

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANA CAROLINA VIDIGAL

**TRANSPLANTE INSTITUCIONAL: UM ESTUDO DOS CONSELHOS
MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE
LONDRINA, ROLÂNDIA E TAMARANA – PR**

CURITIBA
2017

ANA CAROLINA VIDIGAL

**TRANSPLANTE INSTITUCIONAL: UM ESTUDO DOS CONSELHOS
MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE LONDRINA,
ROLÂNDIA E TAMARANA – PR**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali

CURITIBA
2017

TERMO DE APROVAÇÃO


ANA CAROLINA VIDIGAL

TRANSPLANTE INSTITUCIONAL: UM ESTUDO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE LONDRINA: ROLÂNDIA E TAMARANA-PR


Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora.



Prof. Dr. Aluísio Fialho Pessali
Orientador – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPR



Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPR



Prof. Dr. Alessandro Eugenio Pereira
Universidade Federal do Paraná



Prof. Dr. Bruno Augusto Martins Gomes
Universidade Federal do Paraná



Profª Dra Vera Lúcia Suguihiro
Universidade Estadual de Londrina

Curitiba, 31 de março de 2017

AGRADECIMENTOS

Esta tese é resultado do meu esforço ao longo de quatro anos de estudos. Nesses quatro anos, quantas histórias, dificuldades, sorrisos e choros, que só foram possíveis graças a pessoas tão especiais que passaram por minha vida e me incentivaram a concluir esta etapa tão importante de minha vida. Nesses agradecimentos me remeto a apenas alguns deles presentes nesse período. Desta forma, a minha lista de gratidão é bem mais ampla que a apresentada aqui.

Primeiramente agradeço a Deus por me dar forças e ânimo para superar as adversidades e que me iluminou a todo o momento até o fim desta jornada.

Ao Luiz, que teve que enfrentar juntamente comigo tantas renúncias, choros, preocupações e noites sem dormir. Assim, agradeço a paciência e por estar ao meu lado neste momento tão difícil.

Ana, minha mãe, merece meu agradecimento pelo apoio incondicional, por sempre me estimular nos estudos, por sempre acreditar em minha capacidade e mostrar que somos capazes de atingir o que queremos. Mas, principalmente, pelos ensinamentos pessoais e de vida que me transmite.

Agradeço às minhas irmãs Adriana e Fabiana, por sempre estarem ao meu lado me apoiando e compartilhando tantos momentos especiais, que me ajudaram a relaxar no decorrer dessa trajetória tão cansativa.

À minha família de forma geral, que sempre me deu carinho, atenção e uma palavra de calma e ânimo quando mais precisei, em especial a Rosane, Garcia, João e Heloisa.

Sou profundamente grata ao professor Doutor Huáscar Fialho Pessali. Uma pessoa tão especial, que tive a honra de conhecer e que contribuiu muito para minha trajetória acadêmica e de vida, pois é um exemplo de professor e orientador devido à sua competência, dedicação e inteligência. Mas, além de ser uma sumidade profissional, o professor Huáscar é um amigo, psicólogo e “paizão” de seus orientandos. Ele sempre traz uma palavra amiga, que acalma e sempre mantém um diálogo aberto com todos. E o mais importante de tudo é que mesmo com tantos predicados ele mantém sua humildade e dedicação a tudo que faz. Assim, manifesto minha gratidão neste espaço, que é um pequeno gesto perante a sua importância na minha formação e vida pessoal.

Agradeço às minhas amigas amadas Andréa, Pollyanna, Rossandra e Ludmila, que foram os maiores presentes que pude ganhar no doutorado. Sempre me apoiaram, me ensinaram tanto e me complementaram cada uma de uma forma. Déia com seu jeitinho doce sempre trazendo calma e uma palavra amiga me ensinou a ser uma pessoa melhor. Polly sempre dividindo tantas histórias, confidências, sorrisos e lágrimas, que se tornou minha irmã mineira,

como eu sempre digo, “a gente conversa a gente se entende”. Ro, com seu jeito de menina, mas postura de mulher, com tão pouca idade me ensinou tanto a me posicionar e ser mais direta naquilo que quero. Ludi, com seu jeito doce e sonhador, me mostrou sempre a possibilidade de sonhar e buscar aquilo que se quer, sem medo de ser feliz. Enfim, com vocês aprendi tanto, ri e chorei e consegui entender o sentido da amizade verdadeira, que transcende a distância e o tempo.

Agradeço aos amigos que a vida me deu no decorrer da tese, que me ajudaram dando apoio, carinho e atenção, em especial à minha amiguinha Laisla, que em tão pouco tempo conquistou minha amizade.

Às pessoas que entraram em minha vida de modo inesperado e me deram apoio em dias tão difíceis, me proporcionaram risadas infinitas e dividiram histórias e momentos únicos, em especial ao Marcelo.

Registro meus agradecimentos aos professores do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFPR, por me proporcionarem novas formas de compreender o mundo. Em especial, aos professores Doutor Alexsandro Eugênio Pereira, Doutor Fabiano Dalto e Doutor Felipe de Almeida, por todos os conhecimentos repassados, que me auxiliaram na construção desta tese.

Agradeço aos professores participantes da banca, por terem aceitado o convite a fim de contribuir com esta pesquisa. Em especial, agradeço à professora Doutora Vera Tieko Suguihiro, orientadora durante o mestrado, que contribuiu para minha formação e preparação para o doutorado e ao Doutor Bruno Gomes, que, além de componente da banca, acompanhou minha trajetória durante o doutorado me apoiando e compartilhando conhecimento.

Por fim, agradeço aos campos de pesquisa e profissionais dos municípios de Londrina, Rolândia e Tamarana, que colaboraram com os documentos e legislações dos conselhos e com as entrevistas utilizadas nesta tese. Sem esse apoio e receptividade eu não conseguiria concluir esta parte essencial deste trabalho.

“A satisfação está no esforço e não apenas na realização final”.

Mahatma Gandhi

RESUMO

Identifica-se uma lacuna nos estudos realizados sobre os Conselhos de Assistência Social para além da discussão da participação, controle social e representatividade. Faltam estudos sobre o desenho institucional do conselho de assistência social e seu processo de criação, implantação e implementação após homologação da Lei 8.742 de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS). Busca-se nesta pesquisa reduzir tal lacuna ao estudar o desenho institucional do Conselho de Assistência Social e a posterior implantação do modelo nos municípios sob a ótica dos transplantes institucionais. A tese tem como objetivo geral verificar a existência e extensão do transplante institucional do CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e de Tamarana, após a homologação da LOAS. O estudo aborda o transplante institucional a partir dos trabalhos de Dolowitz e Marsh (2000) e Jong, Lalenis e Mamadouh (2002). A aplicação do modelo adaptado de Dolowitz e Marsh (2000) visa lidar com as seguintes questões: por que transplantar; quem está envolvido no transplante; qual o objeto transplantado; de onde foi transplantado; qual o grau do transplante; quais as particularidades dos envolvidos no transplante e, por fim, se houve o *grafting*/adaptação do modelo transplantado. A metodologia baseia-se em análise qualitativa, utilizando o tripé análise de documentação indireta, análise de documentação direta e pesquisa de campo. Assim, foi realizado o levantamento de documentos no âmbito dos CMAS, como atas, leis e regimentos internos e a realização de entrevistas semiestruturadas. Ao final, foi possível confirmar a existência do transplante institucional do CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e de Tamarana. Também foram identificados poucos eventos de *grafting* ao modelo transplantado de conselho, tal como se esperaria a partir da realidade local de cada município. Essa pequena adaptação do modelo doado à realidade do receptor pode indicar duas situações. A primeira é que não houve por parte dos conselhos receptores o incentivo ou capacidade necessários para inovar o metadesenho de acordo com suas peculiaridades. Ou que o metadesenho doado pelo CMAS de Londrina foi generalista e flexível o suficiente para ser utilizado em outras realidades atendendo as demandas gerais do conselho, sem impedir seu funcionamento. Assim, esta tese coloca em evidência um objeto até então pouco estudado e abre novas possibilidades de pesquisas para os conselhos.

Palavras-chave: Política de Assistência Social. Conselho de Assistência Social. Transplante Institucional. *Grafting*.

ABSTRACT

Identifies a gap in conducted studies on the advice of Social assistance beyond the discussion of participation, social control and representativeness. There is a lack of studies at the institutional design of the social assistance Council and your process of creation, deployment and implementation after approval of the law of 1993 8.742 (Organic Law of Social Assistance-LOAS). This research seeks to reduce such gap by studying the institutional design of the Social Assistance Council and the and the subsequent municipalities' model deployment from the perspective of institutional transplants. The thesis aims to verify the existence and General extension of CMAS institutional transplantation of Londrina to the CMAS of Rolândia and Tamarana, after the approval of the LOAS. The study addresses the institutional transplantation from the works of Dolowitz and Marsh (2000) and Jong; Lalenis and Mamadouh, (2002). The model application adapted from Dolowitz and Marsh (2000) aims to deal with the following issues: reason for transplant; who is involved in the transplant; which is the transplanted object; where was transplanted; how was the transplanted; What are the particularities of those involved and finally if there was the grafting/adaptation of transplanted model. The methodology is based on qualitative analysis, using the tripod indirect documentation analysis, direct documentation analysis and field research. Thus, the survey of documents was carried out under the CMAS, as acts, laws and internal regulations and semi-structured interviews. In the end, it was possible to confirm the existence of institutional transplantation of the CMAS of Londrina to the CMAS of Rolândia and Tamarana. Were also identified a few grafting transplanted model events of advice as one would expect from the local reality of each municipality. This small model adaptation donated to the reality of the receiver can indicate two situations. The first is that there was no part of the advice or encouragement receptors necessary capacity to innovate the design according to their peculiarities. Or that the drawing donated by CMAS of Londrina was general and flexible enough to be used in other realities given the General demands of the Council, without hindering your operation. This thesis shows an object not studied yet and opens up new possibilities for research.

Key-words: Social Assistance Policy. Social Assistance Council. Institutional Transplantation. Grafting.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – FORMAS DE INVESTIGAÇÃO HERMENÊUTICA	244
FIGURA 2 – ADAPTAÇÃO DO “ <i>CONTINUUM</i> ”	388
FIGURA 3 – DIFUSÃO DE POLÍTICA	411
FIGURA 4 – CONVERGÊNCIA POLÍTICA.....	477
FIGURA 5 – TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA	500
FIGURA 6 – LIÇÕES POSITIVAS E LIÇÕES NEGATIVAS	544
FIGURA 7 – TIRAR LIÇÃO	577
FIGURA 8 – QUADRO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA.....	69
FIGURA 9 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DA REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA – IBGE 2000.....	877
FIGURA 10 – REGIÃO DE INFLUÊNCIA DO MUNICÍPIO DE LONDRINA.....	88

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PERCENTUAL DE CONSELHOS MUNICIPAIS SEGUNDO ANO DE CRIAÇÃO POR REGIÃO DO PAÍS E BRASIL	844
GRÁFICO 2 – ASSISTENTES SOCIAIS ATUANTES NOS MUNICÍPIOS, ENTRE 1993 E 2013, FORMADAS PELA UEL	10808
GRÁFICO 3 – TEMAS DE PAUTA DAS REUNIÕES DO CMAS DE LONDRINA	1400
GRÁFICO 4 – TEMAS DE PAUTA DAS REUNIÕES DO CMAS DE ROLÂNDIA	1455
GRÁFICO 5 – TEMAS DE PAUTA DAS REUNIÕES DO CMAS DE TAMARANA	1511

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – MODELO DOLOWITZ E MARSH ADAPTADO PARA ESTUDO DE TRANSPLANTE INSTITUCIONAL	29
QUADRO 2 – GRAU DO TRANSPLANTE.....	311
QUADRO 3 – DIFUSÃO DE POLÍTICA, CONVERGÊNCIA POLÍTICA E TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA.....	377
QUADRO 4 – HEURÍSTICAS COGNITIVAS DE DIFUSÃO.....	444
QUADRO 5 – CAUSAS DE CONVERGÊNCIA POLÍTICA	488
QUADRO 6 – COMPOSIÇÃO DO CMAS DE ROLÂNDIA EM 1995	944
QUADRO 7 – MODELO DE DOLOWITZ E MARSH (2000) ADAPTADO PARA O ESTUDO DOS CMAS – LONDRINA, ROLÂNDIA E TAMARANA.....	1777

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMEPAR	Associação dos Municípios do Médio Paranapanema
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CMAS	Conselhos Municipais de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
EUA	Estados Unidos da América
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
HP	Hermenêutica de Profundidade
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
INBRAPE	Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OI	Organizações Internacionais
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PP	Poder Público
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SC	Sociedade Civil
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UE	União Europeia
UEL	Universidade Estadual de Londrina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 METODOLOGIA	21
3 REFERENCIAL TEÓRICO	33
3.1 O TRANSPLANTE INSTITUCIONAL E OUTRAS ABORDAGENS CONCEITUAIS	33
3.2 A DIFUSÃO DE POLÍTICA, A CONVERGÊNCIA POLÍTICA E A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA.....	34
3.2.1 A difusão de política.....	40
3.2.2 Convergência política	46
3.2.3 Transferência de política	48
3.2.3.1 Tirar lição	53
3.3 O TRANSPLANTE INSTITUCIONAL	58
3.4 O MODELO DE DOLOWITZ E MARSH (2000)	69
4 A CRIAÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM LONDRINA, ROLÂNDIA E TAMARANA	74
4.1 OS CONSELHOS NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988....	74
4.2 OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NA LOAS EM 1993	80
4.3 O DOADOR: FORMAÇÃO DO CMAS DE LONDRINA	85
4.3.1 O município de Londrina.....	85
4.3.2 O CMAS de Londrina.....	89
4.4 OS RECEPTORES	92
4.4.1 A formação do CMAS de Rolândia.....	92
4.4.1.1 O município de Rolândia.....	92
4.4.1.2 O CMAS de Rolândia.....	93
4.4.2 A formação do CMAS de Tamarana	98
4.4.2.1 O município de Tamarana	98
4.4.2.2 O CMAS de Tamarana	98
5 TRANSPLANTE INSTITUCIONAL: APLICAÇÃO DO MODELO DE DOLOWITZ E MARSH (2000)	103
5.1 POR QUE TRANSPLANTAR?.....	103
5.2 QUEM ESTÁ ENVOLVIDO NO TRANSPLANTE?	107

5.3 OBJETOS E GRAU DO TRANSPLANTE INSTITUCIONAL	113
5.3.1 Objetos do transplante	113
5.3.1.1 Lei de criação dos CMAS.....	114
5.3.1.2 Regimento interno dos CMAS	117
5.3.2 Grau do transplante.....	119
5.4 PARTICULARIDADES LOCAIS E O <i>GRAFTING</i>	122
5.4.1 Particularidades locais dos conselhos.....	123
5.4.1.1 Atribuições, estrutura e organização do CMAS	123
5.4.1.2 Legislação do CMAS	128
5.4.1.3 Demandas locais e o CMAS.....	131
5.4.1.4 CMAS e influências externas	134
5.4.2 <i>Grafting</i> no transplante institucional do CMAS.....	136
5.4.2.1 O <i>grafting</i> nas atas dos CMAS	137
5.4.2.1.1 Atas de Londrina	137
5.4.2.1.2 Atas de Rolândia.....	141
5.4.2.1.3 Atas de Tamarana	146
5.4.2.2 Atualizações da lei de criação do CMAS	152
5.4.2.3 Mudanças no regimento interno do CMAS.....	165
5.4.3 Modelo de Dolowitz e Marsh aplicados ao CMAS.....	177
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	179
REFERÊNCIAS	185

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição de 1988, os conselhos gestores tornaram-se instituições importantes no âmbito das políticas públicas. Decorrentes, sobretudo, dos princípios constitucionais que prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas, das legislações regulamentadoras que invariavelmente condicionam o repasse de recursos federais à sua existência e do processo de descentralização, eles se disseminaram pelos municípios e estados brasileiros. Segundo Gomes (2000), esses conselhos estão relacionados a um extenso leque de políticas e programas e configuram-se como um novo espaço de participação da sociedade em sua relação com o Estado, ao propiciar acesso a fatias mais amplas da população e dos movimentos sociais às instâncias decisórias.

Os conselhos gestores de políticas e de direitos são exemplos desses espaços. Como aponta Gomes (2000, p. 166),

Os Conselhos são considerados condutos formais de participação social, institucionalmente reconhecidos, com competências definidas em estatuto legal, com o objetivo de realizar o controle social das políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos.

Com a instituição dos conselhos em lei, surge a possibilidade de diferentes parcelas da sociedade os usarem para reivindicar seus interesses e, por meio desse artifício, interferir nos procedimentos de decisões de forma a orientar a gestão das políticas sociais em atender interesses coletivos ou, ao menos, interesses mais amplos. Todavia, apesar de apresentar tantos elementos positivos e fundamentais para gestão pública, são notórias as dificuldades apresentadas no funcionamento pleno desses conselhos, tais como alimentar a efetiva participação dos potenciais interessados, prover infraestrutura e organização para seu funcionamento, sua estabilidade e sua efetividade.

Os limites mais comuns que perpassam os conselhos para que funcionem de forma mais efetiva, de acordo com a visão de Martins (2006, p. 194), estão acoplados às “dificuldades materiais, políticas, organizacionais e obstáculos próprios do contexto político e do seu processo de criação”. Desde a Constituição Federal de 1988, por exemplo, houve uma disseminação dessas instituições nas políticas públicas, dentre elas a Política de Assistência Social. Esta prevê a criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742 de 1993, estabelecendo suas principais ações, atribuições e formação. A lei também estabelece como critério para repasse de recursos para os municípios a criação desses espaços, ampliando a construção de conselhos por todo Brasil. Isso

tem, por um lado, conotação positiva por se tratar os conselhos de espaços públicos para discussão e deliberação sobre as políticas de assistência social. Por outro lado, o processo em si da construção dos conselhos se viu apressado e, muitas vezes, ironicamente, sem prévia discussão ou participação. Muitos foram criados às pressas para cumprir formalidade e garantir repasse de recursos, ocorrendo nos estados e municípios a cópia rápida e *ipsis litteris* do modelo institucional da União ou de outros estados ou municípios.

Diante desse panorama, muitos pesquisadores voltaram-se a estudar esses espaços de participação da sociedade civil. Os principais enfoques dados às pesquisas foram sobre o controle social (RAICHELIS, 2006; RAICHELIS; WANDERLEY, 2004; TATAGIBA, 2005); sobre participação social (GOMES, 2000; DURIGUETTO, 2007; MARTINS, 2006; GOHN, 2007); sobre democracia, espaço público e participação popular (DAGNINO, 2002; 2004; BRAVO, 2006; TELLES, 2004; SIMIONATTO, 2006).

Notou-se, ainda, o desenvolvimento de dissertações e teses sobre o assunto. Uma pesquisa realizada no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) acerca do tema Conselho de Assistência Social mostrou que no período de 2010 a 2015 foram desenvolvidos 25 estudos abordando o conselho, a respeito de canais de participação, democracia, controle social e de representação da sociedade civil. Foi possível perceber que aqueles estudos possuem como enfoque o Conselho de Assistência depois de implantado, isto é, foram realizadas pesquisas sobre o funcionamento, organização, atuação, formação e avaliação desses canais de participação e controle social. Não foram encontrados, porém, estudos com enfoque sobre o desenho institucional do conselho, bem como sobre o processo de implantação desse desenho em nível nacional, regional e local.

A importância de estudar o desenho institucional dos conselhos e seu processo de criação nas três esferas de governo é reforçada hodiernamente frente aos limites mais comuns que perpassam os conselhos para um funcionamento em acordo com expectativas e noções elementares de democracia e participação. A questão do desenho vem merecendo destaque na literatura sobre os conselhos, apresentando o papel atribuído ao desenho institucional, isto é, aos diferentes formatos que implicam oportunidades distintas de participação (AVRITZER, 2008).

Segundo Lüchmann (2002), o desenho institucional pode ser definido como um conjunto de regras e práticas que determinam as atribuições e prerrogativas das instâncias, as pessoas envolvidas, as ações que podem ser tomadas, os procedimentos que devem ser respeitados, bem como as preferências e escolhas dos sujeitos e organizações que serão agregados em decisões coletivas.

Parte-se do pressuposto de que

[...] os desenhos não são neutros e as escolhas, a regulação, os interesses políticos postos em jogo podem influenciar diretamente os resultados da participação. Sendo assim, o estudo a partir do desenho pode contribuir para identificar os atores que participam, os temas mais debatidos nas reuniões e as discussões que são realizadas nessa instituição participativa (BRAGA, 2015, p. 158).

Assim, estudar os conselhos sob a perspectiva do desenho institucional possibilita compreendê-los como uma instituição multifacetada.

Ao analisar o conselho sob a ótica do desenho institucional, é possível antecipar dificuldades oriundas do processo de sua criação. Houve primeiros desenhos de conselhos criados pelo Governo Federal, na década de 1990, para a instância federal. Esses desenhos foram copiados como modelos por diversas áreas de atuação do Estado, como saúde, educação, assistência social, entre outras, em nível estadual e municipal. Em grande parte dos casos, as cópias entre instâncias tão diferentes foram feitas sem nenhum processo de adaptação à realidade particular de quem copiou.

Desta forma, nota-se uma lacuna nos estudos realizados sobre os Conselhos de Assistência Social para além da discussão da participação, controle social e representatividade. Faltam estudos sobre o desenho institucional do conselho de assistência social e seu processo de criação, implantação e implementação após homologação da LOAS. Assim, busca-se, nesta pesquisa, cobrir tal lacuna deixada pelas pesquisas já realizadas, procurando reconhecer o desenho de conselho proposto pela LOAS e o posterior processo de implantação do CMAS em Londrina e sua replicação nos municípios de Rolândia e Tamarana.

