sempre o(a) mesmo(a) designa um(a) servidor para tal atribuição. Nesse sentido, nota-se um enfraquecimento no embate político, pois muitas vezes os gestores municipais acabam cobrando certas responsabilidades do estado aos próprios servidores, os quais têm que cobrar ao gestor. Se o(a) gestor estadual já assumisse o compromisso de coordenador(a) dessa comissão de gestores, muitas demandas resolveriam mais rápido. Outra questão está relacionada à nomeação desses gestores, tanto da gestão estadual ou municipal, pois a política de assistência social, por ser complexa em sua execução, não permite mais ter pessoas leigas em sua gestão, uma vez que o não cumprimento das metas nacionais bloqueia recursos e atrasam os serviços.

As reuniões da CIB em 2013 e 2014 tiveram como principais pontos de discussões: Planos de providências, propostas de capacitações, Pacto de aprimoramento, Plano de ação, serviços regionalizados, cofinanciamento, PRONATEC/SENAR e informes diversos. Dentre esses pontos, podem-se detectar algumas tendências: existe um embate político entre estado e municípios, muitos debates estão relacionados a cobrança do estado em relação ao cumprimento das metas e planos de providências dos municípios, e outros embates estão relacionados ao fato de o estado não cumprir muitas determinações legais, como o cofinanciamento, como pode-se notar na Ata da 63ª Reunião ordinária da CIB/TO, ocorrida no dia 18 de julho de 2013:

Na ocasião, a gestora municipal de Assistência Social de Aliança, afirmou que em relação à adequação da estrutura física o

município não pede prazo e sim o plano de apoio do Estado. Desse modo, a coordenadora da CIB afirmou que em relação ao Plano de Apoio, a equipe já está discutindo e que este está quase finalizado. A Diretora do DSUAS e membro da CIB, afirmou que a política de assistência social está em processo de construção e que em relação aos recursos devemos avançar garantindo em lei um percentual destinado para a assistência social para que seja viabilizado o cofinanciamento aos municípios. E que enquanto isso, devemos discutir as demandas e realidades dos municípios para conseguirmos avançar na política. A presidente do COEGEMAS e gestora municipal de Assistência Social de Aliança, afirmou que precisa efetivar as leis e normativas já conquistadas.

É importante reforçar que o ano de 2013, a CIB teve nova composição, desse modo, as discussões e debates relacionados aos pontos de pauta demoraram a ganhar densidade pelo fato de muitos gestores ainda não terem embasamento teórico e legal referente à política de assistência social. Outra questão é que as reuniões da CIB são um campo rico de conhecimento da área da assistência social, pois quase todas as pactuações da Comissão Intergestores Tripartite são discutidas nessas reuniões. Em relação a isso, percebe-se pouco diálogo da CIT com a CIB/TO, pois esta última publica novas resoluções e as mesmas não são repassadas para a CIB de forma direta. A secretaria executiva da CIB que faz essa busca para atualizar os membros da CIB e/ou quando algum técnico da Secretaria Estadual vai à reunião da CIT, repassa as informações. Em relação a isso, a NOB/SUAS/2012 menciona que o órgão gestor deve prover o funcionamento necessário desta Comissão, como infraestrutura, recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive arcando com passagens, alimentação e hospedagem dos membros. Em relação a isso, a CIB/TO solicitou ao órgão gestor a efetivação desse parágrafo da NOB, o qual foi comentado na 64ª Reunião Ordinária da CIB, ocorrida no dia 22 de agosto de 2013:

A Coordenadora informou que a CIB recebeu o ofício nº 1316/GASEC/2013 em resposta ao ofício COORD/CIB-SETAS-TO nº. 017/2013, o qual solicitava o pagamento de diárias aos membros da CIB para participarem de reuniões ordinárias, de comissões e câmaras técnicas e participação nas reuniões da CIT em Brasília. Assim, a Diretora da DSUAS e membro da CIB, apresentou o orçamento previsto e explicou a não possibilidade de atender a solicitação ainda no ano de 2013 pelo fato de não haver sido previsto recurso para atendimento desta demanda no orçamento de 2013.