O estudo do desenho institucional do Conselho de Assistência Social e da posterior implantação do modelo nos estados e municípios pode ser tratado sob a ótica dos “transplantes institucionais” (PESSALI, 2010). O termo “transplante institucional” há muito é usado por autores do Direito para identificar a cópia de certo código legal entre entidades jurídicas diferentes dentro de ou entre países (PESSALI, 2010). Esse termo foi utilizado para explicar a situação de países não desenvolvidos que olhavam para as instituições vigentes nos países desenvolvidos e tentavam copiá-las de modo a “queimar etapas” rumo ao desenvolvimento. Em geral, os contextos histórico, econômico, político e social eram relegados a segundo plano, realizando-se apenas um isolamento do tempo histórico atual e dos problemas nele identificados e fazendo-se um transplante direto das instituições e políticas para seus países.

Destarte, a partir do metadesenho da LOAS, temos como hipótese a existência do transplante institucional dos primeiros conselhos de Assistência Social, de municípios

reconhecidos como referência local, para os conselhos implantados posteriormente em outras instâncias municipais. Em princípio, isso se deu com vistas a reduzir o tempo de sua implementação devido à condicionalidade para recebimento de recursos federais para a política de assistência social. Em busca de agilidade para a adequação a LOAS, muitos municípios apressaram a construção de um conselho a partir de modelos prontos, que podem trazer dificuldades em sua implantação e funcionamento. Com isso, o desenho local dos conselhos acaba por replicar um recorte do modelo doador para as outras esferas de governo.

Este trabalho abordará o que parece ter sido um transplante institucional do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina para os conselhos de Rolândia e Tamarana, a partir da ação destes últimos. Sob a ótica do transplante, pode-se questionar se houve esforços para adequar o transplante ao contexto e à realidade do local em que operariam os conselhos.

Em outras palavras, “a ideia do transplante institucional lida com o desafio da compatibilização entre ‘doadores’ e ‘receptores’”. Embora algumas instituições possam ser copiadas de um ambiente para outro, elas podem se colocar como corpos estranhos no ambiente receptor e, por isso, não funcionarem como esperado. (CHANG, 2002a; 2002b; 2003; EVANS, 2004; PESSALI, 2009). No caso aqui estudado, o transplante institucional nos conselhos gestores de políticas públicas se depara com o desafio da compatibilização entre doadores e receptores, uma vez que a realidade dos conselhos federais não condiz com as particularidades locais de estados e municípios. As incompatibilidades entre o doador e o receptor podem comprometer o funcionamento da instituição.

A metáfora do transplante institucional pode ser ainda mais útil se apresentada com alguns elementos adicionais de seu domínio de origem. Na medicina há transplantes em que, por exemplo, o *grafting* é necessário quando o órgão a ser transplantado precisa ser adequado a algumas características do receptor. E em situações ainda mais gerais o receptor do transplante precisa de acompanhamento e tratamento complementar. Ou seja, o transplante institucional não se reduz a uma transposição fac-símile atemporal, mas inclui o *grafting*, isto é, adaptações às particularidades do receptor. No caso dos conselhos gestores, essas adaptações podem ser importantes para seu bom funcionamento, sobrevivência e efetividade, uma vez que as especificidades locais podem impor restrições ao encaixe do modelo original.

Ao se considerar a possibilidade de *grafting* na mudança institucional inspirada em modelos externos ao campo ou território de interesse, o espaço de desenho institucional é ampliado. Atores, demandas e particularidades locais passam a ter um ambiente mais consistente para realizar os processos decisórios. No caso em estudo, a estrutura e as ações dos conselhos gestores de políticas públicas podem ser modificadas de acordo com o contexto local.

A própria participação desses atores nas adaptações do transplante institucional nos conselhos gestores pode criar os incentivos necessários para que os participantes monitorem e tentem aproximar-se da nova instituição transplantada. Em outras palavras, os participantes sentem-se parte do processo de definição do desenho local de conselho, sentindo-se, em alguma medida, responsáveis mais capazes de intervir de alguma maneira no seu funcionamento.

O que se espera do funcionamento desses conselhos gestores pode depender em grande parte da forma como se deu o transplante institucional, isto é, se houve ou não a adaptação e em que extensão e direção. A promoção da mudança institucional por meio de um desenho único sobre o qual atores locais ou setoriais têm pouca ou nenhuma margem de contribuição ao desenho pode ser um fator central ao insucesso. Isso pode levar a uma falsa conclusão sobre suas causas, como a falta de interesse, comprometimento e participação efetiva dos conselheiros, culpando-os *a priori* sem que o desenho institucional que cria o ambiente de sua atuação seja avaliado. O problema pode também vir não dos participantes do conselho, mas de sua idealização e formatação – principalmente quando transplantado – sem levar em conta as especificidades locais.

A forma como se deu sua implementação local, via transplante institucional, é um dos aspectos centrais do processo e aqui propomos um determinante de seu funcionamento. Buscamos, então, nesta pesquisa, compreender melhor os conselhos de Assistência Social em Londrina, Rolândia e Tamarana: i) o que é o transplante institucional; ii) o que foi transferido; iii) quais são os desenhos institucionais do doador e dos receptores; iv) qual o grau de transferência; v) se houve *grafting*/adaptação e, tanto em caso positivo quanto negativo, identificar suas manifestações.

Para desenvolver esta pesquisa, que trata de uma temática nova no âmbito dos estudos sobre os conselhos de assistência social, foi necessário estabelecer seu universo, ou seja, selecionar conselhos para testar a hipótese do transplante institucional. Essa seleção foi necessária devido à extensão e complexidade territorial brasileira, que apresenta 5.570 municípios, 26 estados e o Distrito Federal (IBGE, 2015). O Censo SUAS 2011 registrou a existência de Conselhos Municipais de Assistência Social em 5.254 municípios brasileiros. Por isso delimitamos o estudo à experiência de três CMAS que sugerem a existência de transplante institucional: o CMAS de Londrina e os CMAS das cidades de Rolândia e Tamarana, que tiveram aquele como modelo.

A cidade de Londrina foi fundada em 1934 pela Companhia de Terras Norte do Paraná, subsidiária da “Paraná Plantation Ltda.”, cujos donos eram ingleses. Ela é hoje a cidade mais

populosa do norte do estado, sua economia baseia-se fundamentalmente no setor de serviços e comércio, e seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é considerado muito alto.

A cidade de Rolândia foi fundada também em 1934 também pela Companhia de Terras Norte do Paraná enquanto distrito do município de Londrina, do qual se emancipou em 1943. A aproximadamente 20 quilômetros a oeste de Londrina, sua economia baseia-se fundamentalmente na agricultura e seu IDH é considerado alto. Por fim, a cidade de Tamarana, que fica a aproximadamente 40 quilômetros ao sul de Londrina, é região dos índios Caingangues, que até hoje habitam suas terras na Reserva Indígena de Apucarantina. Embora a formação urbana da cidade date de 1915, só em 1995 o município foi criado legalmente, sendo desmembrado do município de Londrina devido ao apelo dos residentes locais. Sua economia baseia-se também na agricultura e seu IDH é considerado médio.

Tendo origens próximas, cada um dos municípios se desenvolveu de modo bastante distinto dentro de uma mesma microrregião. Cada um carrega especificidades que, como aqui se assume, podem ser motivo para o *grafting* no transplante institucional dos CMAS. Diante disso, delinea-se o problema central desta pesquisa: a potencial ocorrência de transplante institucional do CMAS de Londrina para os conselhos de Rolândia e Tamarana.

O principal objetivo desta tese é justamente verificar a existência e extensão do transplante institucional do CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana, após a homologação da Lei 8.742 de 1993. Os objetivos parciais necessários à busca do objetivo principal são: conceituar transplante institucional e abordagens que lhe são complementares; apresentar o desenho institucional trazido pela LOAS, pelo doador (o CMAS de Londrina), e pelos receptores (os CMAS de Rolândia e Tamarana); verificar a existência do transplante entre os CMAS de Londrina, Rolândia e Tamarana; investigar a ocorrência da adaptação durante e após o transplante nos conselhos de assistência social nos municípios de Rolândia e Tamarana.

Para atingir os objetivos propostos, a tese está organizada em seis capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma breve introdução sobre o tema da tese. O segundo capítulo expõe a metodologia utilizada para atingir os objetivos propostos na pesquisa.

O terceiro capítulo aborda o referencial teórico sobre transplante institucional e outras abordagens complementares. Nesse capítulo, pretendemos expor as três principais visões sobre o tema: a da difusão, a da convergência e a da transferência de políticas. Apesar de serem teorias distintas, elas envolvem similaridades e possibilidade de integração. Dentro do conceito de transferência de política serão explicadas as principais terminologias utilizadas: *lesson drawing* (tirar lições de outros locais) e o transplante institucional. Dessa forma, buscamos elencar semelhanças e diferenças entre essas abordagens, assim como possibilidades de integração

apresentadas por Newmark (2002). Finalizamos o capítulo expondo o modelo de Dolowitz e Marsh (2000), que será utilizado para identificar e estudar a ocorrência do transplante institucional do CMAS de Londrina para Rolândia e Tamarana.

No quarto capítulo será apresentado o contexto em que se deu o transplante institucional tomado por objeto desta tese, expondo o processo de criação do Conselho de Assistência Social em nível nacional por meio da LOAS, em 1993, e os incentivos para sua criação nos demais municípios. Em seguida, serão estudados o doador e os receptores do transplante, isto é, serão apresentadas as particularidades e especificidades dos municípios e dos CMAS de Londrina, Rolândia e Tamarana.

No quinto capítulo será estudado o processo de transplante e adaptações dos conselhos por meio da aplicação adaptada do modelo de Dolowitz e Marsh. De forma geral, pretende-se, nesse capítulo, apresentar a motivação para o transplante, os atores envolvidos, o que foi transplantado, graus de transferência, particularidades e diferenças entre os CMAS e a existência do *grafting*/adaptações do modelo de Londrina para a realidade local de Rolândia e Tamarana. Assim, esse capítulo baseia-se na análise das entrevistas feitas com agentes envolvidos com aqueles conselhos, dos documentos e das leis de cada um deles, buscando verificar a hipótese da existência do transplante institucional.

A tese é finalizada com o sexto capítulo, que apresenta as considerações finais sobre a temática e as conclusões tiradas a partir da aplicação do modelo adaptado de Dolowitz e Marsh (2000). Portanto, com a finalização da análise dos dados desta tese algumas conclusões poderão ser encontradas, tais como: a existência ou não do transplante institucional do CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana; similaridades e diferenças entre os CMAS dos municípios estudados e a existência ou não de adaptações dos CMAS à sua realidade. Assim, por envolver a discussão sobre o transplante institucional, que ainda é uma teoria incipiente no Brasil e ausente na discussão sobre conselhos, este trabalho poderá apresentar resultados de pesquisa fortuitos e interessantes dentro da discussão sobre conselhos gestores de políticas públicas.

2 METODOLOGIA

Diante do problema e dos objetivos desta pesquisa, optou-se por desenvolvê-la de maneira qualitativa, pois se busca identificar e investigar o processo de transplante institucional do CMAS de Londrina para Rolândia e Tamarana. Para Goldenberg (1997), a pesquisa qualitativa busca explicar o porquê das coisas, porém não quantifica os valores e se submete à prova de fatos, uma vez que os dados analisados são não métricos e se valem de diferentes abordagens. Neste sentido, esta pesquisa não se baseou em dados numéricos primários ou secundários, mas sim no aprofundamento da compreensão do processo de transplante.

O universo da pesquisa empírica se constituirá pelos CMAS dos municípios de Londrina, Rolândia e Tamarana. A opção pela pesquisa em tais CMAS se justifica por: i) tratar-se de municípios próximos, pertencentes à mesorregião Norte Central Paranaense, especificamente da microrregião de Londrina; ii) ser municípios pertencentes a AMEPAR – Associação dos Municípios do Médio Paranapanema, cujo município polo é Londrina; iii) partilharem de certa identidade regional e metropolitana; iv) ser de grande, médio e pequeno porte, respectivamente, de acordo com a Política Nacional de Assistência; v) possuir características distintas em termos de população, fundação, IDH, economia, dentre outras.

A coexistência de similaridades e contrastes marcantes alimenta a ideia de existência de transplante com *grafting* no caso dos CMAS. Outro elemento importante que possivelmente será constatado é que as adaptações feitas a partir do modelo inicial indicado nas legislações federais podem ter sido geradas em um *grafting* entres as cidades estudadas, uma vez que Londrina (segunda cidade mais populosa do Paraná) possui o CMAS há mais tempo (Londrina – Lei de criação do CMAS: nº 6.007 de 23/12/1994; Rolândia – Lei de criação do CMAS: nº 2.469 de 27/06/1995; Tamarana – Lei de criação do CMAS: nº 09 de 25/04/1997). Assim, o desenho do CMAS londrinense pode ter servido de referência para Rolândia e Tamarana, municípios próximos, mas com realidades sociais distintas, o que poderá ser observado a partir da aproximação com o campo empírico. Particularidades e especificidades do transplante institucional serão mais bem apreendidas por meio da pesquisa qualitativa.

Assim, a metodologia adotada para pesquisa fundamenta-se na abordagem qualitativa, uma vez que:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. [...] a

abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, medidas e estatísticas (MINAYO, 1994, p. 21-22).

Trata-se de uma abordagem que procura entender uma dada realidade a partir da compreensão das relações existentes entre atores e instituições.

Neste sentido, para verificar a existência do transplante institucional do CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana no Paraná, após a homologação da Lei nº 8.742 de 1993, dividiu-se o estudo em quatro objetivos específicos que serão contemplados pelo caminho metodológico traçado a seguir.

Diante da temática incipiente, uma das dificuldades postas neste trabalho foi a definição de um procedimento metodológico claro que servisse de subsídio às análises de dados coletados e atendessem à dinâmica do processo de transplante institucional. Tal procedimento ainda deveria ser capaz de responder os objetivos propostos na tese, bem como evidenciar e especificar o transplante institucional de acordo com a realidade do universo de pesquisa selecionado. Uma orientação ampla para tanto foi encontrada na Hermenêutica de Profundidade (HP).

A escolha da HP se deu a partir da necessidade de analisar o processo de transplante institucional enquanto um processo histórico que implica na análise do contexto social e histórico do fenômeno. Esse processo ainda envolve o estudo da estrutura interna de cada conselho, instituições e atores envolvidos e, por fim, interpretar e sintetizar as análises realizadas no trabalho.

Essa metodologia ainda tem sido pouco aplicada no Brasil. Áreas como educação e comunicação, a partir dos anos 2000, vêm utilizando-a. Mas ela pode ser aplicada em áreas diversas, como história, psicologia, estudos da linguagem, psicanálise, ciências sociais, entre outras. A versatilidade de aplicação da HP é possível, pois seu objeto de análise são formas simbólicas, que exigem interpretação, isto é, são expressões linguísticas, gestos, ações, obras, documentos, fenômenos culturais e sociais em contextos estruturados (THOMPSON, 1995).

Neste sentido, a HP busca analisar diversos ângulos de um fenômeno complexo, buscando dar sentido ao objeto de estudo.

[...] a pesquisa é o processo de procurar conhecer os processos de sentido que se configuram nos cenários sociais. Esses cenários, onde interagem sujeitos produzindo e sendo interpelados por formas simbólicas, vão ser apreendidos pelo pesquisador que vai, então, tecendo os elementos de sentido, os quais se produzem na sua relação com os eventos. O fenômeno – ou a apreensão que temos dele – é o registro subjetivo, no nível do sentido, desses eventos. Para tecer os elementos de sentido, uma das opções que se colocam na pesquisa social é a realização de um processo hermenêutico crítico,

em que não se desvelam sentidos, mas se propõem sentidos viáveis, para avançar na compreensão do fenômeno, sugerindo uma verdade plausível, mesmo que provisória (VERONESE; GUARESCHI, 2006, p. 86).

Assim, para esta pesquisa sobre o processo de transplante institucional, a HP é uma possibilidade válida para compreender o que é o transplante e como ele se deu dentro das especificidades de Londrina, Rolândia e Tamarana. Portanto, nossa opção de trabalhar com a HP está calcada na abertura metodológica que tal proposta oferece para o estudo do fenômeno do transplante institucional.

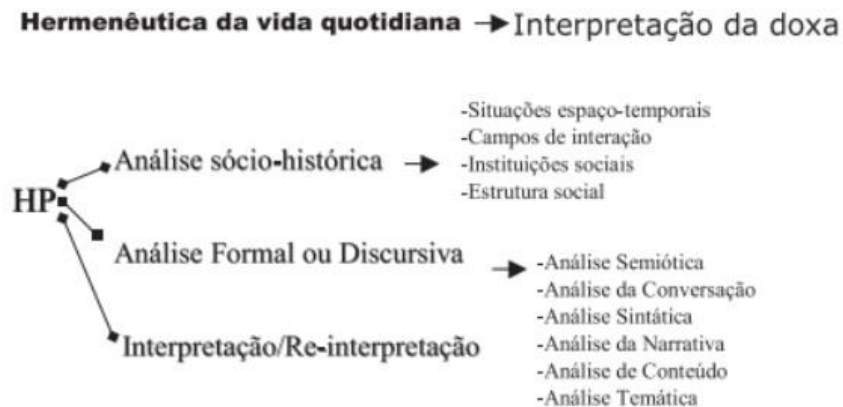
A HP foi proposta por John B. Thompson, professor da Universidade de Cambridge, em sua obra lançada em 1990, *Ideology and Modern Culture: Critical social theory in the era of mass communication*. Tal obra foi traduzida no Brasil em 1995, com o título *Ideologia e Cultura Moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*.

Nesta obra, Thompson trabalha com a ideia de que o mundo sócio-histórico é um campo-sujeito construído pelas pessoas na rotina de suas vidas, por meio de formas simbólicas – uma ampla gama de ações e falas, imagens e textos. De forma geral, Thompson define a HP como “o estudo da construção significativa e da contextualização social das formas simbólicas” (THOMPSON, 2011, p. 363). Logo, a HP contribuirá para evidenciar o transplante institucional enquanto um processo histórico diretamente conectado ao contexto, tempo e atores históricos.

Segundo Veronese e Guareschi (2006, p. 87) a HP “permite ao pesquisador analisar o contexto sócio histórico e espaço temporal que cerca o fenômeno pesquisado, pode empreender análises discursivas, de conteúdo ou de qualquer padrão formal que venha a ser necessário”. Assim, a HP permite a análise de dados fazendo conexões de seu conteúdo com o contexto e tempo específicos, que será de fundamental importância para a construção do processo de transplante institucional.

Para Thompson (2011, p. 365), a HP é um referencial metodológico amplo que compreende três fases ou procedimentos principais. “Essas fases devem ser vistas não como estágios separados de um método sequencial, mas antes como dimensões analiticamente distintas de um processo interpretativo complexo”. A Figura 1 sintetiza as fases do enfoque da HP.

FIGURA 1 – FORMAS DE INVESTIGAÇÃO HERMENÊUTICA

Figura 1. *Hermenêutica de Profundidade.*

Fonte: Thompson (2011, p. 365).

Para Thompson (2011), a interpretação da doxa é a hermenêutica da vida cotidiana, uma avaliação de como os sujeitos entendem sua realidade cotidiana, indo além da mera constatação, buscando realizar conexões com as condições contextuais do fenômeno. Para o autor, as três fases da HP podem ser descritas como análise sócio-histórica, análise formal ou discursiva e interpretação/reinterpretação, as quais serão explicadas a seguir.

Na análise sócio-histórica, o escopo é “reconstruir as condições sociais e históricas de produção, circulação e recepção das formas simbólicas” (THOMPSON, 2011, p. 366), uma vez que as formas simbólicas não subsistem no vácuo, elas são produzidas, transmitidas e recebidas em condições sociais e históricas específicas. Segundo Thompson (2011), esta fase distingue quatro aspectos básicos: situações espaçotemporais, campos de interação, instituições sociais e estrutura social.

De acordo com Thompson (2011, p. 366), “podemos identificar e descrever as situações espaçotemporais específicas em que as formas simbólicas são produzidas e recebidas”. Deste modo, as formas simbólicas são produzidas e recebidas por pessoas situadas em locais específicos, agindo e reagindo a tempos particulares e a locais especiais, e a reconstrução desses ambientes é uma parte importante na análise sócio-histórica.

Com relação aos campos de interação, Thompson (2011, p. 366) afirma que

[...] as formas simbólicas estão também especificamente situadas dentro de certos campos de interação. Podemos analisar um campo como um espaço de posições e um conjunto de trajetórias, que conjuntamente determinam algumas das relações entre as pessoas e algumas das oportunidades acessíveis a elas.

Para o autor, nos campos de interação, as pessoas empregam vários tipos de recursos e uma variedade de regras e convenções flexíveis, que estão inculcadas nas atividades comuns da vida cotidiana.

O terceiro nível de análise sócio-histórica se refere às instituições sociais, que, segundo Thompson (2011, p. 367), “podem ser vistas como conjuntos relativamente estáveis de regras e recursos, juntamente com relações sociais que são estabelecidas por eles”, Assim, analisar as instituições sociais é reconstruir os conjuntos de regras, recursos e relações que as constituem através do tempo.

O último nível de análise é a estrutura social que se refere “às assimetrias e diferenças relativamente estáveis que caracterizam as instituições sociais e os campos de interação” (THOMPSON, 2011, p. 367). Neste sentido, analisar a estrutura social é identificar as assimetrias, as diferenças e as divisões por meio de critérios, categorias e distinções que ajudem a organizar e iluminar a evidência dessas assimetrias na vida social.

Retomando as fases de análise, Thompson (2011, p. 369) apresenta a segunda fase, descrita como análise formal ou discursiva. Nesta fase, o autor tem como centralidade apresentar as formas simbólicas como “produtos contextualizados e algo mais, pois elas são produtos que, em virtude de suas características estruturais tem capacidade, e têm por objetivo, dizer alguma coisa sobre algo”. Este nível da pesquisa está preocupado com a organização interna das formas simbólicas, com suas características estruturais, seus padrões e relações.

Segundo Veronese e Guareschi (2006, p. 89), na fase de análise formal,

[...] parte-se do pressuposto de que os objetos que circulam nos campos sociais, através dos quais se dão as relações, são formas simbólicas, construções complexas que apresentam uma estrutura articulada (sejam elas textos, falas, imagens paradas ou em movimento, ações, práticas etc.). [...] Essa fase é de fundamental importância, pois estaremos examinando as formas simbólicas na perspectiva da sua estrutura interna (por exemplo: análise semiótica para uma imagem, análise narrativa ou de conteúdo para um texto e assim por diante). Estaremos relacionando-a, sempre, com as condições de sua produção ou de seu contexto sócio-histórico [...].

Deste modo, Thompson pretende relacionar as instâncias de comunicação tais como falas, textos, documentos e outros com seu contexto sócio-histórico, buscando especificidades temporais e históricas. Portanto, o autor busca aprofundar a análise indo para além dos materiais dados, mas buscando sua interpretação contextual.

O autor afirma que existem várias formas de se conduzir a análise formal ou discursiva, dependendo dos objetos e circunstâncias particulares de investigação. As maneiras mais

empregadas são: análise semiótica, análise de conversação, análise sintática, análise narrativa e análise argumentativa.

A análise semiótica tem centralidade “nas próprias formas simbólicas, e procura analisar suas características estruturais internas, seus elementos constitutivos e inter-relações, interligando-os aos sistemas de códigos dos quais eles fazem parte” (THOMPSON, 2011, p. 371).

Sobre a análise de conversação, Thompson (2011, p. 372) diz que é

[...] estudar instâncias da interação linguística nas situações concretas em que elas ocorrem, e prestando-se cuidadosa atenção às maneiras como elas são organizadas, realçar algumas das características sistemáticas, ou “estruturais”, da interação linguística.

Portanto, o autor busca desenvolver uma conexão das interações linguísticas de acordo com especificidades das condições sócio-históricas.

A análise sintática preocupa-se com “a sintaxe prática ou a gramática prática – não com a gramática dos gramáticos, mas com a gramática ou sintaxe que atua no discurso do dia a dia” (THOMPSON, 2011, p. 373). Logo, esta análise pode realçar algumas das maneiras como o significado é construído dentro das formas quotidianas do discurso.

Com relação à análise narrativa, Thompson (2011, p. 374) afirma que, por meio dela,

[...] podemos procurar identificar os efeitos narrativos específicos que operam dentro de uma narrativa particular, ou elucidar seu papel na narração da história. [...] podemos também examinar os padrões, personagens e papéis que são comuns a um conjunto de narrativas e que constituem uma estrutura subjacente comum [...].

Neste sentido, esta análise deve levar em consideração que uma narrativa apresenta uma sequência de acontecimentos, com personagens, eventos e ela conta uma história em um contexto específico.

Já a análise argumentativa tem como objetivo “reconstruir e tornar explícitos os padrões de inferência que caracterizam o discurso” (THOMPSON, 2011, p. 374). Deste modo, esta análise preocupa-se com o discurso enquanto construções linguísticas que podem abranger cadeias de raciocínio, as quais poder ser reconstruídas de várias formas.

A terceira e última fase da HP é a interpretação/reinterpretação, que se procede por síntese, integrando o conteúdo das formas simbólicas à análise do contexto de sua produção. Segundo o estudioso, a fase de interpretação é facilitada pelos métodos da análise formal ou discursiva, mas é distinta dela.

Os métodos da análise discursiva procedem através da análise, eles quebram, dividem, descontrolam, procuram desvelar os padrões e efeitos que constituem e que operam dentro de uma forma simbólica ou discursiva. A interpretação constrói sobre esta análise, como também sobre os resultados da análise sócio-histórica. Mas a interpretação implica um movimento novo de pensamento, ela procede por síntese, por construção criativa de possíveis significados (THOMPSON, 2011, p. 375).

O autor afirma que a interpretação é um processo mais complexo, que vai além dos métodos da análise sócio-histórica e da análise formal ou discursiva. Ela transcende a contextualização das formas simbólicas, uma vez que busca identificar sua representação e sentido.

Ele ainda expõe que o processo de interpretação, mediado pelos métodos da HP, é simultaneamente um processo de reinterpretação. Uma vez que as formas simbólicas já são interpretadas pelos sujeitos que constituem o mundo histórico, trata-se de uma pré-interpretação, que se torna complexa e mais profunda quando a reinterpretemos sob um novo olhar. Esta reinterpretação pode divergir e até ser conflituosa com a primeira interpretação, pois se olha para as formas simbólicas com mais criticidade visando conexões de sentido com seu contexto.

Ao delinear o referencial metodológico da HP, Thompson (2011, p. 377) busca mostrar que ela “possibilita avaliar os méritos de métodos específicos de análise – seja a análise sócio-histórica, formal ou discursiva – enquanto nos possibilita ao mesmo tempo determinar seus limites”. Portanto, diante da importância da tarefa de pesquisar, da tentativa de dar conta da compreensão do ser humano e suas interações em sociedade, bem como as formas simbólicas presentes no cotidiano, a HP pode ser uma possibilidade metodológica.

Ainda sobre a HP, Remor e Remor (2012, p. 964) afirmam que ela

[...] fornece uma abertura metodológica na qual o pesquisador pode analisar o contexto sócio-histórico e espaço-temporal que cerca o fenômeno pesquisado. Pode empreender análises discursivas, de conteúdo, semióticas ou de qualquer padrão formal que venha a ser necessário.

Diante dessa possibilidade de análise contextualizada do fenômeno, a opção de abordar o objeto de estudo dessa tese – transplante institucional – por meio da HP tornou-se relevante, uma vez que atende aos objetivos do estudo.

A HP oferece subsídios para o estudo do processo do transplante institucional do CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana, pois se trata de um processo complexo que envolve municípios com realidades distintas e especificidades, a criação dos

conselhos aconteceu em períodos temporais e contextos diferentes e com atores variados. Neste sentido, a HP oferece as bases metodológicas para identificar, analisar e reinterpretar esse processo de transplante institucional entre os conselhos, dando um sentido e uma compreensão mais sistemática sobre o fenômeno. Com a orientação geral da HP, foram definidos os elementos, fases, procedimentos metodológicos e instrumentais a se utilizar.

Assim, a pesquisa pretende ser desenvolvida sobre um tripé metodológico composto pela análise de documentação indireta, análise de documentação direta e pesquisa de campo.

Em se tratando de uma pesquisa que requer o aprofundamento de categorias teóricas fundamentais, inicialmente foi realizada uma busca bibliográfica procurando elementos teóricos para atingir o primeiro objetivo específico. Neste sentido, para conceituar as diferentes abordagens de transplante institucional, optou-se pelo desenvolvimento de um referencial bibliográfico que visa apresentar as principais abordagens que estudam transferência de política sob ângulos diferentes. Assim, busca-se esclarecer os conceitos de convergência política, difusão de política, tirar lições, transferência de política e, por fim, a abordagem adotada neste trabalho, o transplante institucional. Este referencial justifica-se para conhecer as possíveis formas de abordar conceitualmente o transplante institucional, apontando semelhanças e diferenças entre as abordagens, bem com as possibilidades de integração.

Para desenvolver este referencial bibliográfico, foi realizada a análise de documentação indireta. Ela envolve o aprofundamento teórico por meio de pesquisa bibliográfica (LAKATOS; MARCONI, 2006). Utilizaremos para tanto fontes como periódicos, publicações acadêmicas – livros, teses, dissertações e outros meios necessários – de autores que, nas suas diferentes obras, discutem de forma crítica as temáticas da pesquisa (LIMA; MIOTO, 2007).

De modo a contemplar o segundo e terceiro objetivos específicos, foi feito contato com os conselhos municipais de assistência social de Londrina, Rolândia e Tamarana a fim de analisar a viabilidade do estudo, bem como solicitar autorização para acesso às informações dos conselhos, por meio de ofício entregue em junho de 2013. Após a resposta deles, um estudo exploratório prévio permitiu a seleção de um rol de documentos viáveis e importantes para apresentar o desenho institucional do conselho doador e dos conselhos receptores, tais como a lei de criação dos conselhos, seu regimento interno e suas atas.

Para o estudo desses documentos, foi realizada a análise de documentação direta, que se traduz em uma pesquisa documental cuja “fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não” (LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 62). Foram utilizados “escritos primários contemporâneos” (LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 63), isto é,

documentos de arquivos públicos, registros e documentos públicos dos CMAS de cada município envolvido na pesquisa.

Para Spink e Lima (2000, p. 137), os documentos de domínio público são produtos sociais tornados públicos. Neste sentido, os documentos oficiais refletem o entendimento de grupos participantes dos objetos estudados na medida em que “[...] podem refletir as transformações lentas em posições e posturas institucionais assumidas pelos aparelhos simbólicos que permeiam o dia a dia [...]”. Assim, a partir desse levantamento documental, será possível apresentar e acompanhar o desenho institucional de cada conselho desde sua implantação, analisando suas particularidades, experiências e possíveis adaptações aos contextos locais dos municípios estudados.

Ainda para atingir o terceiro objetivo específico, nossa orientação inicial é a proposta de Dolowitz e Marsh (2000), tentando cobrir as indicações pertinentes do Quadro 1 apresentado a seguir.

QUADRO 1 – MODELO DOLOWITZ E MARSH ADAPTADO PARA ESTUDO DE TRANSPLANTE INSTITUCIONAL

Por que transplantar			Quem está envolvido no transplante?	Objeto Transplantado	De onde?	Grau do Transplante	Particularidades Municipais	Grafting/adaptação
Deseja.....continuum.....Precisa			Políticos	Políticas	Nação	Cópia	Políticas	Mudanças
Voluntário	Mistura	Coercitivo	Funcionários Públicos	Programas	País	Emulação	Econômicas	Adequações
Lições Desenhadas	Lições Desenhadas	Imposição	Ideologias	Instituições	Estado	Combinação	Geográficas	Transformações
	Condicionalidades	Pressões	Instituições		Município	Inspiração	Sociais	
	Pressões				Local			

Fonte: Dolowitz e Marsh (2000, traduzido e adaptado).

Diante desse quadro, faz-se necessário compreender como serão analisados os elementos de cada uma de suas colunas. Para analisar por que o transplante ocorreu foram analisadas as leis de criação dos CMAS de Londrina, Tamarana e Rolândia. Eles surgiram no início da década de 1990, após a promulgação da Lei Federal nº 8.742 de 1993, indicando de maneira preliminar que a motivação para o transplante se deu por meio da legislação federal.

Para analisar quem está envolvido no transplante, isto é, atores e instituições, foram analisadas as atas de cada conselho de 1993 a 2013. Por se tratar de vinte anos de reuniões

documentadas em atas, foram selecionadas as seis primeiras atas de cada gestão (dois anos) de cada conselho. Essa seleção justifica-se por se tratar do período de mudança de gestão e conferência, quando são documentadas as mudanças de conselheiros e são mais prováveis as discussões sobre a organização dos CMAS. Nessas atas foram elencados os atores envolvidos no processo de implantação dos conselhos na década de 1990, bem como atores que apresentaram propostas ou questionamentos sobre seu desenho. Também foram elencados os possíveis atores com os quais poderiam ser realizadas entrevistas complementares para esclarecimento sobre os conselhos.

A escolha das atas para apresentar as discussões sobre a organização do conselho se justifica a partir de estudos como de Almeida e Tatagiba (2012), que afirmam que o principal tema discutido pelos conselheiros tem enfoque em sua própria dinâmica interna. Braga (2015) também corrobora em seu estudo sobre o Conselho da cidade de Curitiba (Concitiba), ao afirmar que as pautas mais indicadas no conselho estiveram relacionadas à organização interna do Conselho, aproximadamente 47% das atas.

Após elencar esses atores, foi possível perceber uma atuação intensa da Universidade Estadual de Londrina (UEL) no processo de implantação dos conselhos nos municípios de Londrina, Tamarana e Rolândia, por meio de reuniões, palestras e debates. Também foi possível perceber que a grande maioria das assistentes sociais atuantes nesses municípios é formada na UEL. A partir desses novos fatos foi incluída como documento para pesquisa a relação de assistentes sociais que atuaram como professoras na UEL e as que atuaram na política de assistência social de cada município entre os anos de 1993 e 2013. Com a lista de profissionais de cada área foi possível identificar a relação da UEL ou de alguns de seus profissionais nesse processo de transplante, uma vez que muitas professoras da universidade também atuaram como assistentes sociais da prefeitura de Londrina e nos municípios vizinhos. Assim, a UEL foi uma instituição importante dentro do processo de transplante que se deu entre os municípios.

Para analisar o que foi transplantado e de onde foi transplantado, foram estudadas as leis de criação e regimentos internos de cada conselho, a fim de compará-los e identificar possíveis semelhanças e diferenças no desenho dos CMAS. A partir desse comparativo da documentação também foi possível identificar o grau do transplante entre cópia, emulação, combinação e inspiração, a partir do quadro abaixo.

QUADRO 2 – GRAU DO TRANSPLANTE

Grau de transplante	Características analisadas
Cópia	Transplante direto e completo de elementos da lei e regimento interno de um município para outro.
Emulação	Transplante de ideias que estão por trás de elementos da lei e regimento interno dos municípios vizinhos.
Combinação	Mistura de elementos das diferentes leis e regimento interno dos municípios vizinhos
Inspiração	Motivação na lei e regimento interno do município vizinho, mas com resultado diferente do modelo original.

Fonte: Adaptado de Dolowitz e Marsh (2000).

Para analisar as particularidades de cada município e adaptações presentes no quadro de Dolowitz e Marsh, bem como atingir o quarto objetivo específico desta pesquisa, serão analisadas as leis de criação e regimento interno dos conselhos para verificar se houve alterações e atualizações de acordo com os contextos de cada município. Também foram estudadas as seis primeiras atas de cada gestão, buscando possíveis propostas de mudanças no desenho do conselho e discussões sobre especificidades locais.

No município de Londrina, após diversas buscas e aproximações com o campo de estudo, foi constatada a ausência das atas entre os anos de 1994 e 2000, que, de acordo com a Secretaria Municipal de Assistência Social, foram perdidas em arquivos mortos ou queimadas em um incêndio na década de 1990. Para complementar os dados perdidos do início do CMAS de Londrina, foram realizadas entrevistas com dois representantes do CMAS, um governamental e outro não governamental, que fizeram parte da comissão organizadora da primeira Conferência de Assistência Social e do início do CMAS. Essas entrevistas buscaram informações iniciais da implantação do CMAS de Londrina e possíveis conexões com os conselhos de Rolândia e Tamarana.

Ainda foram realizadas entrevistas semiestruturadas com as secretarias executivas dos conselhos de Londrina, Tamarana e Rolândia, a fim de identificar a relação entre os conselhos e as particularidades de cada cidade.

Neste trabalho ainda foram realizadas mais duas entrevistas com conselheiros que participaram do processo de implantação do CMAS nos municípios de Rolândia e Tamarana, com o intuito de realizar o resgate histórico de informações sobre as discussões iniciais e o processo de criação dos CMAS. Essas entrevistas apresentam dados relevantes que apontam a

utilização do CMAS de Londrina como um modelo que foi seguido. Portanto, os sujeitos dessa pesquisa foram os conselheiros do CMAS dos três municípios.

A coleta das informações com os sujeitos da pesquisa se deu com entrevistas semiestruturadas, por meio de um roteiro de perguntas abertas. Segundo Cruz Neto (2004), a entrevista semiestruturada caracteriza-se pela articulação das duas modalidades existentes: a estruturada, em que as perguntas são formuladas antecipadamente, e a não estruturada, em que o pesquisador aborda livremente o tema da pesquisa.

A importância dessa técnica, segundo Cruz Neto (1994, p. 57), está no fato de que “[...] a entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo. Através dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais”.

No momento das entrevistas foi solicitada a autorização para a gravação, no intuito de manter maior fidedignidade possível das falas obtidas. Após a transcrição do áudio, ela foi enviada para todos os entrevistados para garantir o direito de revisar o conteúdo de suas falas. A partir do conteúdo das falas, podem-se entender melhor as particularidades do processo de transplante, a partir da visão dos entrevistados, o que não era possível somente com a análise da legislação vigente e documentos oficiais.

Para a análise das informações coletadas nas entrevistas será utilizada a técnica de análise de conteúdo, que, segundo Gomes (2004), permite a confirmação, ou não, de um pressuposto existente antes de se obter informações com a pesquisa de campo, ou, ainda, respostas a perguntas elaboradas antes da ida ao campo.

Na definição de Berelson *apud* Bardin (1977, p. 36), a análise de conteúdo significa “[...] uma técnica de investigação que através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações”.

Portanto, com o desenvolvimento das considerações metodológicas supracitadas, pretende-se que a pesquisa evidencie a apreensão do processo de transplante institucional no âmbito do CMAS.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 O TRANSPLANTE INSTITUCIONAL E OUTRAS ABORDAGENS CONCEITUAIS

O objetivo deste capítulo é revisar a teoria do transplante institucional, explicando suas principais características, potencialidades e desafios de aplicação em pesquisas empíricas sobre políticas públicas. Mas por que estudar o transplante institucional? O que essa teoria aborda?

O transplante institucional parece algo pouco familiar e distante de nossa realidade, porém é um fato relativamente comum em nossa sociedade, inclusive na própria realidade brasileira. Todos os dias os gestores públicos se deparam com situações que demandam respostas rápidas e eficientes para sua resolução. Nessa busca por respostas rápidas, os gestores apostam em experiências bem-sucedidas em outros países, estados, municípios ou situações que possam lhe dar subsídios para implementar políticas em seu território ou área de atuação. Esse interesse por experiências externas para aplicação local alimenta o transplante institucional, isto é, os gestores tomam como referência instituições de outras localidades ou esferas da prática e trazem a experiência para sua realidade.

O transplante institucional é uma das terminologias da transferência de política. Ele foi definido por Mamadouh e Jong (2002) e posteriormente trabalhado por Dolowitz e Marsh (2000), Lalenis (2002), Arribas (2002), Parker (2002) e Verheul (2002). Para esses autores, o transplante não é fenômeno novo, embora tenha claramente mudado ao longo do tempo. No passado, o transplante institucional foi, muitas vezes, imposto a territórios e populações conquistados. Com a democratização dos estados existentes e a criação de novos estados no processo de descolonização do mundo não europeu, o transplante institucional tem sido frequentemente posto em movimento de formas diferentes e também com mais frequência pelas pessoas na sociedade de acolhimento.

Os autores afirmam que, na maioria das vezes, a adoção de políticas é inspirada por experiências de outros lugares, ou seja, instituições, políticas públicas, ideias e valores são transplantadas de outro lugar, buscando reduzir custos e incertezas, tomando como modelos as sociedades tidas como exitosas e seus exemplos de sucesso.

Jong, Lalenis e Mamadouh (2002) alertam que a inspiração de políticas em realidades diferentes das especificidades locais podem trazer dificuldades ao transplante institucional, tais como: ocorrência precipitada e ausência de compatibilidade entre os doadores e receptores, que trazem resultados inesperados, como rejeição e resistência. As instituições desenhadas (ou copiadas) longe da realidade local sobre a qual terá impacto podem ser fadadas a não cumprir

a missão esperada. Segundo Jong, Lalenis e Mamadouh (2002, p. 6), "[...] as distâncias (física e social) aumentam entre as sociedades doadora e receptora, causando possíveis problemas de adequação e incompatibilidade" (tradução nossa).

Tal incompatibilidade é consequência das especificidades de cada país, estado ou município, que possuem características próprias de sua formação histórica, com peculiaridades culturais, sociais e econômicas, que imprimem uma identidade local. Destarte, o desenvolvimento de transplantes institucionais funcionais ou não depende de como se deu esse processo e os ajustamentos realizados entre o modelo doado e a realidade local.

É difícil avaliar se um transplante institucional é bem-sucedido ou não, uma vez que depende diretamente das perspectivas tomadas, objetivos do transplante, instituições transplantadas, instituições específicas do doador e receptor e particularidades locais. Por isso, os observadores e teóricos precisam entender por que e como determinadas instituições são transplantadas, desenvolvendo pesquisas a ampliando os estudos teóricos e de casos sobre o transplante institucional.

Essa temática abre novas possibilidades de abordagem de instituições e políticas públicas e trata-se de um campo com poucas pesquisas teóricas e empíricas no mundo e trabalhos incipientes no Brasil. Mas o transplante institucional vem ganhando cada vez mais espaço, principalmente na Europa, onde autores como Dolowitz e Marsh e Jong e Mamadouh ampliam os debates teóricos sobre o tema e analisam casos sob a perspectiva do transplante. Logo, este capítulo pretende contribuir para a aplicação dessa abordagem no Brasil, com a apresentação da discussão teórica dos limites e possibilidades do transplante institucional. O capítulo está organizado em três seções: a primeira apresenta as principais abordagens do tema – a difusão, a convergência e a transferência de políticas. A segunda seção aborda o conceito de transplante institucional e suas principais características. E a terceira seção explora o modelo de Dolowitz e Marsh (2000) desenvolvido para o estudo de transferência de política, o qual tem capacidade de explicar motivações, fases, sucessos e insucessos dessa atividade e, assim, estimular mais aplicações empíricas. O capítulo é finalizado com algumas reflexões e considerações sobre a teoria do transplante institucional.

3.2 A DIFUSÃO DE POLÍTICA, A CONVERGÊNCIA POLÍTICA E A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA

Nos últimos anos, a possibilidade de abordagens de políticas públicas tem aumentado o corpo de literatura oriundo principalmente da ciência política e estudos internacionais. Dentre

elas se destacam as abordagens que direta e indiretamente usam, discutem e analisam os processos envolvidos na retirada de lições, na transferência de políticas, na difusão de políticas e na convergência política.