Desse modo, outra tendência detectada nessa Comissão é a articulação e reconhecimento de poder do processo decisório, ao pactuar uma recomendação aos municípios sobre os valores de diárias pagas aos servidores:

A coordenadora lembrou sobre a discussão a respeito do pagamento de diárias aos servidores das Secretarias Municipais de Assistência Social ocorrida na última reunião da CIB. Afirmou ainda que foi sugerida que a CIB recomendasse aos gestores municipais adequação dos valores das diárias. Desse modo, foi elaborado uma resolução, resultado de estudos dos técnicos da SETAS e membros do COEGEMAS. Assim, após a leitura da Resolução, a coordenadora da CIB sugeriu que após a publicação, os gestores conversem com os prefeitos para alteração dos decretos que dispõem sobre os valores de diárias. A gestora de assistência social de Palmas mencionou que a CIB não tem poder legal de determinar valores de diárias, pois os municípios têm autonomia para legislar. A presidente do COEGEMAS afirmou que a CIB e o COEGEMAS têm condições legais de representatividade

para recomendar aos municípios. Assim, os membros da CIB aprovaram a Resolução que recomenda aos gestores municipais adequação dos valores de diárias pagas aos servidores vinculados à Secretaria Municipal de Assistência Social, de acordo com os custos de deslocamento (Ata da 67ª Reunião Ordinária da CIB/TO – 21/11/2013).

Nesse sentido, pode-se analisar que a CIB/Assistência Social/TO começa a compreender a importância de seu processo decisório ao recomendar alterações em leis. Outro ponto que reforça esse reconhecimento é quando esta comissão, ao reconhecer a dificuldade que a gestão estadual e municipal tem de efetivar compromissos nacionais por causa da falta de um percentual do orçamento para esta política, foi a instituição de uma comissão para discutir cofinanciamento e apresentar uma proposta:

Outro membro da CIB, afirmou que é garantido em leis e normativas da política de assistência social o cofinanciamento dos três entes federados, e o Estado do Tocantins precisa avançar cumprindo essas normativas. A Diretora do DSUAS e membro da CIB, afirmou que a assistência social não tem garantido em lei um percentual de repasse para o Fundo Estadual de Assistência Social, dessa forma, precisamos buscar estratégias para garantir em lei este percentual. Após o debate sobre o tema, os membros decidiram formar uma comissão temática para discutir o Cofinanciamento, sendo esta composta por cinco membros, representantes do COEGEMAS, e outros cinco como representantes da Secretaria do Trabalho e da Assistência Social (Ata da 64ª Reunião Ordinária da CIB – 22/08/2013).

Em relação ao fortalecimento do processo decisório, foi analisado que os membros que têm mais conhecimento da política de assistência social e participam das reuniões e capacitações têm mais domínio e segurança para opinar nesse processo decisório. Muitas vezes, as mesmas pessoas são as formadoras de opinião, uma vez que o processo de decisão desta Comissão se dá por meio de acordo e negociação.

Análise da representatividade dos membros

Com a nova composição, os membros representantes do COEGEMAS pouco entendiam do poder de decisão que esta comissão assumia, estavam inseguros em relação às leis, resoluções e metas nacionais. Com a participação em eventos nacionais e com as Conferências de Assistência Social de 2013, os membros representantes do COEGEMAS passaram a compreender que, em certa medida, o estado não cumpria com todas as suas obrigações e cobra muito dos municípios para cumprirem as metas nacionais. Desse modo, os membros representantes dos municípios começaram a cobrar do estado o cumprimento de suas obrigações, principalmente referente ao cofinanciamento. Desse modo, as reuniões ordinárias deram-se num clima de embate político, como fica explícito na 68ª Reunião ordinária, ocorrida no dia 12 de dezembro de 2013:

A presidente do COEGEMAS mencionou que na reunião do mês de outubro, o COEGEMAS abordou sobre a dificuldade dos municípios por causa da ausência dos cartões do idoso e de esclarecimentos a respeito disso. Afirmou ainda que somente alguns municípios estão com os cartões prontos, e desse modo, o COEGEMAS manifesta sua indignação para que a CIB possa trazer uma resposta, para que não seja preciso que o COEGEMAS manifeste este ato de repúdio nos meios de comunicação. A coordenadora de proteção social básica afirmou que a SETAS conseguiu alguns cartuchos, no entanto, não por processo licitatório, pois esses estão sempre voltando. Afirmou ainda que é interessante descentralizar esse serviço,

e que estão ocorrendo reuniões com o Conselho do Idoso para que possa alterar a lei, para sanar esses problemas de gestão de Estado. Afirmou ainda que esta é uma articulação do Conselho do Idoso, e que terá uma articulação com a CIB e CEAS. A presidente do COEGEMAS afirmou que os municípios não têm condições de assumir uma competência do Estado. Pediu como ponto de pauta para janeiro sobre a discussão do Cartão do Idoso e sobre o repasse fundo a fundo, pois o Estado tem que arcar com as responsabilidades que tinham que ser divididas.

Os membros representantes do COEGEMAS se reúnem antes das reuniões ordinárias, ou trocam informações para apresentar pontos de pautas e saberem discutir e pactuar os pontos já apresentados na pré-pauta. Assim como os membros representantes do estado se reúnem para fechar a pauta e de certo modo, analisar os pontos que trarão mais embates. Desse modo, os membros vão às reuniões preparados para apresentar respostas às demandas que serão postas, e em certa medida, com as decisões já tomadas. Os membros do COEGEMAS, em diversas falas, apresentam em defesa dos municípios e os membros do estado, apresentam defesa em relação às ações propostas pelo estado, e desse modo, são discutidos os pontos até chegar a um consenso de ambas as partes.

As tomadas de decisão: a política do consenso

Pode-se analisar que o processo decisório desta Comissão de Intergestores foi construído a partir da análise de experiências dos municípios, do estado em seus processos de capacitações e orientações. Pode-se perceber que os municípios esperam da equipe estadual, uma fonte de conhecimento e orientação. Muitas vezes, as equipes dos municípios antes mesmo de lerem as normativas, já entram em contato com a equipe estadual para esclarecimentos:

A técnica da Diretoria de Proteção Social Especial e membro da CIB, mencionou que em certa medida, os questionamentos feitos pelos técnicos dos municípios são relacionados ao cotidiano de trabalho dos mesmos, e que assim como os técnicos da SETAS devem estudar bastante sobre a política, espera-se que os profissionais dos municípios também procurem conhecimento. A coordenadora informou a respeito da recomposição da equipe da SETAS e, em virtude disso, foi realizada uma capacitação para esses novos profissionais. E lembrou que a política de assistência social é muito dinâmica, que publicam-se resoluções todos os meses (Ata da 63ª Reunião Ordinária da CIB, ocorrida no dia 18 de julho de 2013).

Dessa maneira, ao fazer esta análise sobre as pactuações, em certa medida, consideram-se as reuniões como forma de desabafo por parte dos municípios por não estarem satisfeitos com a gestão estadual. Outra análise feita, é que os técnicos do estado acabam desabafando sobre a dificuldade que os municípios têm em entender as normativas:

A Técnica da Coordenação de Gestão do SUAS, apresentou a metodologia de avaliação do pacto e mencionou os 39 municípios restantes que terão os seus pareceres com restrições pactuados por esta Comissão. Assim, a presidente do COEGEMAS solicitou para que a SETAS formasse uma equipe de facilitadores para que os municípios possam entender, dentro de suas realidades, como cumprir as metas. Assim, a coordenadora em exercício da CIB, afirmou que devido as agendas das Coordenações da SETAS, não há possibilidade de ter uma equipe somente para orientação dos pactos. Sugeriu para que essas orientações sejam feitas por meio dos monitoramentos (Ata da 69ª reunião ordinária da CIB, ocorrida no dia 29 de janeiro de 2014).

Além disso, tem-se que considerar que com esses diálogos e com as propostas de capacitações e orientações expostas e discutidas junto com as equipes dos municípios, pode-se perceber que o processo decisório desta comissão ficou mais aberto ao coletivo, conforme pode ser analisado na Ata da 68ª reunião ordinária da CIB, ocorrida no dia 12 de dezembro de 2013: “A presidente do COEGEMAS ao elogiar o município de Miranorte afirmou que a relação entre Estado e municípios melhorou muito por meio da CIB, os municípios têm a SETAS como parceira e não mais como fiscalizadora.”