Segundo Graham, Shipan e Volden (2008), na literatura de Ciência Política, nos últimos 50 anos, existem aproximadamente 800 artigos sobre a propagação de políticas públicas de um governo a outro, um fenômeno geralmente denominado transferência de política ou difusão de políticas. Para eles, apesar de essa temática não ser um tema novo de estudo, sua ampliação se deu a partir dos anos 2000.

Segundo Pereira (2015, p. 6), “o crescimento da literatura que analisa os processos de transferência e difusão pode ser interpretado como resultado das demandas inerentes ao processo de tomada de decisões políticas num contexto caracterizado pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam a intervenção do Estado”.

Entretanto esses estudos possuem uma natureza fragmentada, teórica e desconectada de investigação. Isso se dá, pois muitos desses estudos assumem nomenclaturas diferentes para fenômenos parecidos, o que dificulta a formação de uma literatura mais concisa do tema.

Sobre o uso de diferentes termos, Graham, Shipan e Volden (2008, p. 17) afirmam: "Uma visão geral da literatura revela que estudiosos de diferentes áreas, e, às vezes, até mesmo dentro da mesma área, usam termos distintos para se referir essencialmente ao mesmo fenômeno. Essas barreiras linguísticas podem impedir a comunicação e a aprendizagem " (tradução nossa).

O cenário da difusão, convergência e transferência de política no Brasil é ainda mais complicado, segundo Faria (2012, p. 3):

Na ciência política brasileira, ainda é escasso o interesse pela difusão/transferência de políticas públicas. E isso apesar de serem abundantes os exemplos de difusão/transferência de políticas no plano doméstico, havendo ou não indução por parte dos governos federal e estaduais, como exemplificado pela proliferação no país de programas de transferência de renda e de processos de orçamentação participativa, e apesar também de o Brasil ser, no plano internacional, um tradicional e ativo “importador” de políticas, tendo se tornado também, mais recentemente, um “exportador”.

No Brasil, além do problema de terminologia, ainda se inclui a escassez de estudos sobre difusão de política, convergência política e transferência de política. O autor ainda afirma que “prolifera uma Babel de termos correlatos, tais como: "difusão de políticas; transferência de políticas; lição aprendido; convergência de política; política mal informada; emulação e aprendizagem de políticas, entre outros” (FARIA, 2012, p. 6 – tradução nossa). Esses estudos

ora apresentam intercâmbios de informações ora procuram distinguir conceitos. Mesmo não havendo consenso na literatura acerca do problema da terminologia, muitos assumem similaridades e integração dos termos.

Para Dolowitz e Marsh (2000, p. 5), embora a terminologia e o enfoque varie em cada uma dessas abordagens, todos esses estudos estão preocupados com um processo semelhante, que aborda o conhecimento sobre “as políticas, medidas administrativas, instituições e ideias em um cenário político (passado ou presente), que são utilizados no desenvolvimento de políticas, acordos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político”. Isto é, alguns elementos de uma situação ou realidade “modelo” são utilizados em outro local distinto, o que diverge entre as abordagens é a explicação e justificativa desse processo.

Sobre a possibilidade de complementariedade dos termos, Faria avança no debate e afirma:

Por vezes, tais termos são usados de forma intercambiável. Diversos estudiosos, contudo, procuram distingui-los. Mesmo não havendo consenso na literatura acerca da problemática conceitual, muitos autores assinalam que, entre os cientistas sociais, esses processos de mudança nas políticas públicas têm, normalmente, sido compreendidos a partir de dois paradigmas distintos, mas em certa medida complementares: o da transferência e o da difusão de políticas (FARIA, 2012, p. 340).

Três linhas de pesquisa têm tido mais destaque: a difusão de política, a convergência política e a transferência de política. Apesar de discutirem temas similares, possuem enfoques diferentes do mesmo processo.

Segundo Stone (2001), a difusão de política e a convergência política referem-se a termos para análises mais amplas dos fenômenos. A literatura de difusão sugere que a política se infiltra ou difunde ao longo de um período prolongado de tempo. Ela apresenta como as ideias e práticas se espalham, dispersam e se disseminam a partir de uma fonte comum ou ponto de origem. Assim, a difusão denota a divulgação da política, foca nos canais e a forma como uma política foi propagada e começa a ser adotada por outros locais, isto é, no padrão de adoção sucessivo de uma política. Pesquisas de difusão examinam um número maior de casos e envolvem técnicas quantitativas e de modelagem matemática.

A convergência política trata de uma ideia mais geral para descrever um padrão de aumento de semelhanças na organização econômica, social e política entre os países. Ou seja, ela busca analisar quantitativamente um amplo número de casos, buscando uma convergência entre eles para adoção de políticas em comum.

Já a transferência de política tem como escopo estudar o processo de transferência e os envolvidos, ou seja, foca em como os estados olham para além de suas fronteiras para buscar respostas para seus problemas. Logo, as pesquisas envolvem o estudo de um número limitado de casos e a análise é realizada qualitativamente, pois necessita de um estudo detalhado dos elementos da transferência (NEWMARK, 2002).

O Quadro 3 explica sinteticamente as principais características, semelhanças e diferenças entre os processos de difusão de política, convergência política e transferência de política.

QUADRO 3 – DIFUSÃO DE POLÍTICA, CONVERGÊNCIA POLÍTICA E TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA.

	Difusão de Política	Convergência Política	Transferência de Política
Foco Analítico	Processo	Efeitos	Processo
Foco Empírico	Características da Política	Características da Política	Características da Política
Variável Dependente	Padrão de adoção	Mudanças similares	Processo de transferência de conteúdo

Fonte: KNILL (2005, p. 5, adaptado e traduzido).

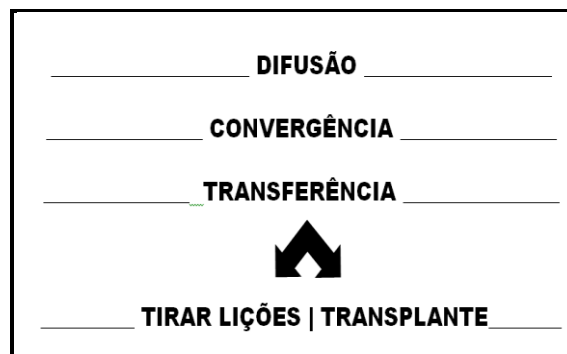
Para Knill (2005), essas abordagens estudam situações semelhantes, porém com enfoques diferentes. Elas possuem como característica similar o foco empírico que analisa as características da política estudada. A maior diferença para o autor se concentra na variável dependente. Na difusão, busca-se explicar o padrão de adoção da política analisando um grande número de casos; na convergência política, pretende-se mostrar mudanças similares, isto é, o aumento de semelhanças entre as localidades; e, por fim, a transferência tem como escopo estudar o processo da transferência de conteúdo, seja uma política, ideias, instituições ou outros.

Diante desse panorama de similaridades e especificidades das abordagens, este trabalho adota os argumentos de Faria (2012) e Dolowitz e Marsh (2000) sobre a complementariedade das abordagens de difusão de política, convergência política e transferência de política.

Assim, também se apreende que tais conceitos e terminologias referem-se a fenômenos distintos e metodologias correlatas. Como afirma Stone (2001), esses termos não são intercambiáveis, embora a autora afirme existir uma considerável sobreposição, isto é, podem representar etapas de um processo maior complementando-se no decorrer do tempo.

Nessa perspectiva, adota-se a ideia de integração desses conceitos, que apesar de apresentarem suas especificidades, podem ser integrados por meio de um “*continuum*”, como afirma Newmark (2002, p. 171).

FIGURA 2 – ADAPTAÇÃO DO “CONTINUUM”



Fonte: Newmark (2002, p. 171, traduzido e adaptado).

A Figura 2 mostra que a difusão é o termo mais geral, muitas vezes englobando casos nos quais a estrutura ou modernização contam como fatores para a adoção de políticas. Com a propagação da inovação, o processo de convergência política é facilitado, pois o acesso a essas informações possibilita que muitas localidades comecem a adotar as ideias e práticas semelhantes à inovação. Diante do crescimento de semelhanças entre as localidades, é possível identificar o processo de transferência de políticas; trata-se de uma forma mais específica de estudo, refere-se apenas aos casos em que o conhecimento é consciente no uso de uma política, instituição ou ideia externa no desenvolvimento da política local (NEWMARK, 2002).

Tirar lições e o transplante institucional são processos ainda mais específicos nesse *continuum*, ambos têm como enfoque o processo de transferência, ou seja, analisam o que está sendo transferido. Esses dois conceitos não exaurem as diversas formas de estudar o fenômeno da transferência, mas auxiliam na delimitação do estudo e metodologia aplicada. Tirar lições

parte do pressuposto que muitos locais e governos apresentam problemas comuns, mas não aceita que esses lugares ou governos ditem respostas comuns aos demais. Desta forma, a abordagem de tirar lições focaliza casos de transferência voluntária, isto é, os envolvidos na transferência são conscientes do processo e analisam as políticas, ideias e instituições de outros lugares a fim de tirar lições positivas e negativas e, desta forma, fazem suas próprias escolhas de acordo com sua realidade local (ROSE, 1993).

Já o transplante institucional estuda situações de países, estados, regiões ou municípios não desenvolvidos ou pouco desenvolvidos que olhavam para as instituições vigentes em locais mais desenvolvidos e tentavam copiá-las de modo a “queimar etapas” para também se desenvolver. Assim, nota-se que existe um local doador e outro receptor do modelo. O transplante envolve a escolha de possíveis doadores de modelos a serem copiados e seguidos para se atingir o sucesso. Essa escolha de modelos pode ocorrer de forma voluntária quando o receptor analisa sua situação e problema local e as possíveis soluções e opta voluntariamente por aderir a determinado modelo. A coercitiva envolve a imposição de modelos de outros locais por instituições, governos, grupos etc. Na escolha mista é possível identificar tanto imposições quanto decisões voluntárias no decorrer do processo (MAMADOUH; JONG, 2002).

De forma geral, o *continuum* compreende um processo maior que parte da integração dos conceitos de difusão de política, convergência política, transferência de política, tirar lições e transplante institucional. Ele assume as diferenças entre os conceitos, mas também possibilita entender a relação entre eles de forma mais objetiva e didática. Apesar de a ideia do *continuum* ser muito útil na tentativa de compreender a relação do rol de conceitos abordados, é importante ressaltar que não se trata de um processo dado e que sempre seguirá esse caminho metodológico. Neste sentido, difusão, convergência ou transferência podem acontecer independentemente uma da existência das outras. Portanto, o *continuum* de Newmark (2002) é um recurso muito relevante no estudo desses conceitos, pois permite uma abordagem mais integrada e clara das relações existentes entre eles.

Assim como a pesquisa de Newmark (2002), este trabalho também compreende o *lesson drawing* (tirar lições) como uma modalidade de transferência política, ou seja, uma das nomenclaturas de transferência, que possuem pontos em comum, mas apresentam especificidades próprias. Esta pesquisa ainda inclui neste rol de modalidades o transplante de política, estudado por Jong e Mamadouh, que apresenta muitas similaridades e utiliza um referencial teórico em comum com a transferência de política.

Nesta tese, toma-se como nomenclatura central o conceito de transplante de política, compreendendo-o como uma modalidade de transferência de política. Essa decisão ocorreu por

se acreditar que o transplante apresenta uma melhor caracterização e exposição das especificidades do fenômeno estudado. Assim, por se tratar de uma pesquisa qualitativa e acreditar que o processo de transferência de política pode ocorrer tanto de forma voluntária quanto coercitiva, o conceito de transplante oferece mais elementos para o desenvolvimento da pesquisa.

A escolha do termo transplante se deve à relação entre doadores e receptores e a possibilidade do *grafting*/adaptação, isto é, a adequação do modelo a algumas características do receptor, sendo uma forma mais didática de visualizar e entender esse fenômeno. Portanto, no caso dos conselhos gestores, utilizar a nomenclatura do transplante institucional com seus elementos (doador, receptor e adaptações) facilita a compreensão do fenômeno e sua relação com o funcionamento, sobrevivência e efetividade dos conselhos diante de suas especificidades locais.

Assim, este capítulo apresenta, nas próximas seções, uma síntese dessa vasta literatura, para estabelecer alguns esclarecimentos sobre as características dos conceitos de difusão de política, convergência política, transferência de política, tirar lições e, por fim, abordar o transplante institucional como conceito central de análise desta pesquisa.

3.2.1 A difusão de política

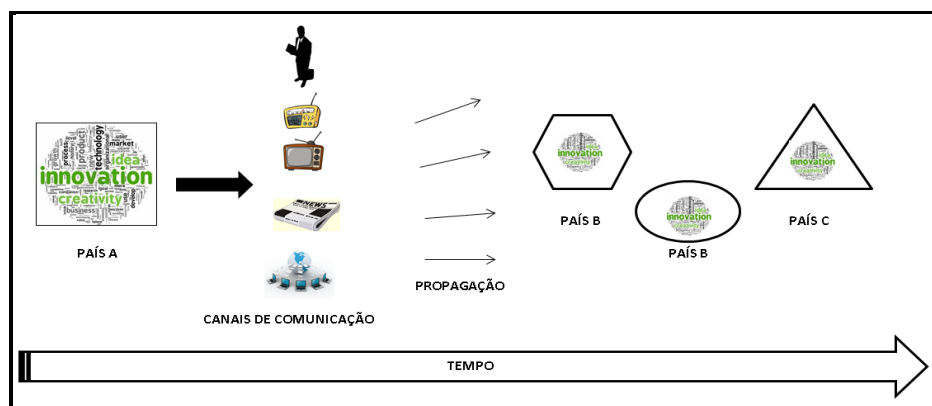
Rogers (1995), que estuda a difusão da inovação, traz a seguinte definição para o termo: "A difusão é o processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social" (ROGERS, 1995, p. 5 – tradução nossa). A difusão é assim a propagação de informações sobre uma dada inovação, seja ela institucional ou tecnológica, isto é, refere-se ao processo de comunicação de uma inovação por certos canais por um tempo, dentre os membros de determinado sistema social. Essa inovação pode ser uma ideia, uma experiência, uma tecnologia ou uma política, que se propaga por certos canais de comunicação por um tempo. Neste trabalho, interessa a inovação no campo das políticas.

Segundo Rogers (1995), há quatro componentes no processo de difusão: a inovação, canais de comunicação (por meio dos quais a inovação se espalha), o sistema nacional (no qual a difusão ocorre) e o tempo necessário para a inovação se difundir. Geralmente as ideias se espalham entre potenciais adotantes que leem os mesmos jornais e revistas ou assistem aos mesmos programas e vão às mesmas conferências ou reuniões. Nesta perspectiva, o autor

destaca como elementos fundamentais na difusão: a geografia, a mídia, as redes, as organizações e instituições e os agentes.

A Figura 3 mostra os principais elementos envolvidos no processo de difusão de política e aponta a ênfase desse processo na sequência de dispersão da inovação e não naquilo que é transferido.

FIGURA 3 – DIFUSÃO DE POLÍTICA



Fonte: a autora.

Os estudos de difusão na maioria das vezes se concentram em três modelos de mapeamento da política: análise organizacional, geográfica ou regional e determinante interno. O primeiro modelo estuda as organizações envolvidas na difusão, identificando as mais inovadoras e os motivadores dessas inovações, tais como riqueza, pessoal etc. O modelo geográfico ou regional visa determinar qual o efeito que a geografia tem sobre a adoção de uma inovação. E, por fim, o modelo de determinante interno estuda as características políticas, econômicas e sociais, a fim de prever prováveis inovadores, elencando indicadores de riqueza, renda *per capita*, despesas, urbanização, profissionalismo legislativo, competição interpartidária, entre outros. (ROGERS, 1995; WALKER, 1969; NEWMARK, 2002).

Para Weyland (2006), o debate sobre difusão de inovações é relevante, pois, no mundo globalizado, com a constante troca de informações e comunicação facilitada, os formuladores de políticas têm acesso a ideias, modelos e inspirações que vão além de suas fronteiras internas, possibilitando o intercâmbio de experiências e a adoção de políticas semelhantes. Nas palavras do autor, "À medida que o mundo diminui, a formulação de políticas deixou de ser um assunto doméstico e passou a ser cada vez mais moldada por interesses externos" (WEYLAND, 2006, p. 2 – tradução nossa).

Desta forma, o autor aborda uma vasta rede de influências na difusão de políticas, adotando uma definição ampla de difusão, que engloba diversos mecanismos causais. Ele faz apenas a diferenciação entre modelos de difusão e os princípios de difusão. O primeiro refere-se a um modelo com uma diretriz geral que resulta em um modelo específico e concreto, um simples pacote. O modelo de difusão constitui a forma mais marcante de disseminação de políticas, com um forte impacto na emulação entre os países. Já o princípio de difusão é uma diretriz geral e vaga em detalhes, utilizado para a concepção de programas ou instituições, que fornece uma orientação ampla para os decisores políticos, pois engloba várias opções de projetos (WEYLAND, 2006).

Para Stone (2001), a difusão descreve uma tendência de adoção sucessiva ou sequencial de uma prática, política ou programa. Para a autora, a difusão procura identificar a adoção de elementos semelhantes de acordo com as características geográficas e estruturais dos países. Assim, a difusão sugere que a política se infiltra ou difunde gradualmente ao longo de um período de tempo, espalhando, dispersando e disseminando ideias a partir de uma fonte comum ou ponto de origem.

Neste sentido, a difusão de política é marcada por três características principais:

"Primeiramente, a difusão tende a ocorrer em ondas. Em geral, ela começa lentamente à medida que alguns países ou estados experimentam um modelo novo. Então, ela aumenta conforme um grande número de países ou estados aderem a política de *bandwagoning*. Finalmente, ela se estabiliza à medida que maioria dos países ou estados adotam a mudança ou quando a onda de reforma encontra uma barreira intransponível. [...] Em segundo lugar, a difusão geralmente apresenta uma forte concentração geográfica. Os efeitos locais e regionais aparecem e novas instituições ou políticas promulgadas em um país são muito mais propensas a estimular a emulação em um país mais próximo do que em outra parte do mundo. [...] Finalmente, a difusão produz a disseminação da similaridade na diversidade. Vários países com características socioeconômicas, políticas e culturais variadas adotam a mesma estrutura institucional ou estrutura política básica. Embora eles possam fazer algumas modificações a fim de adaptar a importação externa às suas necessidades específicas, o design fundamental da inovação estrangeira é mantido" (WEYLAND, 2006, p. 18-19 – tradução nossa).

Assim, o autor destaca que a difusão é marcada por um padrão ondulatório em formato de “S”, pela concentração geográfica e pela adoção de modelos comuns em locais com características e especificidades diversas.

Weyland (2006) estuda a difusão da política de privatização da previdência e a reforma da saúde na América Latina. Ele analisa a difusão a partir da questão da racionalidade, apresentando quatro abordagens: a pressão externa, o apelo normativo e simbólico, a aprendizagem racional e as heurísticas cognitivas.

Na abordagem de Weyland (2006) se pressupõe o sistema internacional como uma hierarquia, na qual as inovações são desenvolvidas no “centro e empurradas para os mais fracos na periferia” (WEYLAND, 2006, p. 32, tradução nossa). Logo, os estados vistos como grandes potências mundiais (EUA, Inglaterra, etc.), as instituições financeiras internacionais – IFIs (Banco Mundial, FMI, entre outros) e as organizações internacionais – OIs (UE, ONU etc.) impõem alterações e exercem forte pressão em escala internacional.

De acordo com Weyland (2006), apesar de a pressão externa influenciar os formuladores de políticas e, conseqüentemente, a difusão de política, os países têm autonomia e soberania para fazer suas escolhas. Nos estados há numerosas forças sociopolíticas, questões institucionais próprias, cálculos políticos, interesses internos e questões geográficas que também influenciam a tomada de decisão. Assim, as pressões externas não são uma imposição aos estados, mas sim restrições de escolhas e influência.

O quadro de apelo normativo e simbólico trabalha com a tese de que a persuasão moral ou a busca por legitimidade internacional pode induzir muitos países a importar o novo modelo de política: "A abordagem do apelo normativo afirma, portanto, que as IFIs influenciam profundamente os responsáveis pelas diretrizes políticas, não de fora para dentro, com incentivos e punições, mas de dentro para fora, através da persuasão do que eles deveriam querer" (WEYLAND, 2006, p. 39 – tradução nossa). Desta forma, as IFIs podem exercer uma influência menor, pressionando os governos a adotarem mudanças desagradáveis, convencendo-os de que essas mudanças serão boas para o estado. Para o autor, o desejo de parecer moderno e de cumprir as novas normas induz os governos a imitar as inovações, mesmo sem avaliar suas vantagens e problemas.

Entretanto, Weyland (2006) afirma que essa abordagem não explica a aglomeração geográfica de escolha de modelos entre estados vizinhos; a difusão não ocorre com um aumento dramático das emulações, ela segue um padrão de onda bem comportada, na qual os decisores políticos necessitam de alguma avaliação de experiência para analisar os custos políticos dessa decisão. O choque de interesses também submete os modelos externos a um exame minucioso, principalmente em políticas que envolvem um alto custo político e econômico. Assim, o apelo normativo e simbólico pode influenciar a difusão, mas não é um fator determinante dela.

A abordagem da aprendizagem racional “[...] enfatiza a autonomia de quem toma as decisões, divergindo assim do quadro de pressão externa e indo de encontro ao o quadro de apelo normativo, a aprendizagem racional vê a ação política como uma escolha orientada por objetivos e guiada por interesses" (WEYLAND, 2006, p. 43 – tradução nossa). Essa talvez possa ser uma alternativa promissora para as demais abordagens. Todavia, o autor afirma que

a aprendizagem racional enfrenta dificuldades na relação com as três características da difusão. A adoção de um modelo similar em localidade com grande diversidade é uma falta grave para a escolha racional, que não vê lógica na adoção de um modelo longe de sua realidade. Essa abordagem também não explica a aglomeração geográfica de adoção de modelos próximos, vizinhos ou de sua região, nem a onda de difusão, uma vez que a aprendizagem racional exige uma análise do custo-benefício, o que dificultaria a adoção por uma variedade de países.

De forma geral, Weyland (2006) afirma que as três primeiras abordagens constatam que a tomada de decisão no mundo real se desvia dos postulados normativos da racionalidade abrangente, aproximando-se da racionalidade limitada. Neste sentido, ele apresenta a abordagem da heurística cognitiva, que seria a mais completa para análise da difusão.

Assim como a aprendizagem racional, a abordagem da heurística cognitiva vê a difusão movida pelos interesses do ator, mas discorda sobre as formas e os meios pelos quais os atores buscam seus objetivos. Sobre a heurística cognitiva como atalho para a tomada de decisão, Weyland afirma:

[...] A psicologia cognitiva estabeleceu a sólida descoberta empírica de que a racionalidade humana está intrinsecamente atada a limitações inatas e insuperáveis no processamento da informação. Uma vez que a atenção é finita e é caro analisar o ambiente para as informações relevantes, as pessoas não podem consentir com os padrões ideais de escolha racional. Para seguir de maneira eficiente, apesar dos limites inerentes ao processamento da informação, eles costumam recorrer a atalhos inferenciais. Essas heurísticas fazem com que o processo de tomada de decisão seja mais fácil, principalmente em reformas novas e sem precedentes, com custos e benefícios altamente incertos [...]. Somente o ganho de eficiência proporcionado pelos atalhos cognitivos permite que as pessoas lidem com todas as demandas e desafios que enfrentam. Mas também existe o risco de que essas heurísticas causem desvios significativos, sistemáticos e duradouros na inferência humana " (WEYLAND, 2006, p. 45 – tradução nossa).

Desse modo, o autor afirma que a psicologia cognitiva oferece uma alternativa para os postulados da racionalidade abrangente, ao oferecer escolhas e saídas políticas na formulação de políticas, que divergem das demais abordagens. Assim, psicologia cognitiva oferece três heurísticas, isto é, atalhos para a tomada de decisão, que são apresentados no Quadro 4.

QUADRO 4 – HEURÍSTICAS COGNITIVAS DE DIFUSÃO

Disponibilidade	Representatividade	Ancoragem
Tendência à valorização excessiva de informações de acesso acidental ou disponíveis a	Induz a conclusões excessivamente claras e confiantes baseadas em uma	Induz a atribuição de um peso excessivo para um valor inicial, que afeta fortemente os

qualquer tempo. Ex: alteração no comportamento de motoristas após ver um acidente de carro.	precária base de dados. Ex: pessoas colocam um peso indevido sobre os sucessos e fracassos de um modelo em curto prazo.	julgamentos posteriores. Ex: decisores políticos são relutantes a divergir radicalmente deste ponto de partida, ou fragmento de informação disponível.
---	---	--

Fonte: adaptado de Weyland (2006, p. 47-48).

O quadro apresenta as três principais heurísticas do processo de difusão: a disponibilidade refere-se à tomada de decisão a partir de um grande número de informações; já a representatividade ocorre quando as decisões são tomadas a partir de poucos dados precários; e, por fim, na heurística da ancoragem, a tomada de decisão se baseia em um valor ou informação inicial que ancora as informações e decisões posteriores.

Destarte, Weyland (2006) afirma que essas três heurísticas fornecem uma boa explicação para as três características básicas de difusão: a) a concentração geográfica (a heurística da disponibilidade coloca na agenda experiências locais que os tomadores de decisões tiveram acesso); b) a onda de difusão (a heurística da representatividade influencia a avaliação de sucesso desta inovação ousada, induzindo os decisores a fazer escolhas precipitadas e superestimar o valor de uma experiência limitada e, posteriormente, a longo prazo, dá lugar a um maior realismo que amortece a propagação do modelo); e, por fim, c) a similaridade na diversidade (a heurística da ancoragem é utilizada quando um governo decidiu adotar um modelo estrangeiro, ancorando os limites de adaptação da abordagem política alheio às necessidades específicas do país importador).

Outro elemento importante do processo de difusão, destacado por Graham, Shipan e Volden (2008), são os atores envolvidos no processo, que são divididos em atores internos, externos e intermediários. Os internos são aqueles dentro do governo que podem pensar ou planejar uma inovação, eles desempenham papéis significativos na política de adoção. Já os atores externos são governos externos com experiência e que aplicaram a política anteriormente, isto é, governos a partir dos quais as políticas foram difundidas. Por fim os atores intermediários são aqueles que não fazem parte de nenhum dos governos envolvidos, mas agem como intermediários em vários governos, por exemplo: grupos de reflexão, acadêmicos, meios de comunicação, organizações privadas. Assim, os atores também são importantes no processo de difusão de uma política, pois eles influenciam nas tomadas de decisão de um governo, estimulando ou questionando a adoção de políticas de outros locais.

Com relação às pesquisas sobre difusão, Newmark (2002) afirma que elas examinam um número bem maior de casos e envolvem técnicas de pesquisa quantitativa e modelos matemáticos. Desta forma, os resultados podem ser mais generalizados, pois envolvem mais casos de estudo.

De forma geral, a difusão é uma comunicação preocupada com a propagação de mensagens, que são recebidas por outros decisores como novas ideias, isto é, novas possibilidades de adoção de políticas ou programas. Assim, o enfoque da difusão está no processo de propagação dessas informações e não no que está sendo transferido.

3.2.2 Convergência política

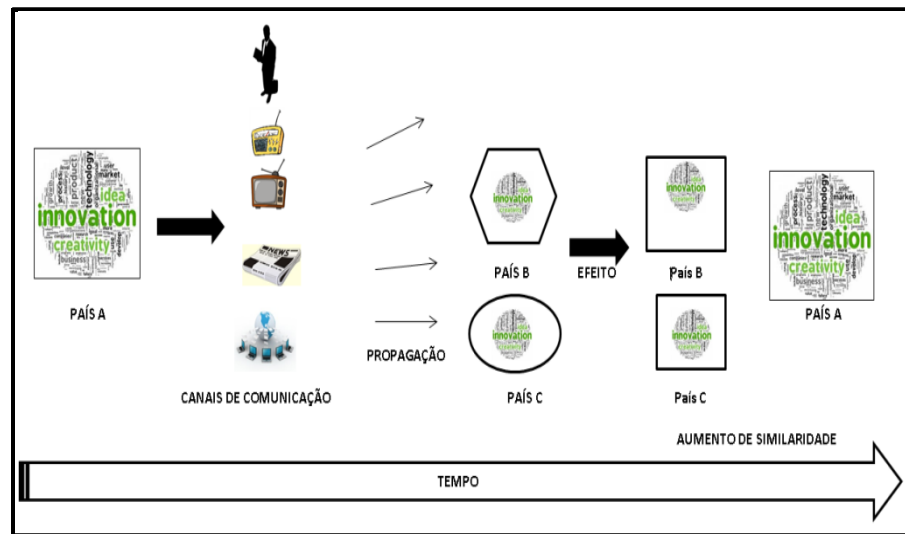
Segundo Kerr (1983, p. 3, tradução nossa), convergência política é a “tendência de crescimento parecido entre as sociedades, desenvolvendo semelhanças nas estruturas, processo e performances”. A convergência tem enfoque sobre os efeitos desta tendência ao crescimento das similaridades e procura explicar as mudanças nas características da política nacional responsável. Por isso,

[...] "a convergência de políticas pode ser definida como qualquer aumento na similaridade entre uma ou mais características de uma determinada política. Como objetivos políticos, instrumentos de política, configurações de políticas, em um dado conjunto de jurisdições políticas (instituições supranacionais, estados, regiões, autoridades locais) durante um determinado período de tempo. Assim, a convergência de políticas descreve o resultado final de um processo de mudança de política ao longo do tempo em direção a algum ponto comum, independentemente dos processos causais" (KNILL, 2005, p. 5 – tradução nossa).

Bennett (1991) corrobora esse conceito afirmando que a convergência política envolve a semelhança crescente nas políticas públicas, estruturas e processos entre as nações ou governos.

A Figura 4 mostra os principais elementos envolvidos no processo de convergência política, cujo enfoque é mostrar como se dá o aumento de similaridades entre países ao longo do tempo.

FIGURA 4 – CONVERGÊNCIA POLÍTICA



Fonte: a autora.

Com relação à possibilidade de medir e avaliar a convergência, Knill (2005) ressalta que a maneira mais fácil é analisar até que ponto as políticas dos países tornaram-se mais semelhantes entre si ao longo do tempo. Mas ele ressalta que existem diferentes tipos de convergência política, sendo as principais a α -convergência, β -convergência, γ -convergência e δ -convergência.

A α -convergência é o tipo mais comum, quando ocorrer uma redução na variação (variabilidade) de políticas entre os países analisados. Já a β -convergência acontece quando países retardatários tentam alcançar os países líderes ao longo do tempo. A γ -convergência é medida por mudanças na classificação dos países no que diz respeito a determinada política. Por fim, a δ -convergência é utilizada quando a mudança da similaridade é operacionalizada por meio da comparação das mudanças em relação à distância para atingir um modelo exemplar. Dependendo do tipo de convergência, os resultados empíricos podem ser interpretados de formas muito diferentes (KNILL, 2005).

De acordo com Knill, a literatura sobre convergência oferece uma ampla gama de fatores causais, a fim de explicar as mudanças nas similaridades entre os países. Esses fatores podem ser agrupados em duas categorias, conforme o Quadro 5.

A categoria dos mecanismos causais expõe as principais causas que levam a ocorrência da convergência, tais como problemas políticos semelhantes, imposição de políticas, harmonização de políticas, integração econômica e comunicação transnacional. Já a categoria dos fatores facilitadores da convergência envolvem em primeiro lugar as similaridades entre os

países, que podem ser institucional, cultural ou estrutural. Em segundo lugar, as características das políticas, como tipo e dimensão.

QUADRO 5 – CAUSAS DE CONVERGÊNCIA POLÍTICA

MECANISMOS CAUSAIS	FATORES FACILITADORES	
	Similaridade dos países	Características das políticas subjacentes
Problemas políticos semelhantes	Institucional	Tipo de política
Imposição de políticas	Cultural	Dimensão política
Harmonização das políticas nacionais	Estruturas e desenvolvimento econômico	
Integração econômica dos mercados		
Comunicação transnacional		

Fonte: adaptado de Knill (2005, p. 5).

Existem outras formas de categorização das causas de convergência política. Bennett (1991) expõe mais quatro formas de identificá-las: emulação, harmonização, rede de elites e comunidades políticas e, por fim, penetração. A emulação envolve empréstimos de ideias e adaptação das abordagens políticas; na harmonização, a convergência é vista como consequência do reconhecimento político de interdependência e consciência dos custos de divergência; nas redes de elites e comunidades políticas, os profissionais compartilham seus conhecimentos, informações e padrões comuns de entendimento sobre a política por meio da interação regular; e a última causa é a penetração, que envolve o uso claro de poder coercitivo.

De forma geral, pode-se afirmar que o escopo da difusão é analisar os efeitos de mudança nos padrões nacionais que tendem a aumentar a similaridade com outros países ou regiões. Nesse sentido, Stone (2001, p. 6, tradução nossa) corrobora afirmando que a convergência de política é uma “ideia mais geral de nível macro para descrever um padrão de aumento de semelhança na organização econômica, social e política entre os países que podem ser conduzidos pela industrialização, globalização ou regionalização”.

3.2.3 Transferência de política

Para muitos autores, como Dolowitz e Marsh (2000) e Lalenis e Mamadouh (2002), o processo de transferência de política não é um fato novo. No entanto, só a partir da década de 1990 houve um aumento dos estudos sobre o fenômeno em decorrência dos avanços tecnológicos que permitiram uma melhor comunicação, mais fácil e rápida, entre os decisores

políticos. A maioria desses estudos tem como escopo transferências desenvolvidas nos EUA, Inglaterra e outros países da União Europeia.

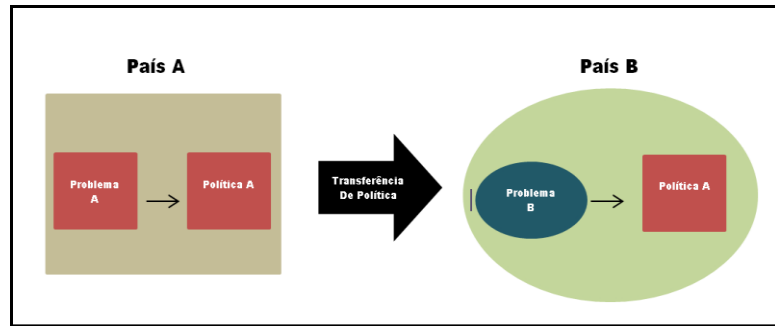
Diante desse aumento na ocorrência de transferência, muitos estudiosos têm se dedicado a identificar o processo, ou seja, buscam descrever a transferência de ideias ou políticas entre países, mas não explicam todos os mecanismos envolvidos. Para Benson e Jordan (2011), a transferência de políticas tem sido utilizada como um conceito para classificar e explicar a multiplicidade de processos que ocorre dentro e entre diferentes políticas e contextos.

Para Dolowitz e Marsh (1996, p. 344), a transferência de política se refere a um processo de transferência de instituições, ideias, conhecimento ou políticas de um local para outro ou de um tempo passado para o presente ou futuro. “[...]” no qual o conhecimento sobre políticas, acordos administrativos e instituições em um determinado tempo e/ou lugar é usado para o desenvolvimento de políticas, acordos administrativos e instituições em outro tempo e/ou lugar” (tradução nossa). Portanto, a transferência de políticas oferece uma visão focada em como as nações olham para além de suas fronteiras para resolver problemas e/ou reduzir a insatisfação com suas políticas.

O processo de transferência envolve um país que fornece o modelo e outro receptor do modelo, mas isso não significa que o país fornecedor não pode em outro momento receber, assim como o receptor pode fornecer um modelo também, não há uma regra universal, por isso, deve-se tomar cuidado com generalizações nos estudos. Vale ressaltar que a transferência envolve a consciência dos envolvidos de que estão escolhendo modelos de políticas de outros lugares para implantar em seu território, ou seja, não se trata de um processo aleatório (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

A Figura 5 mostra didática e genericamente como se dá o processo de transferência de política entre países, no qual os países A e B possuem problemas comuns, entretanto o país A desenvolve uma política para tentar resolver seu problema. O país B, a fim de resolver rapidamente seu problema, toma o país A como seu modelo e passa a realizar a transferência de política. Mas vale ressaltar que a transferência pode envolver outros elementos, bem como graus de transferência que podem ser desde cópias fiéis ao modelo original ou apenas inspiração de ideias para o desenvolvimento de uma política própria local.

FIGURA 5 – TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA



Fonte: a autora.

Dolowitz e Marsh (2000) afirmam que os principais elementos transferidos são: as políticas, as instituições, as ideologias, as atitudes e ideias e as lições positivas ou negativas. Esse processo também pode envolver diferentes instituições, tais como o Estado, as organizações, entidades não estatais, redes de conhecimento, entre outros.

Além disso, Dolowitz e Marsh (2000) afirmam que existem quatro graus de transferência: cópia, emulação, combinação e inspiração. A cópia refere-se à reprodução integral da política-base, a emulação trata-se da cópia parcial da política, a combinação envolve a mistura de elementos de diferentes políticas ou localidade diferentes e a inspiração refere-se ao uso de elementos de uma política para motivar o desenho de outra.

A transferência pode ocorrer ao longo de um grande período de tempo, mas existem períodos históricos durante os quais o processo é mais aparente e facilmente aprovado por todos, como períodos de crise, insatisfação política, guerras, sistema político etc. Destarte, a transferência envolve períodos de maior aceitação ou não, ela pode ocorrer dentro de países ou entre países, enfim, a transferência é um processo complexo que pode envolver diferentes elementos e localidades.

A transferência de política tem como foco explicar como determinada localidade resolve buscar soluções para seus problemas em outros lugares, assim ela é uma abordagem multidimensional. Segundo Evans e Davies (1999), a transferência é multidimensional, pois consiste no envolvimento de níveis globais, internacionais, transnacionais, nacionais e interorganizacionais. Logo, as transferências de políticas podem ocorrer entre nações, regiões, estados, localidades, departamentos ou a partir de qualquer combinação desses elementos.

A literatura de transferência ainda sugere que as transferências de política podem ser mais rígidas em casos que envolvam cópia exata da política ou legislação do modelo, já as menos rígidas envolvem certa gradação nas possibilidades de escolha dos elementos a serem

transferidos. Essas transferências ainda podem ser coercitivas, voluntárias ou mistas. As primeiras ocorrem quando uma instituição impõe direta ou indiretamente determinado modelo de política para solucionar um problema ou busca substituir alguma política local por outra. As voluntárias geralmente ocorrem como resultado da insatisfação com a política existente, fazendo com que o impulso para mudança apareça voluntariamente e tenha enfoque maior nos atributos internos locais. Já a transferência combinada envolve elementos impositivos e voluntários no decorrer do processo (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Alguns elementos importantes para o processo de transferência são elencados por Newmark (2002): organizações, geografia e conteúdo da política transferida. O papel das organizações na transferência de política é de fundamental importância, uma vez que elas podem facilitar ou dificultar o processo por meio das redes de pessoas, reuniões, conferências, grupos de estudo e outros mecanismos. Essas organizações podem ser universidades, bancos, órgão de classe, sindicatos, blocos econômicos, entre outros. Desta forma, elas podem influenciar na tomada de decisão para adoção ou não de um modelo de política.

Com relação à geografia, Newmark (2002) afirma que a proximidade geográfica das localidades envolvidas na transferência é importante, pois áreas limítrofes, muitas vezes, possuem características semelhantes, como mídia, mercado, economia e população, bem como facilita a troca de informações e conhecimentos sobre suas políticas. Todavia, o autor alerta que a proximidade não é um pré-requisito para transferência de política.

O conteúdo da política transferida também é relevante, pois evidencia que as políticas transferidas partem de problemas comuns entre as localidades, bem como a busca de respostas comuns, visando mais rapidez na resolução de problemas, reduzir incertezas e queimar etapas no processo de planejamento da política (NEWMARK, 2002).

Stone (2001) ainda ressalta a importância dos atores no processo de transferência de política, como elementos de persuasão, aconselhamento e opinião que podem influenciar diretamente os decisores políticos a optarem ou não pela transferência. Ela elenca os principais atores nesse processo, tais como rede de política, comunidade epistêmica, especialistas e consultores, que utilizam seus conhecimentos sobre a política para influenciar a comunidade e os decisores políticos. Stone ainda afirma que esses atores podem mudar de acordo com a política e localidade onde a transferência se desenvolve.

De forma geral, a transferência pode moldar a mudança política de uma localidade, mas essa mudança não tem uma garantia de sucesso ou fracasso, faz-se necessário seguir o processo de desenvolvimento dessa política a fim de se reconhecer como se deu a transferência. Esse processo pode ser bem-sucedido, inadequado, desinformado ou ainda incompleto; isso

está diretamente relacionado à adaptação do modelo transferido (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Para Dolowitz e Marsh, o sucesso concretiza-se quando a política atinge os objetivos definidos ou quando os atores envolvidos a percebem como tal. Contudo, o sucesso de uma política em uma nação não implica, necessariamente, no sucesso desta em outra. Os autores apontam três principais falhas que levariam ao fracasso das políticas. Uma é a transferência desinformada, quando as informações do que os decisores têm sobre a operacionalidade da política/instituição no país de origem e como elas operariam no país que receberá a transferência são insuficientes. Outra é a transferência incompleta, em casos que elementos cruciais que tornaram a política um sucesso no país de origem são deixados de lado. E a terceira é transferência inapropriada, quando pouca atenção foi dada por parte dos atores responsáveis aos contextos conjunturais sobre a localidade que receberia a transferência.

Assim, nota-se a importância da realidade local na transferência de política, pois o modelo utilizado foi planejado e desenhado de acordo com os problemas e especificidades de sua realidade. Ao transferir um modelo de política, deve-se levar em conta que cada local possui suas particularidades, instituições, cultura, entre outros, que devem ser analisados no decorrer do processo a fim de realizar as devidas adaptações ao modelo. Logo, o processo de adaptação do modelo transferido à realidade local é de fundamental importância na busca de êxito para a transferência.

Neste sentido, verifica-se a complexidade para pesquisar a transferência de política, uma vez que ela envolve muitos atores, elementos, motivações e especificidades que precisam ser analisadas com profundidade para compreensão do processo como um todo.

Apesar de ser um campo de estudo em crescimento e que tem avançado em seu quadro conceitual, alguns autores lhe dirigem algumas críticas. Sobre a metodologia, alguns autores como Benson e Jordan (2011) afirmam que estudos de transferência de política são difíceis de generalizar, uma vez que trazem resultados de pesquisas baseadas em estudos de caso, cujos processos podem ou não se aplicam a outros casos. Entretanto, Newmark (2002) afirma que esses estudos, apesar de envolver um número limitado de casos, possuem análise qualitativa e detalhada, tendo como consequência resultados menos generalistas, porém mais específicos e profundos.

Lodge e James (2003) também criticam a transferência de política, pois acreditam que ela é difícil de desembaraçar de outras formas de desenvolver políticas, o que dificulta sua identificação e análise. Para os autores, uma saída seria limitar o foco em certos elementos da transferência política, e desenvolver medidas claras da transferência pode ser um meio de

desenvolver esta abordagem. Um modo, por exemplo, seria captar os modos e fatores particulares de cada local, sendo responsáveis pela adoção de determinada política.