Identificou-se como os municípios passaram a ser mais participativos, e que por meio de seus representantes, passaram a opinar sobre propostas de capacitações e monitoramento, e até sugerirem alteração do Regimento Interno desta Comissão:

A secretária executiva da CIB leu o referido ofício, assim, a coordenadora da CIB afirmou que o gestor municipal de assistência social de Brejinho de Nazaré solicitou que seu município possa compor a regional Centro Leste, devido à dificuldade de participar das reuniões da regional Centro Oeste. Desse modo, a coordenadora afirmou que para ocorrer esta alteração, deverá alterar o Regimento Interno da CIB. Então deverá ter uma discussão de forma interna para que possamos atender a demanda dos municípios. Afirmou ainda que em algumas regionais houve mudança de gestores e que isso ainda não foi normatizado. Desse modo, solicitou aos municípios que querem fazer alteração de regional, que enviem esta solicitação à CIB (Ata da 72ª Reunião Ordinária da CIB, ocorrida no dia 14 de abril de 2014).

A CIB da assistência social apresentou-se, nesta análise, como um local de articulação e diálogo entre estado e municípios. É notório como os municípios passaram a entender a fonte de conhecimento e informações que essas reuniões apresentam e como perceberam que por meio dessas, podem opinar e apresentar propostas coletivas.

Considerações finais

Este artigo teve como objetivo analisar o processo decisório nas pactuações da CIB/TO; verificar a articulação e embate político dos membros do âmbito estadual e municipal; e, analisar a rítmica de negociação da CIB. A necessidade de pesquisar sobre tal tema surgiu, ao analisar que os trabalhadores da política de assistência social pouco conheciam sobre o poder de decisão que esta comissão tem. Com a análise das Atas, pode-se perceber que os representantes do COEGEMAS foram percebendo gradativamente sobre o processo decisório que fazem parte, ao ponto de proporem alterações em Regimento, Resoluções, propostas de capacitações, etc.

O processo decisório desta Comissão apresenta-se dinâmico, pois os membros representantes podem ser alterados no decorrer dos quatro anos por diversos fatores. Como analisou-se nas Atas, no decorrer de um ano, sendo de julho de 2013 a junho de 2014, alguns municípios tiveram trocas de secretários, o que impossibilita a continuidade de crescimento em termos de conhecimento e compreensão do processo decisório, o qual fazem parte. Além disso, as decisões são tomadas por meio de consensos, o que leva a debates antes de concordarem com a proposta. Todavia, apesar de as Atas demonstrarem muitos períodos de desabafos e embates políticos, pode-se perceber um processo decisório seguro, ao ponto que por meio das discussões são consideradas as normativas e leis já conquistadas.

Verificou-se que para a legitimação das pactuações, as quais são efetivadas por meio de Resoluções, esta Comissão deverá manter o nível de conhecimento, participar e estar mais próxima da Comissão Intergestores Tripartite e assumir o compromisso de consolidar o SUAS de forma que abrange todos os municípios.

Referências

BATTINI, Odária. **O assistente social e o processo decisório**. 1ª. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 1982.

BENINI, Édi Augusto et.al. Os grilhões da Gestão Pública: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista. **Cadernos Gestão Social**, V.3, n.1, p.85-100, jan/jun 2012.

BRASIL. LOAS. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2003.

BRASIL. NOB/SUAS. **Norma Operacional Básica do SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2012.

BRASIL. PNAS. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome / CNAS. Brasília, 2004.

COUTO, Berenice Rojas et al. A política de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 32-65.

DURO, Jorge Alberto Zietlow. **Decidir ou não decidir: o processo decisório**. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1998.

KLEBA, M. E.; ZAMPIROM, K.; COMERLATTO, D. Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: desafios de um Conselho Municipal de Saúde. **Revista Saúde Sociedade**. São Paulo, v. 24, n.2, p. 556-567, 2015.

SETAS. **Regimento Interno da Comissão Intergestores Bipartite – CIB-SETAS/TO**. Tocantins: Comissão Intergetores Bipartite, 2013.

STALIN, Joseph. **O materialismo dialético e o materialismo histórico**. São Paulo: Global, 1979.

Recebido em 6 de março de 2016.
Aprovado em 24 de abril de 2017.