Neste sentido, uma saída para os estudos de transferência de política se deu a partir do avanço no quadro conceitual com Dolowitz e Marsh (2000), que buscam a compreensão dos diversos conceitos envolvidos no processo de transferência. Para aprofundar esses conceitos, Dolowitz e Marsh (2000) apresentam um modelo de análise do processo de transferência de políticas, o qual será aprofundado na seção 3.4, baseado em questões fundamentais para o estudo: Por que transferir? Quem está envolvido na transferência? O que é transferido? De onde as lições são transferidas? Qual o grau de transferência? O que restringe/constrange a transferência? Como demonstrar a transferência de política? Como a transferência leva ao fracasso da política? A partir dessas questões, os autores acreditam ser possível analisar o processo de transferência e seus principais elementos. Nessa perspectiva, eles avançam ao propor uma nova forma, mais clara e objetiva, de abordar a transferência de política.

Com o desenvolvimento desse modelo, os autores acreditam na possibilidade de ampliar estudos sobre a transferência de política, principalmente pesquisas com estudos de caso. Esses estudos revelariam com maior profundidade os elementos envolvidos no complexo processo de transferência, consolidando seu referencial teórico.

Diante desse breve panorama sobre a transferência de política, apresentando suas principais características e debates, faz-se necessário conhecer outros formatos que a transferência de política pode assumir de acordo com suas especificidades. Existem outras formas de abordar a transferência, como discutido anteriormente, mas nesta pesquisa abordaremos brevemente as principais abordagens: a *lesson drawing* (tirar lição) e o transplante institucional. Vale ressaltar que a transferência é conceito amplo e complexo, então não se limita apenas aos formatos apresentados nesta pesquisa.

3.2.3.1 Tirar lição

Tirar lição (*Lesson drawing*), segundo Rose (1991), é buscar absorver conhecimento que auxilia a tomada de decisão sobre um assunto, elaborado após o fato e a partir da observação ou experiência. Para o autor, o processo de tirar lição tem início quando surge uma insatisfação com o *status quo* na realidade local, seja em uma instituição, uma política ou programa. Os formuladores de políticas são movidos pela necessidade de dissipar insatisfação e resolver problemas. Rose afirma que cada país tem seus problemas, os quais são únicos para seu tempo e local, contudo, os problemas não são exclusivos de um único país. As preocupações com a

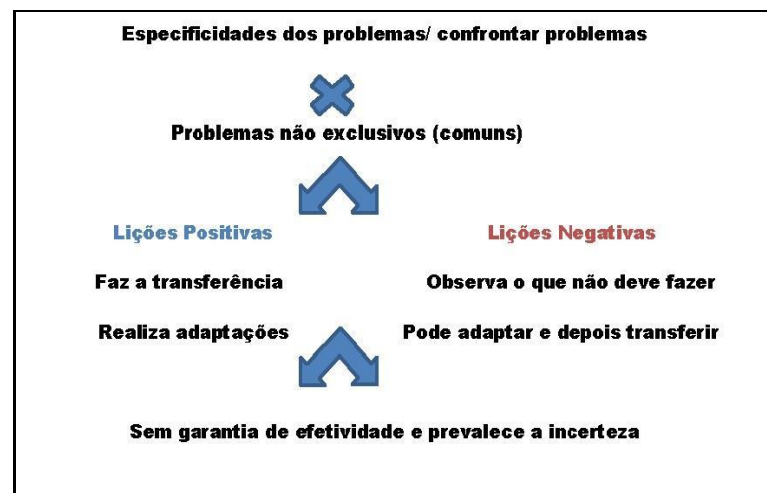
população e políticas públicas como educação, saúde, previdência etc. são comuns entre as mais diversas localidades no mundo. Diante desses problemas, Rose afirma: “O processo de tirar lição começa com a busca de programas em vigor em outros lugares, e termina com a *avaliação prospectiva* do que aconteceria se um programa já em vigor em outro lugar fosse transferidos nossa realidade” (ROSE 1991, p. 3, grifo do autor).

Mesmo com a avaliação do que aconteceria com a transferência de um programa, o desafio que permanece na retirada da lição é a incerteza. Isso se deve a não haver garantias de que uma lição tirada será desejável e prática em contextos diferentes, com instabilidades políticas, sociais e econômicas (ROSE, 1993).

No processo de tirar a lição se acredita que, ao se confrontar os problemas comuns, os responsáveis de cada governo podem aprender a responder essas demandas com outros países, estados ou municípios. Rose (1993, p. 5, tradução nossa) afirma que “se a lição é positiva e a política funciona, então ocorrerá a transferência, com as devidas adaptações. Mas, se a lição é negativa, os formuladores de políticas aprendem o que não devem fazer ao observar os erros dos outros locais”.

A Figura 6 apresenta a transferência de política a partir de lições positivas e negativas. Inicialmente é necessário o reconhecimento de problemas locais que são comuns em outras localidades. A partir da experiência política desenvolvida em outros locais, pode-se utilizar as lições positivas e realizar a transferência ou pode-se observar as lições negativas e fazer as devidas adaptações e, em seguida, transferir ou descartar o modelo. Mas, tanto no caso de lições positivas quanto negativas, o que prevalece é a incerteza com relação aos resultados da transferência.

FIGURA 6 – LIÇÕES POSITIVAS E LIÇÕES NEGATIVAS



Fonte: a autora.

Desta forma, a lição é definida pelo autor como uma conclusão sobre um assunto a partir da observação, orientação ou experiência de outras locais ou no próprio passado da instituição. De forma geral, é a conclusão orientada para a ação sobre um programa ou programas em funcionamento em outros lugares, tais como outra cidade, outro estado, outra nação ou o próprio passado de uma organização. Para Rose (1991), os políticos são orientados para a ação e, para isso, precisam tomar decisões; já uma lição se concentra em programas específicos que os governos possuam ou possam adotar. Portanto, tirar lição é mais do que uma avaliação de um programa em seu próprio contexto, implica também uma decisão sobre colocar em prática, em um outro contexto, a lição aprendida.

Sobre o aprendizado durante o processo de tirar lição, Rose afirma:

“As lições se referem ao que se aprende. Uma lição é mais do que aprender por si só. Ela relaciona ações em outros lugares com problemas substanciais em um órgão do governo. As lições não exigem que a mudança no comportamento seja uma condição da aprendizagem. Um programa em outro lugar pode ser avaliado negativamente, ou então, pode ser que a conclusão aponte que não há nenhuma maneira em que a transferência seja possível. Enquanto os cientistas sociais se concentram no modo como os formuladores de políticas aprendem (ver Etheredge, 1981), muito pouca atenção é dada às conclusões ou lições resultantes da aprendizagem. As lições pertencem ao mundo de *Angewandte Sozialwissenschaft* (ciência social aplicada) ” (ROSE, 1991, p. 7 – tradução nossa).

Para o autor, a preocupação com a possibilidade de transferência de um programa a partir de um lugar para outro é uma característica distintiva de tirar lição, uma vez que é necessário dedicar o máximo de cuidado para examinar a probabilidade ou não de transferência. Logo, uma das preocupações centrais de tirar lição é a identificação das circunstâncias em que as políticas foram implementadas e aplicadas, ou seja, as diferenças existentes entre as localidades.

Rose (1991) ainda destaca que tirar lição, isto é, a conclusão orientada que os formuladores de políticas tiram, não se pauta somente na experiência e nos modelos de outras localidades, mas também a partir de comunidades epistêmicas, como redes informais de *experts* em determinado tema. O formulador busca ideias e conhecimentos especializados que possam auxiliá-lo na tomada de decisão.

Uma comunidade epistêmica é uma rede de pessoas baseada em seu conhecimento sobre algo específico e que pode se afirmar ou se reconhecer como relevante para a política com base em suas crenças profissionais comuns e padrões de julgamento e preocupações políticas internamente compartilhadas (HAAS, 1992). Assim, os formuladores de políticas

podem utilizar esse fluxo de informações como lições para a ação, no momento em que surgir a necessidade de resposta a uma insatisfação.

Segundo Haas (1992), essas comunidade epistêmicas podem incidir sobre a definição das políticas de duas formas. Uma é fornecendo ao governo informações ou conselhos sobre um caminho adequado. Outra é identificando o problema, a política que deve ser adotada e seu desenho, a fim de solucionar o problema ou insatisfação. Exemplos da influência de comunidades epistêmicas são perceptíveis nas políticas de saúde, nas quais especialistas da área influenciam diretamente diversos governos sobre decisões no combate de endemias, escolha de medicamentos e vacinas, adoção ou não de alguns procedimentos etc. Dessa forma, tirar lição para Rose tem como base uma conclusão orientada, seja por experiências de outros locais ou por comunidades epistêmicas, mas que vão auxiliar a tomada de decisão do formulador de política.

Outro elemento importante no processo de tirar lição são as formas de organização governamental e sua legislação. Para Rose (1993), essas diferenças de organização influenciam a tomada de decisão dos formuladores de políticas, pois o envolvimento no problema pode se dar de maneira horizontal, vertical ou, ainda, paralela. O autor cita exemplos como a França, estado unitário, que se baseia explicitamente em sua autoridade hierárquica, movendo ideias acima e abaixo dessa hierarquia vertical. Já no Federalismo, existe uma multiplicidade de fontes de ideias, pois os estados mesmo sujeitos às regras federais operam com considerável poder discricionário, dando margem para variações em suas lições. Rose ainda explica o caso da União Europeia, exemplo de instituição intergovernamental, que tem alguma autoridade sobre seus membros e recursos financeiros e acaba influenciando os tomadores de decisões que observam os programas da União Europeia e questionam sua aplicação em seus países. Portanto, o autor afirma que a movimentação de ideias na retirada de lição tem certa relação com o tipo de autoridade e forma de organização de cada país.

De forma geral, Rose (1991) sintetiza a possibilidade de se aplicar um programa em vigor em um país, em outro local no futuro, por meio da descrição de passos importantes que devem ser aplicados com o escopo de reduzir as incertezas e deixar o programa mais próximo da realidade do país que vai recebê-lo. O primeiro passo é a busca ativa de informações sobre programas desenvolvidos em outros lugares, que tenham abordado problemas semelhantes. O segundo passo é a produção de um modelo conceitual (não uma réplica exata do modelo original), com descrição precisa, mas elementos genéricos. Este deverá conter elementos básicos, que posteriormente se dividirão em ações específicas e mais detalhadas. O terceiro passo é a comparação de modelos em prática em outras localidades com os programas presentes

na realidade local e que apresentam problemas ou geram insatisfação. Logo, faz-se necessário avaliar sua aceitabilidade política no país que adotará o modelo e ainda a viabilidade de recursos – elencando e comparando os recursos políticos, econômicos, sociais, históricos e culturais do país de origem com as especificidades locais (ROSE, 1991).

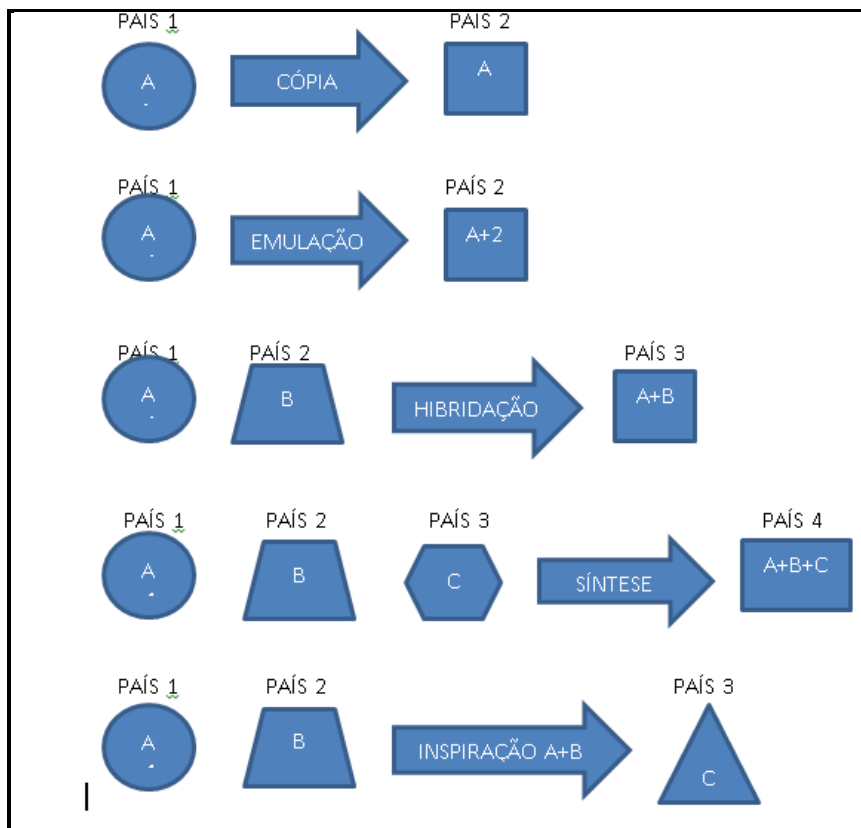
Com a realização desses três passos, um *policy maker* ainda pode optar por cinco formas de aproveitar ou fazer uso de uma lição: cópia, emulação, hibridação, síntese e inspiração.

Sobre as cinco formas de utilizar uma lição de um local para outro, Rose explica que

A cópia é a adoção mais ou menos intacta de um programa que já está em vigor em outra localidade. A emulação é a adoção de um programa que já está em vigor em outra localidade, mas realizando ajustes e adaptações em diferentes circunstâncias e especificidades locais. A hibridação é a combinação de elementos a partir de dois locais diferentes. A síntese é a combinação de elementos familiares de programas em vigor em três ou mais lugares diferentes. A inspiração utiliza programas como estímulo intelectual para o desenvolvimento de um novo programa sem um análogo em outros lugares (ROSE, 1993, p. 17, tradução nossa).

Assim, a Figura 7 resume as formas de se fazer uso de uma lição, de acordo com Rose.

FIGURA 7 – TIRAR LIÇÃO



Fonte: a autora.

Apesar de o autor explicitar cinco formas de tirar uma lição, ele ressalta que o processo de formulação de políticas é um ato criativo e que é de fundamental importância realizar adaptações de acordo com a realidade local. A mera cópia de programas, mesmo sendo mais simples, tem que lidar com grande número de variáveis institucionais e contextuais diferentes, dificultando a efetividade do processo. Assim, Rose ressalta que o ponto-chave do processo de tirar uma lição é a preocupação com ajustes de acordo com a realidade local.

De forma geral, Rose trata a retirada da lição como um atalho e não uma inovação, pois ela utiliza as experiências disponíveis de outros lugares para elaborar um programa para sua realidade, e tais experiências são atraentes por causa da evidência de eficácia em outros lugares.

3.3 O TRANSPLANTE INSTITUCIONAL

O transplante não é fenômeno novo, embora tenha claramente mudado ao longo do tempo. No passado, o transplante institucional foi, muitas vezes, diretamente imposto a territórios e populações conquistadas. Com a recente democratização dos estados existentes e a criação de novos estados no processo de descolonização do mundo não europeu, o transplante institucional é, com maior frequência, posto em movimento pelas pessoas na sociedade de acolhimento.

Sobre as principais motivações para o desenvolvimento do transplante institucional, pode-se afirmar que

"Os motivos dos "transplantadores" podem ser muito diversos, mas a idéia geral é trazer melhorias para a sociedade receptora. O empréstimo de instituições bem-sucedidas de outro lugar é visto como um meio de acelerar o desenvolvimento ou alcançá-lo com custos mais baixos. As potências imperiais também usam instituições novas e importadas para acabar com a resistência local, porém, elas também estão convencidas de trazer o progresso, para não dizer "civilização", para a sociedade receptora. Quando o empréstimo é induzido localmente, essa concepção de trazer o progresso é ainda mais forte. Em todos os casos, o transplante é visto como menos dispendioso e mais propenso a alcançar sucesso do que a própria inovação. Isto se aplica aos argumentos substanciais e processuais. As instituições existentes têm se garantido (mesmo que num contexto societal diferente), e é mais fácil convencer aqueles que ainda relutam a mudar através da apresentação desses resultados, do que argumentando sobre idéias completamente originais " (JONG; LALENIS; MAMADOUH, 2002, p. 4 – tradução nossa).

Nesta perspectiva, os autores compreendem que as instituições mudam conforme o contexto histórico, mas que, em meio às incertezas do sistema capitalista, as inovações institucionais geralmente são utopias. Na maioria das vezes, as reformas são inspiradas por

experiências de outros lugares: as instituições são emprestadas de outro lugar, buscando reduzir custos e incertezas, bem como distribuir ônus e bônus, a partir de modelos de instituições de outros locais.

Segundo Mamadouh e Jong (2002), nossa sociedade é formada por instituições – padrões estáveis de interações sociais. Elas podem ser transformadas durante um processo incremental de mudança, mas ajustes radicais e reformas também são comuns.

Sobre a definição e importância das instituições, Hodgson afirma:

"As instituições são os tipos de estruturas mais importantes no âmbito social: constituem o material da vida social. A crescente importância do papel das instituições na vida social envolve o reconhecimento de que grande parte da interação e da atividade humana está estruturada em regras explícitas ou implícitas. Sem fazer muita violência à literatura relevante, podemos definir as instituições como sistemas de regras sociais estabelecidas e prevalentes que estruturam as interações sociais. A língua, o dinheiro, as leis, os sistemas de pesos e medidas, a etiqueta e as empresas (e outras organizações) são, portanto, todas as instituições " (HODGSON, 2006, p. 2 – tradução nossa).

Hodgson (2006) compreende as instituições como regras sociais em funcionamento. Estas compreendem uma liminar normativa socialmente e habitualmente transmitida que cria certa regularidade na sociedade. As regras são socialmente transmitidas a partir de sua replicação, isso depende de uma cultura social desenvolvida e algum uso da linguagem. A replicação das instituições tem como elemento essencial os hábitos. Para o autor, as instituições funcionam porque as regras são incorporadas aos hábitos predominantes de pensamento e de comportamento. O hábito é um mecanismo psicológico que forma a base de muitos comportamentos dos seguidores de regras. Contudo, para que o hábito tenha uma característica de regra, tem de adquirir conteúdo normativo e também ser potencialmente codificável.

Desta forma, as regras incluem normas de comportamento e convenções sociais, bem como as regras legais. Elas são potencialmente codificáveis, os membros da comunidade possuem conhecimento dessas regras. As regras precisam ser codificáveis para que as violações sejam identificadas, as pessoas saibam como agir em determinadas situações e para que a comunidade seja capaz de seguir e compartilhá-las.

Assim, para estudar instituições é preciso levar em consideração seus contextos sociais, históricos e culturais, pois, como elas são socialmente transmitidas, dependem de aspectos da sociedade, tais como a realidade, os hábitos, o ambiente e a história. Portanto, para Hodgson (2006), seus conceitos favorecem análises específicas e historicamente localizadas.

North (1991) explica as instituições como formais e informais. As formais são restrições, tais como leis, regras, constituições, dentre outros, isto é, os aspectos legais. Já as

instituições informais são as normas de comportamento, convenções e códigos de conduta, ou seja, restrições não registradas ou codificadas de forma legal.

Entretanto, Hodgson (2006) critica essa dicotomia e afirma que North focalizou mais as instituições formais e acabou negligenciando as instituições informais, que são tão importantes quanto as formais. Neste sentido, ele não partilha da ideia de dicotomia, mas sim de instituições como um sistema de regras sociais estabelecidas e enraizadas para estruturar as relações sociais.

Mamadouh e Jong (2002) corroboram com esta visão de unidade ao afirmar que as instituições possuem aspectos formais e informais, os quais devem ser analisados em conjunto de forma sistematizada.

Sobre a totalidade do complexo institucional composto por instituições formais e informais, os autores afirmam:

"Em geral, é possível fazer a distinção entre instituições formais e informais. As formais são as regras legais que ditam quem tem permissão ou não ou quem tem a obrigação ou não de realizar quais ações e em que condições. Já as instituições informais são práticas sociais e rituais baseados em valores e normas culturais implícitas. As instituições formais se referem, basicamente, a competências e obrigações, enquanto as instituições informais lidam com os modos de comportamento considerados apropriados em determinadas circunstâncias. Em conjunto, as instituições formais e informais constituem todo o complexo institucional, ou seja, as regras juntamente com as práticas que elas implicam. Sem alguma delas, seria possível entender apenas as regras de acordo com o livro, independentemente de como elas funcionam em padrões gerais de comportamento ou, então, apenas os padrões gerais de comportamento sem saber se e como eles são respaldados judicialmente" (MAMADOUH; JONG, 2002, p. 21 – tradução nossa).

Mamadouh e Jong (2002) ainda afirmam que o transplante institucional ocorre justamente na tensão entre as instituições formais e informais. Na maioria dos casos, os constituintes ou tomadores de decisão política têm a intenção de mudar uma lei, prática ou política de seu país e desejam adotar a lei, prática ou política como é desenvolvida em outro país. É praticamente impossível transplantar toda a gama de instituições formais e informais de uma só vez. No entanto, ao adotar, pelo menos, as instituições formais do país doador em seu próprio solo, muitas vezes implicitamente, espera-se que as práticas culturais concomitantes seguirão essas mudanças. Instituições informais, embora não sejam totalmente independentes da esfera formal, são muito mais evasivas e ainda mais difíceis de desembaraçar do que no transplante de instituições formais.

Mamadouh e Nauta (2002) reforçam a ideia da relação entre instituições formais e informais no transplante institucional ao afirmar que, no processo de transplante, devem ser

levadas em conta as instituições do doador e do receptor para que o processo seja completo. Se no transplante se adotam apenas as instituições formais de determinado local, esse processo terá problemas devido à não adoção de instituições informais adicionais, como questões culturais. Essa ausência de instituições adicionais prejudica o processo de transplante, deixando-o incompleto e, muitas vezes, sem sucesso.

Dessa forma, existe uma preocupação quanto à adequação do transplante ao contexto local. Portanto, o transplante institucional envolve uma tentativa consciente de alterar as instituições existentes e substituir ou complementá-las com instituições transplantadas de outro local e em outro contexto.

Neste sentido, há duas perspectivas principais sobre as instituições. Na primeira, elas são vistas como o resultado histórico de um longo processo evolutivo. Na segunda, elas são vistas como uma construção social, ou seja, foram planejadas/desenvolvidas. A primeira perspectiva tende a ver transplante institucional como uma tentativa perigosa de alterar a evolução provável e natural das instituições existentes, enquanto a segunda pode superestimar a promessa de transferência de políticas (JONG; LALENIS; MAMADOUH, 2002).

Diante disso, os autores apresentam duas perspectivas do transplante, a estimulada pelos atores (*actors pulling in*) e a evolutiva (*goodness of fit*). A primeira pressupõe que a transferência institucional envolva três condições necessárias: 1) as elites estatais se referem explicitamente a um modelo de destaque de outro lugar; 2) as elites tentam identificar o quadro jurídico do modelo estrangeiro e os atores ajudam a colocá-lo em funcionamento; e 3) essas elites constroem uma réplica da totalidade ou parte do modelo, a partir do zero ou vão remodelar instituições originárias, com o objetivo de aproximá-las do modelo estrangeiro (JACOBY, 2000, p. 2). Para Jacoby, transferência efetiva é o resultado de uma combinação de uma sociedade organizada e uma estratégia flexível.

Deste modo, a flexibilidade na utilização e adaptação do modelo original é necessária para torná-lo significativo e aceitável em seu novo ambiente institucional. É teoricamente impossível que o Estado ou as elites nacionais em favor da mudança institucional aceitem um modelo alheio à sua realidade, assim, ignorar esses atores locais e impor uma cópia exata do original pode levar o transplante ao fracasso. Portanto, a perspectiva do “*actors pulling in*” reporta a importância dos atores no processo de transplante institucional, seja no processo de escolha do modelo, na sua implantação, na adaptação ou difusão.

Já a segunda perspectiva de transplante se refere à evolução – *goodness of fit* – e geralmente enfatiza incompatibilidades entre doador e receptor do modelo. Ela se baseia no pressuposto de que famílias de países podem ser distinguidas e que os membros de cada um

desses agrupamentos possuem características que influenciam na adequação e possibilidade de transferência de instituições. Essa ideia de família aponta que alguns países são mais semelhantes entre si do que a outros (JACOBY, 2000, p. 2).

Segundo Therborn (1993, p. 32), existem quatro tipos de famílias de países:

"Em primeiro lugar, há o tipo de linhagem unido por descendência a partir de uma origem em comum de algum tipo. Em segundo lugar, existem os irmãos separados, países afins separados por fronteiras estaduais ou, mais concretamente, por unidades sociais não vinculadas ao Estado, com semelhanças significativas entre elas, irreduzíveis à ascendência comum. Desse modo, temos o que poderíamos chamar de grupos de afinidade (eletivos), a *Wahlverwantschaft* conectada pelo processo de difusão, de imitação ou de evitação (afinidade negativa), livremente eleita ou estabelecida por pressão. Finalmente, existem as parcerias, os sindicatos de coordenação deliberada. O parentesco dos países é multilinear, sobreposto e centrado no sujeito (tradução nossa)"

De acordo com Lalenis, Mamadouh e Jong (2002), o conceito de famílias de países é significativo para o estudo de transplantes institucionais, mas os laços entre o conceito e as análises atuais estão cada vez mais fracos. Isso porque o transplante multilateral tem aumentado em muitas áreas de políticas. Desta forma, questiona-se como esses laços se dão na prática do transplante institucional.

O termo transplante refere-se mais frequentemente a transferências que cruzam linhas culturais, ou seja, transplantes entre famílias distintas. Todavia, os empréstimos entre os membros da mesma família são os mais comuns. Os transplantes através das fronteiras familiares parecem atrair mais atenção acadêmica, sendo enquadrados como um problema ou uma anomalia. A maioria das publicações atuais sobre o transplante institucional tem como centro os processos de transplantes ocorridos no mundo anglo-saxão. Nesses, geralmente a afinidade entre as famílias leva os países a estarem mais familiarizados com as instituições dos outros países, embora nem sempre haja o desejo de desenvolver um transplante. Caso ele ocorra, as diferenças institucionais em qualquer um dos níveis de ação podem fazer o transplante mais ou menos eficiente do que previsto (LALENIS; MAMADOUH; JONG, 2002).

De forma geral, os autores concluem que as famílias de países com base na descendência comum estão desaparecendo por causa da generalização das transferências. Enquanto isso, as famílias com base em um destino comum e em processos de *design* institucionais comuns, tais como a União Europeia, estão em ascensão. Assim, o desenho institucional multilateral tornou-se mais significativo para o transplante institucional do que a mera cópia de modelos entre famílias distintas ou do mesmo grupo. Portanto, desenhos

institucionais mais flexíveis são passíveis de adaptações e podem se adequar melhor à realidade de cada país.

Com relação às duas perspectivas do transplante apresentadas, Mamadouh, Jong e Lalenis (2002) afirmam que a estimulada pelos atores (*actors pulling in*) e a evolutiva (*goodness of fit*) não devem ser vistas como excludentes, mas como complementares. Isso porque elas lançam luz em diferentes aspectos do processo de transplante. Esses *insights* podem orientar aqueles que estudam o transplante institucional, pois esse conhecimento pode ser resumido em proposições hipotéticas do provável sucesso do transplante. Na perspectiva do estímulo dos atores não significa que vale tudo para transplantar, mas é um aviso para que potenciais transplantadores não desenvolvam tentativas de transplante impensadas, que não deixam espaço de manobra para os atores locais. Assim, ela sublinha a importância do processo de ajuste. Da mesma forma, a segunda perspectiva não significa, necessariamente, que as escolhas são limitadas a países comparáveis. No entanto, é um aviso para potenciais transplantadores contra o descaso da situação existente no local em que o transplante deve ser implantado.

Sobre essas duas perspectivas do transplante institucional, Lalenis, Mamadouh e Jong (2002) apresentam algumas conclusões baseadas nas análises de estudos de casos sobre transplantes institucionais evolutivos e estimulados pelos atores na Europa. Essas conclusões apresentam considerações importantes para análise do transplante institucional e ampliam o nível de discussão sobre ele.

A primeira conclusão refere-se à questão da imposição de um transplante por uma força externa ou não. Segundo os autores, não se pode concluir que a imposição é ruim ou menos eficaz que o transplante voluntário. Mas ela demonstra a importância da identificação e interpretação das redes de políticas envolvidas na sociedade e que vão influenciar diretamente na aceitação ou não do transplante. Desta forma, eles concluem que a construção de coalizões fortes e leais para com o empreendimento de reforma, em todas as camadas governamentais, é muito importante (LALENIS; MAMADOUH; JONG, 2002).

Para Jong e Hertog (2002), é de fundamental importância o envolvimento da sociedade civil nas tomadas de decisão sobre transplantes institucionais. Assim, mesmo na imposição, é importante a participação de outros atores. Essa participação permite mais liberdade para difundir e debater ideias, crenças e necessidades e possibilita a busca do aperfeiçoamento do modelo do doador ao receptor.

A segunda conclusão foi de que a cópia de um modelo dificulta o processo de transplante mais do que a adaptação às circunstâncias locais. O transplante institucional promovido por meio de um desenho único sobre o qual atores locais ou setoriais têm pouca ou

nenhuma margem de contribuição ao desenho pode se deparar com altas taxas de insucesso. Esse é um dos perigos do transplante institucional, quando a mudança ocorrida baseia-se na cópia idêntica dos doadores para os receptores (LALENIS; MAMADOUH; JONG, 2002).

Sobre a analogia do termo transplante e a relação entre doadores e receptores e processo de adaptação após o transplante, os autores salientam que

"O termo "transplante" é uma analogia corporal que sublinha o perigo de tal ação. Os transplantes cirúrgicos geralmente falham porque o corpo receptor rejeita o novo órgão ou sangue novo. O termo aponta para a necessidade de cuidar da compatibilidade do transplante no novo receptor. Ainda assim, as analogias do corpo têm valor limitado. Ao contrário do caso da Al-Jazeera, a maioria dos transplantes institucionais dificilmente envolve a remoção física de pessoas e organizações da sociedade doadora para a receptora. É mais frequentemente uma história de imitação e emulação. Além disso, as instituições emprestadas são muito mais maleáveis do que os órgãos, e podem ser transformadas de modo que se ajustem às circunstâncias locais" (JONG; LALENIS; MAMADOUH, 2002, p. 25 – tradução nossa).

Os autores ainda alertam que as dificuldades no transplante institucional se dão pela sua ocorrência precipitada e ausência de compatibilidade entre os doadores e receptores, que trazem resultados inesperados, tais como rejeição e resistência.

Com relação à compatibilidade entre os doadores e receptores do modelo transplantado, os autores afirmam:

"No entanto, os transplantes institucionais geralmente são feitos confusa e precocemente. Falta uma análise cuidadosa da relação entre os objetivos do transplante e da instituição transplantada. A compatibilidade entre a instituição transplantada e as instituições existentes não é prevista corretamente, se é que a previsão é feita, resultando em conflitos durante a implementação, resistência e rejeição, além de efeitos inesperados. Dessa maneira, os transplantes institucionais são muitas vezes considerados tentativas fracassadas de reproduzir o modelo original, mesmo que fossem um passo significativo na direção certa na busca de um sistema institucional melhor e mais eficiente" (JONG; LALENIS; MAMADOUH, 2002, p. 17 – tradução nossa).

As dificuldades existentes nos transplantes podem levar a uma falsa conclusão sobre suas consequências, pois muitas vezes o problema pode estar na idealização e formatação do desenho institucional, principalmente quando foi transplantado sem levar em conta as especificidades locais ou a dificuldade posterior de adaptar o desenho à realidade.

Segundo Jong (2002), os atores devem fazer adaptações estratégicas ao modelo transplantado, bem como devem estar atento aos exemplos à sua volta. No transplante, o receptor deve estar atento às lições positivas e negativas de seu doador e deve encontrar suas próprias soluções, adaptando o modelo à sua realidade local. Portanto, Jong ressalta que o

modelo de sucesso é um processo contínuo que nunca terá uma fase final, mas sim a manutenção de uma aprendizagem eclética buscando práticas úteis em outros lugares, mantendo uma atitude crítica e efetivando a modelagem de exemplos de acordo com sua própria realidade.

Bueren, Bougrain e Knorr-Siedow (2002) exemplificam essa conclusão com o caso do transplante do modelo de liberalização rodoviária da Suécia para a Finlândia. Para os autores, a Finlândia utilizou as lições positivas e negativas do modelo sueco para desenvolver o transplante, o qual buscou encontrar respostas aos seus problemas locais.

A terceira conclusão, segundo Lalenis, Mamadouh e Jong (2002), afirma que considerar um modelo definitivo faz com que o processo de transplante seja mais difícil do que um modelo mais vagamente definido ou mesmo a combinação de vários modelos. Os modelos vagamente definidos e os múltiplos modelos são mais versáteis e sua natureza variável mostrou ser mais eficaz em quase todos os estudos de caso. Segundo Verheul (2002), o uso de múltiplas fontes no processo de transplante institucional possibilita mais liberdade para produzir uma mistura de objetivos e ações mais apropriados ao contexto institucional do receptor.

A quarta conclusão ressalta que as semelhanças entre receptor e doador não facilitam necessariamente o processo de transplante, em comparação com as diferenças. Para os autores, mais importante que semelhanças é a congruência entre o transplante institucional e o contexto institucional em que esses elementos são transplantados. Logo, a realidade e especificidades locais do receptor devem ser analisadas e priorizadas no transplante, independentemente de semelhanças ou diferenças entre o doador e receptor (LALENIS; MAMADOUH; JONG, 2002).

Para Jong e Haran (2002), o transplante institucional pode não ter o efeito esperado, mesmo em países que possuam muitas semelhanças e que façam parte de uma mesma “família de países”. Isto se dá pois os países podem apresentar disparidade entre os contextos institucionais, tais como questões partidárias e democráticas, bem como questões históricas arraigadas que influenciam sua atuação. Logo, diferenças institucionais entre os países aparentemente afins continuam existindo, apesar de evidentes afinidades políticas, jurídicas e culturais.

Um exemplo disso foi apresentado por Jong e Hertog (2002) ao analisarem o transplante institucional do sistema educacional da Alemanha Ocidental para a Oriental. Apesar de inúmeras semelhanças, localidades apresentavam especificidades culturais e organizacionais que não foram levadas em conta no transplante. Desta forma, mesmo tendo semelhanças entre o doador e o receptor, não houve o direcionamento do modelo ao contexto local da Alemanha Oriental, dificultando a aplicação do modelo transplantado.

Para Lalenis, Mamadouh e Jong (2002), a quinta conclusão afirma que o caráter genérico de um transplante facilita o processo de transplante. Ou seja, o transplante de um enquadramento legislativo ou procedimentos legais específicos são mais problemáticos do que a simples adoção de lições mais gerais e abstratas de política, ideias e ideologias.

Parker (2002) ainda afirma que muitos transplantes institucionais avançam mais no papel do que na realidade, pois muitos países apostam na cópia de leis e planos para o desenvolvimento de transplantes de modelos de outros locais, mas estes não saíram do papel ou saíram apenas parcialmente sem muito sucesso. O autor ressalta a importância de transplantes com maior liberdade para implementá-los de acordo com as condições peculiares do receptor.

Um exemplo dessa conclusão foi o transplante do planejamento do comércio varejista da França para Espanha, o qual se desenvolveu por meio da cópia do modelo de planejamento, inclusive de leis sobre varejo. Entretanto, a mera cópia da lei da França não resolveu o problema local da Espanha referente ao comércio varejista. Por conseguinte, o transplante falhou devido à falta de interação entre a legislação e a realidade local.

A última conclusão refere-se a períodos especiais, isto é, espaços de tempo em que a oportunidade de ocorrer transplantes institucionais é maior. A decisão de mudar de modelo caracteriza-se por um sentido de urgência e emergência, o qual cria janelas de oportunidades políticas e conjunturas críticas que facilitam o processo de transplante em comparação com os períodos de estabilidade (LALENIS; MAMADOUH; JONG, 2002).

Menz (2002) estudou o transplante do programa de reformas políticas e econômicas do Reino Unido e Estados Unidos para a Nova Zelândia. O autor afirma como essencial para este transplante “o tempo e o momento” em que a Nova Zelândia se encontrava. Suas estruturas internas aceitaram com facilidade as reformas devido ao momento de crise e os canais de difusão do transplante. Esses canais tinham uma importante fonte intelectual que influenciaram a Nova Zelândia a aceitar como hegemônico o modelo do Reino Unido.

A partir dessas conclusões, é possível perceber que o transplante institucional é um processo complexo e possui diversas dimensões e variáveis. Mamadouh (2002) desenvolve uma análise tendo como enfoque a complexidade e as múltiplas dimensões de um transplante institucional. Para a autora, os Estados possuem autonomia e muitas diferenças institucionais que influenciam todo o processo de transplante. Para ela, é de fundamental importância estudar essa complexidade e acompanhar os atores após o transplante para analisar como lidam com essas diferenças institucionais. Apesar de Mamadouh destacar estes elementos fundamentais

para o estudo das adaptações do transplante, ela não detalha como isso ocorre depois do transplante, sendo necessário aprofundar esse campo de estudo.

Desta forma, Mamaoudh alerta sobre a importância do processo posterior ao transplante, uma vez que o desenho de política é feito para determinadas características locais e, quando ocorre o transplante, o modelo é levado para outro local com outra realidade local, sendo necessária a preocupação com a adaptação do modelo. Qualquer sugestão de desenho institucional tem por base a pergunta sobre quem são os responsáveis pelo desenho institucional. Diante de tal obstáculo, Goodin (1996, p. 28) sugere o seguinte:

[...] mesmo na instância das nossas intervenções intencionais, o que devemos buscar não é desenhar diretamente instituições. De outro modo, devemos buscar desenhar esquemas para que se desenhem instituições – esquemas que levarão em conta a multiplicidade de arquitetos e a natureza entrelaçada de suas intervenções intencionais no processo de desenho.

Ou seja, as instituições desenhadas (ou copiadas) longe da realidade local sobre a qual terá impacto podem ser fadadas a não cumprir a missão esperada. Segundo Jong, Lalenis e Mamadouh (2002, p. 15), “as distâncias (física e social) aumentam entre as sociedades doadora e receptora, causando prováveis problemas de adequação e incompatibilidade” (tradução nossa).

Essa relação entre doadores e receptores fica ainda mais complexa, pois o desenhista original pode não ter exatamente em mente a mesma missão esperada por aqueles com os quais a instituição transplantada irá operar. Assim, se estabelece uma relação verticalizada, isto é, de cima para baixo, na qual alguém toma decisões, planeja e constrói uma instituição que será aplicada em qualquer localidade de modo não sensibilizado à sua realidade (PESSALI, 2011).

É difícil avaliar se um transplante institucional é bem-sucedido ou não, uma vez que depende diretamente das perspectivas tomadas, objetivos do transplante, instituições transplantadas, instituições específicas do doador e receptor e particularidades locais. Por isso, os observadores e teóricos precisam entender por que e como determinadas instituições são transplantadas.

Com a ampliação do debate sobre o transplante institucional, principalmente no Reino Unido, abrindo novas possibilidades de estudos sobre diferentes casos, alguns autores apresentam suas críticas. Benson e Jordan (2011) afirmam que apesar do conceito ser útil, contemporâneo, e atender contextos analíticos diversos, o desafio está em não estender a contribuição analítica para o ponto no qual ela revela cada vez menos sobre cada vez mais, tornando-se abrangente demais sem explicar profundamente os fenômenos.

Lodge e James (2003) argumentam que se trata de um conceito amplo, que dificulta sua diferenciação de outras propostas de *policy-making*. Os autores ainda afirmam que os defensores da teoria da transferência não desenvolveram considerações específicas sobre o papel e a falha das instituições nas informações e aprendizado. Neste sentido, Lodge e James propõem outras abordagens que poderiam complementar e contribuir na superação dessas limitações, como o institucionalismo.

Mamadouh e Jong (2002) e Dolowitz e Marsh (2000) também reconhecem algumas limitações e dificuldades para o desenvolvimento desses estudos, uma vez que se trata de uma abordagem ainda pouco discutida, que envolve elementos amplos e complexos os quais ainda precisam ser mais difundidos e estudados. Logo, os autores ressaltam a necessidade de desenvolvimento de mais estudos empíricos para aprofundar o debate. Mamadouh e Jong (2002) ainda ressaltam que essas dificuldades no desenvolvimento de estudos empíricos se dão por conta dos limitados debates sobre a temática e a pequena gama de metodologias empregadas, que não estimulam a produção desse tipo de estudo.

Essa situação é ainda pior no Brasil, que não possui estudos aprofundados e empíricos sobre o transplante institucional em seu território. Assim, faz-se necessário investigar as possibilidades de aplicação desse referencial teórico no Brasil, visando ampliar o debate e elencar potencialidades e desafios em sua utilização.

Dentro desta lacuna de estudos no Brasil, esta pesquisa se propõe a contribuir para ampliação do debate sobre transplante institucional na academia. Este trabalho pretende trazer para o debate a possibilidade de aplicação deste referencial teórico em estudos de casos empíricos no território brasileiro. Assim, pretende-se aplicar a abordagem do transplante institucional em estudos sobre conselhos gestores de políticas públicas, em especial a institucionalização da participação popular nas políticas de assistência social. Portanto, este referencial será utilizado para analisar a ocorrência de transplante institucional do CMAS do município de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana.

Diante do pequeno volume de estudos e metodologia de pesquisas empíricas sobre o transplante institucional, foi necessária nesta pesquisa a adaptação do modelo de estudo de transferência de política de Dolowitz e Marsh (2000). Os autores criaram uma estrutura que consideram a mais adequada para análise de estudos empíricos, organizada em torno de questões explicativas do processo.

Assim, o modelo possibilita o desenvolvimento de estudos empíricos mais detalhados e busca apreender o processo de transplante como um todo. Ele tem a capacidade de explicar motivações, fases, sucessos e insucessos dessa atividade e, assim, estimular mais aplicações

empíricas. Para captar o fenômeno do transplante institucional, foram realizadas algumas adaptações ao modelo de acordo com a realidade dos estudos de caso analisados nesta pesquisa.

3.4. O MODELO DE DOLOWITZ E MARSH (2000)

Com o objetivo de avançar no debate conceitual e nas pesquisas empíricas sobre transferência de política, Dolowitz e Marsh (2000) desenvolveram seu modelo de análise que elenca algumas questões fundamentais: Por que transferir? Quem está envolvido na transferência? O que é transferido? De onde as lições são transferidas? Qual o grau de transferência? O que restringe/constrange a transferência? Como demonstrar a transferência de política? Como a transferência leva ao fracasso da política? A partir dessas questões os autores apresentam algumas possibilidades de respostas, conforme expressas na Figura 8.

FIGURA 8 – QUADRO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA

A Policy Transfer Framework											
Why Transfer? Continuum Want To..... Have To			Who Is Involved in Transfer?	What Is Transferred?	From Where			Degrees of Transfer	Constraints on Transfer	How To Demonstrate Policy Transfer	How Transfer leads to Policy Failure
Voluntary	Mixtures	Coercive			Past	Within-a Nation	Cross- National				
Lesson Drawing (Perfect Rationality)	Lesson Drawing (Bounded Rationality)	Direct Imposition	Elected Officials	Policies (Goals) (content) (instruments)	Internal	State Governments	International Organizations	Copying	Policy Complexity (Newspaper) (Magazine) (TV) (Radio)	Media	Uniformed Transfer
	International Pressures		Bureaucrats Civil Servants	Programs	Global	City Governments	Regional State Local Governments	Emulation	Past Policies	Reports	Incomplete Transfer
	(Image) (Consensus) (Perceptions) Externalities	Pressure Groups Political Parties	Institutions			Local Authorities		Mixtures Inspiration	Structural Institutional Feasibility	Conferences Meetings/ Visits	Inappropriate Transfer
	(Loans) (Conditions Attached to Business Activity)								(Ideology) (cultural proximity) (technology) (economic) (bureaucratic) Language	Statements (written) (verbal)	
	Obligations	Policy Entrepreneurs/ Experts	Attitudes/ Cultural Values	Negative Lessons			Past Relations				

Fonte: Dolowitz e Marsh (2000, p. 9).

Com relação à questão de “por que transferir”, os autores afirmam que a transferência pode ocorrer se o país deseja realizar o processo ou faz a transferência porque precisa. Neste sentido, o processo de transferência pode ocorrer por motivações voluntárias ou coercitivas. Na primeira possibilidade, ele ocorre como resultado da insatisfação com políticas existentes no local, assim os formuladores de política buscam soluções existentes para atenuar a insatisfação. Já a transferência coerciva envolve a imposição direta ou a pressão realizada por organizações

internacionais e financeiras, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, redes, atores, instituições ou comunidades epistêmicas que podem influenciar ou forçar políticas aos seus membros ou outros locais. Os autores ainda ressaltam que pode haver uma mistura de motivações coercitivas e voluntárias a partir de consensos, percepções externas, pressões, obrigações, condicionalidades em tratados e negócios, entre outros.

Dentro da discussão de por que fazer a transferência, Dolowitz e Marsh ainda apresentam a presença do *continuum*, ou seja, a existência de um processo de continuidade da transferência de política, mostrando que o processo se dá continuamente desde o aprendizado das lições até a imposição direta da política, indo além da simples dicotomia política coercitiva *versus* política voluntária.

Sobre “quem está envolvido na transferência”, Dolowitz e Marsh (2000) apresentam nove principais categorias de atores políticos envolvidos no processo: funcionários eleitos, partidos políticos, burocratas/funcionários públicos, grupos de pressão, políticas de empresários e especialistas, corporações transnacionais, grupos de reflexão, instituições supranacionais e consultores governamentais e não governamentais.

Para Dolowitz e Marsh (2000, p. 10, tradução nossa), os formuladores de políticas, tanto em nível nacional quanto internacional, estão contando com a assessoria de consultores,

[...] sejam eles particulares ou empresas, que atuam como especialistas em políticas públicas [...] eles tendem a oferecer conselhos com base no que eles consideram como a ‘a melhor prática’ em outro lugar, muitas vezes dando pouca atenção ao contexto específico.

Esses consultores, muitas vezes, podem estar relacionados a organizações internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, e vão fazer recomendações ou imposições com base nas orientações dessas organizações. Dessa forma, os autores alertam que o papel dos consultores deixa a distinção entre transferência coercitiva e voluntária menos clara.

Com relação às instituições supranacionais, Dolowitz e Marsh (2000) destacam o papel de organizações internacionais como OCDE, FMI, ONU e ONGs, as quais têm desempenhado um papel importante na difusão de ideias, programas e instituições em todo o mundo, auxiliando e estimulando a transferência de política por meio de pareceres, relatórios, informações e conferências. Essas instituições também podem atuar de forma coercitiva ou voluntária, isto é, impondo ou influenciando os decisores políticos.

Com relação ao “o que é transferido”, Dolowitz e Marsh (2000) afirmam que quase tudo possa ser transferido de um sistema político para outro, dependendo do assunto ou situação

envolvida. Eles elegem oito diferentes categorias: objetivos da política, conteúdo da política, instrumentos da política, programas políticos, instituições, ideologias, ideias e atitudes e lições negativas. Aqui os autores ainda chamam a atenção para a distinção entre Políticas e Programas. Políticas envolvem uma teoria, são vistas como declarações de intenções mais amplas e que geralmente indicam a direção desejada pelos decisores políticos. Já Programas são os meios específicos do curso da ação usado para implementar políticas.

Na questão “de onde as lições são transferidas”, os autores apresentam a classificação dos níveis de governança em que os formuladores de política procuram respostas para seus problemas, assim eles podem olhar para três níveis de governo: internacional, nacional e o local.

Dentro de uma nação, os atores envolvidos em transferência política podem tirar lições de outros sistemas políticos ou unidades dentro de seu próprio país [...] governos nacionais podem também tirar lições de níveis inferiores de governo, enquanto os níveis mais baixos podem desenhar a partir de lições do governo nacional (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 12).

Sobre “qual o grau de transferência”, os autores destacam quatro gradações diferentes: a cópia, que envolve a transferência direta e completa; a emulação, que se trata da transferência de ideias que estão por trás de programas e políticas; a combinação, que envolve a mistura de políticas diferentes; e, por fim, a inspiração, que pode inspirar uma mudança política em outro local, mas o resultado final pode ser diferente do modelo original. A definição desta gradação depende de fatores como: o que está envolvido no processo e qual o tipo de processo de decisão sobre a transferência é adotado no local (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Neste sentido, Newmark (2002) salienta que o processo de transferência de política é difícil de classificar e estimar sua gradação, uma vez que é difícil mensurar o que e quanto foi transferido de um local para outro, para definir se foi uma cópia, emulação, combinação ou inspiração. A cópia é o grau mais fácil de identificar, pois é de simples identificação quando existem leis, políticas e ações iguais entre as localidades envolvidas.

Com relação aos elementos que podem restringir ou constranger uma transferência, Dolowitz e Marsh (2000) apresentam a complexidade política, políticas passadas, instituições, estruturas, viabilidade (cultural, burocrática, tecnológica, ideológica, econômica etc.) e linguagem. Esses elementos podem dificultar ou até impedir a realização do processo de transferência, pois apontam incompatibilidades entre o doador e o receptor do modelo.

De acordo com os autores, a transferência política pode ser demonstrada por meio da mídia, relatórios, visitas, conferências, declarações (escritas ou verbais). Assim, esta questão

revela as formas e os meios pelos quais a transferência pode ser identificada e comunicada à sociedade.

O último elemento a ser analisado no modelo de Dolowitz e Marsh (2000) é a questão “como a transferência leva ou não ao fracasso da política”. Os autores afirmam que o sucesso ou fracasso depende de como a transferência foi realizada, eles apresentam três fatores que têm um efeito no processo de transferência: transferência desinformada, transferência incompleta e transferência inadequada. O pressuposto utilizado pelos formuladores de política é que políticas bem-sucedidas em um país serão bem-sucedidas em outro local, mas isso não é uma garantia real. Nesta perspectiva, estes fatores podem ajudar a compreender o sucesso ou fracasso na transferência.

Sobre a transferência desinformada, incompleta e inadequada, os autores explicam:

“Primeiramente, é possível que o país mutuário não tenha informações suficientes sobre a política/instituição e como ela opera no país de onde é transferida: um processo que chamamos de transferência desinformada. Em segundo lugar, embora a transferência tenha ocorrido, elementos cruciais que transformaram a política ou estrutura institucional em um caso de sucesso no país de origem podem não ser transferidos, levando ao fracasso: a isso damos o nome de transferência incompleta. Em terceiro lugar, é possível que não seja prestada a atenção necessária às diferenças entre os contextos econômico, social, político e ideológico no país mutuante e mutuário: a esse tipo de transferência damos o nome de transferência inadequada” (DOLOWIZ; MARSH, 2000, p. 17, tradução nossa e grifos dos autores).

É por esta razão que a metodologia proposta pelos autores ajuda a identificar os motivos e a forma com que a transferência foi realizada. Logo, ela facilita a aplicação de estudos empíricos sobre o tema.

Diante do modelo original de Dolowitz e Marsh (2000), que expõe oito questões para análise da transferência, esta pesquisa adaptou o modelo para o estudo de transplantes institucionais. Como foi discutido anteriormente, este trabalho compreende o transplante institucional como um dos diversos formatos que a transferência de política pode assumir. Logo, foi necessário adaptar o modelo mais geral de transferência para um modelo mais específico para o transplante institucional.

Portanto, com o intuito de responder aos objetivos geral e específicos desta pesquisa, que visa desenvolver o estudo de caso sobre o transplante institucional do CMAS de Londrina para Rolândia e Tamarana, foi utilizado o modelo adaptado.

A adequação do modelo de Dolowitz e Marsh para o desenvolvimento do estudo do transplante institucional, já abordado na metodologia deste trabalho, se dá a partir da análise de sete questões. As cinco primeiras questões são mantidas do modelo original, apenas focando

no transplante: Por que transplantar? Quem está envolvido no transplante? O que é transplantado? De onde são transplantados? E qual o grau do transplante?

As três últimas questões do modelo de Dolowitz e Marsh (2000) (O que restringe/constrange a transferência? Como demonstrar a transferência de política? Como a transferência leva ao fracasso da política?) foram adaptadas para melhor abordar o transplante institucional. Assim, optou-se por questionar: Quais as particularidades dos municípios envolvidos? Houve *grafting*/adaptação do modelo transplantado? Como a pesquisa busca identificar a ocorrência do transplante e suas possíveis adaptações, é importante compreender as especificidades dos municípios e as adaptações do modelo do CMAS de Londrina para atender essas realidades locais. A partir dessa discussão sobre a relação entre particularidades e adaptações, pode-se abordar diretamente a questão do sucesso ou fracasso do transplante. As questões sobre a forma de demonstrar o transplante e o que restringe sua ocorrência foram suprimidas por acreditar que elas serão respondidas indiretamente no momento da análise do doador e dos receptores, isto é, quando for abordado o motivo do transplante, o que foi transplantado e quem estava envolvido, apresentando documentos escritos e verbais para analisar o fato. Portanto, o modelo de Dolowitz e Marsh (2000) foi adaptado e se apresenta como sistematizado no Quadro 1 do capítulo 2.

Desta forma, o modelo adaptado servirá para analisar a ocorrência do transplante institucional no âmbito empírico.

Portanto, a aproximação com o referencial de transferência de política, especificamente o de transplante institucional, permitirá ampliar o entendimento do processo de institucionalização nos municípios de um mecanismo de participação popular nas políticas públicas, os CMAS de Rolândia e Tamarana a partir do de Londrina, permeado por diversos elementos, atores e especificidades. Estudar este referencial propiciou tomar conhecimento sobre o modelo de Dolowitz e Marsh (2000) como metodologia de estudos empíricos e, ainda, adaptá-lo para um estudo empírico.

4 A CRIAÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM LONDRINA, ROLÂNDIA E TAMARANA

Neste quarto capítulo da tese será apresentado o contexto em que se deu o transplante institucional, expondo o processo de criação dos conselhos gestores de políticas públicas na constituição de 1988, a criação específica do Conselho de Assistência Social em nível nacional por meio da Constituição de 1988 e posteriormente na LOAS, em 1993, e os incentivos para sua criação nos demais municípios.

Ainda serão estudados o doador e os receptores envolvidos no transplante institucional, com o objetivo de apresentar as particularidades e especificidades dos municípios e dos CMAS de Londrina, Rolândia e Tamarana. Para construção do contexto local dos municípios receptores e doador, foram utilizadas, além de documentos e lei dos CMAS, as transcrições de entrevistas realizadas com atores envolvidos no processo de criação dos conselhos em cada município. Tal estratégia foi utilizada com a finalidade de buscar especificidades do processo de criação dos conselhos para além dos documentos do CMAS, identificando particularidades relatadas por atores que vivenciaram esse processo.

4.1 OS CONSELHOS NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O processo de democratização que se deu na década de 1980 culminou com a Constituição Federal (CF) de 1988. Ela determinou mudanças relevantes na gestão pública. Foram criados, no âmbito constitucional, espaços públicos para a efetivação da participação e do controle da população sobre a coisa pública, na medida em que foram institucionalizados os conselhos gestores e de direitos como *lócus* de debate envolvendo o Estado e a sociedade civil. Com isso, abriu-se a possibilidade de ações e decisões governamentais serem discutidas pela população e submetidas ao seu controle, de forma que a gestão pública pudesse ter um caráter democrático mais direto e participativo. Nesse sentido,

Com a eleição de tais signos (universalização, descentralização e participação), a Constituição estabelece bases jurídicas para a construção de um novo formato de cidadania, agora contemplando o ramo social como direito do cidadão e dever do Estado. Mas não apenas isto; agora a cidadania política transcende os limites da delegação de poderes da democracia representativa e expressa-se por meio da democracia participativa, da constituição de conselhos paritários, que se apresentam como novo *lócus* de exercício político (CAMPOS; MACIEL, 1997, p. 145).

Com isso, os conselhos possibilitariam mudanças significativas nas relações sociais, políticas e culturais até então enrijecidas, representando um importante passo e revelando novas

perspectivas de relacionamento entre Estado e sociedade civil. A partir dos conselhos, a população passou a ter espaços de participação direta, em detrimento da exclusividade de participação representativa. Com os Conselhos, inaugura-se um novo momento em que a sociedade passa a expor demandas coletivas, tendo a possibilidade de pautar discussões que de fato sejam de interesse das massas populares. Essa nova modalidade de relação proposta por meio dos Conselhos aponta para uma transformação cultural, que, segundo Ferraz (2006), se faz necessária para modificar substantivamente padrões arraigados em nossa cultura política, como o autoritarismo, o elitismo, o privatismo e o clientelismo.

Assim, pode-se perceber a novidade que se apresenta a partir dos conselhos no âmbito da gestão pública, na medida em que o poder público não pode mais concentrar o poder de decisão; mas, ao contrário, a partir dos conselhos, o poder tem a possibilidade de ser mais bem distribuído. Dessa forma,

Os conselhos constituem-se no campo da gestão das políticas sociais claramente embasadas em uma concepção de democracia participativa. Sua institucionalização permite um novo tipo de participação da sociedade civil, que não se esgota no processo eleitoral. São instrumentos para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas desenvolvidas nas três esferas de governo, firmando bases empiricamente viáveis para a construção de uma nova cultura política democrática (MARTINS, 2006, p. 190).

Nesse aspecto, os conselhos estabelecem novidades no âmbito do processo democrático, que antes se compunha meramente pelo processo de eleger os representantes da sociedade civil, concedendo a estes todo o poder de deliberar em nome do povo. Assim, os conselhos permitem uma participação que vai além das eleições, com o intuito de reverter, segundo Martins (2006, p. 192), “[...] a tendência de secundarização da sociedade civil, através da ação de novos sujeitos políticos [...]”, possibilitando, assim, a edificação de uma esfera pública mais coerente em relação à democracia.

Raichelis (2006, p. 110) destaca que

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultantes políticos.

Logo, institucionaliza-se uma horizontalidade nas relações entre Estado e sociedade civil, em que ambos estarão centrados no mesmo patamar de igualdade no que tange às decisões públicas. Dessa forma, para Martins (2006), os conselhos revigoram as articulações impostas entre sociedade civil e governos, despertando uma tentativa de atingir as reais possibilidades de atuações desses espaços, os quais objetivam democratizar o Estado. Isso significa que esses espaços permitem oportunidades para o desenvolvimento da participação popular e para a construção da democracia, na perspectiva de se garantir os direitos previstos na legislação brasileira. Sendo assim, para Bravo (2006, p. 84),

Os conselhos foram concebidos como um dos mecanismos de democratização do poder na perspectiva de estabelecer novas bases de relação Estado-sociedade por meio da introdução de novos sujeitos políticos. Nesse contexto, podem ser visualizados como inovação na gestão das políticas sociais, procurando assegurar que o Estado atue em função da sociedade, no fortalecimento da esfera pública.

Assim, essa nova dinâmica entre governo e sociedade representa a criação de outras arenas de intermediações e novos organismos decisórios que permitem incorporar uma vasta pluralidade de atores e de distintos interesses.

Gohn (2007, p. 107) considera os conselhos como “[...] instrumentos de determinados processos políticos e [...] inovações institucionais na gestão de políticas sociais no Brasil [...]”. Nesse aspecto, é válido ressaltar que esses espaços se constituem para a ampliação de *performances* que venham a garantir os direitos previstos na CF de 1988.

Trata-se de um novo modelo de relações entre Estado e sociedade, já que os Conselhos possibilitam a participação das diferentes frações sociais na formulação das políticas públicas e dão abertura à população aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas. Sendo assim, os conselhos gestores, na concepção de Gohn (2007, p. 85),

[...] são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato de políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação de políticas e tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública [...].

Nesse aspecto, a constituição afirma que os conselhos devem ser paritários e deliberativos, isto é, devem ser constituídos por representantes da sociedade civil e do poder público em igual número com envergadura de controlar e de fiscalizar o que é público no acolhimento dos litígios sociais. A efetivação desse processo depende, porém, da capacidade de organização política da sociedade. Logo,

Os Conselhos são considerados condutos formais de participação social, institucionalmente reconhecidos, com competências definidas em estatuto legal, com o objetivo de realizar o controle social das políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos. Sua função é garantir, portanto, os princípios da participação da sociedade nos processos de decisão, definição e operacionalização das políticas públicas, emanados da Constituição [...] (GOMES, 2000, p. 166).

Nessa perspectiva, com a instituição dos conselhos em lei, surge a possibilidade das classes subalternas reivindicarem seus interesses e, por meio desse artifício, interferir nos procedimentos de decisões, de forma a orientar a gestão das políticas sociais em atender o interesse coletivo.

Vale ressaltar que a criação dos conselhos gestores traz consigo a intenção de descentralizar o poder que sempre esteve assentado nas mãos de poucos. O que se pretende com a concretização desses espaços é a centralização dos cidadãos nas deliberações de cunho público, que envolvem, deste modo, a democratização das políticas sociais. Assim sendo, Duriguetto, Silva e Debórtoli (2008, p. 11) afirmam que a democratização está

[...] focalizada no desenvolvimento de instrumentos e canais institucionais – conselhos de direitos; conselhos de desenvolvimento local; comitês; subprefeituras; centros regionais etc, que possibilitem fomentar a participação das comunidades. [...].

O conselho, ao ser um espaço em que a população tem a oportunidade de desempenhar um processo de formulação e fiscalização de uma dada política pública, permite a interferência no aprimoramento dos programas, projetos e serviços públicos, orientando as ações governamentais e não governamentais.

Nesse contexto, os conselhos multiplicaram-se no país, com a intenção de transformar as práticas conservadoras e monopolizadoras dos governantes, com a expectativa de ampliar a capacidade participativa e decisória da maioria da população. Dessa forma, nos dizeres de Raichelis (2006, p. 109),

[...] os conselhos de políticas públicas são arranjos institucionais inéditos, uma conquista da sociedade civil para imprimir níveis crescentes de democratização às políticas públicas e ao Estado, que em nosso país têm forte trajetória de centralização e concentração de poder.

Nessa perspectiva, os conselhos representam uma conquista em direção à construção de uma institucionalidade democrática na sociedade. Assim, eles apostam na intensificação e

na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos nas mais diversas áreas.

Por outro lado, essa novidade constitucional apesar de prever a descentralização do poder e a participação da população nas decisões políticas, ainda apresenta muitas dificuldades para sua consolidação na prática. O conselho configura-se como um desafio tanto para a sociedade civil como para o Estado, na medida em que, segundo Dagnino (2002), é fundamental o reconhecimento dos diferentes interesses, da capacidade de negociação sem perda da autonomia, da construção do interesse público e da participação na formulação de políticas públicas, a fim de que nesses espaços de debate se imprima o caráter de espaço público.

Desde a CF já se passaram vinte e nove anos, e os problemas nesses espaços persistem. Foram colocadas muitas expectativas nesses espaços deliberativos paritários enquanto um espaço de debate e proposições de políticas públicas de acordo com a realidade da população. Todavia, alguns estudos sobre conselhos, como o de Tatagiba (2002), apontam que os conselhos possuem dificuldade em sua atuação, tais como em seus processos de deliberação.

As avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa. Embora os motivos apresentados sejam os mais variados, a grande maioria dos estudos aponta a baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, sugerindo que essa participação assume contornos mais reativos que propositivos. Os motivos apontados estão, no geral, relacionados à dinâmica de funcionamento dos conselhos: a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder etc. (TATAGIBA, 2002, p. 68).

Neste sentido, a autora evidencia que esses conselhos, apesar de inovarem no processo de condução das políticas públicas, conforme trata a constituição, ainda apresentam muitas dificuldades para se consolidar na prática. Logo, Tatagiba afirma que esses conselhos apresentam um traço marcante em sua atuação, a ambivalência.

Os conselhos assumem características profundamente ambivalentes, justamente porque realizam o novo, inovando os processos e os conteúdos das políticas, ao mesmo tempo em que mantêm limites rígidos ao avanço do diálogo entre públicos e instituições no que respeita à democratização da decisão. Se por um lado elas avançam no aspecto gerencial, estabelecendo a importância do planejamento e monitoramento das ações, submetendo a ação estatal ao controle social, por outro lado elas apresentam um reduzido poder de inovação no que respeita ao centro de formulação das políticas e seus tradicionais percursos e atores. Se inovam nas estratégias gerenciais, também podem acabar levando à reprodução dos canais tradicionais de definição das políticas (TATAGIBA, 2004, p. 212).

A autora reforça a ideia de que o conselho, apesar de institucionalizado na constituição, ainda apresenta desafios para sua consolidação na prática. Por um lado, inova na questão da participação da população, mas, por outro lado, ainda reproduz o tradicionalismo na definição das políticas públicas.

Fuks, Perissinotto e Souza (2004) corroboram a posição exposta por Tatagiba (2004) ao identificarem, em estudo sobre os conselhos no estado do Paraná, que o debate e a negociação nos conselhos têm sido limitados pela imposição unilateral dos interesses temáticos do Estado. Os autores apontam que essa centralidade na tomada de decisão dentro do conselho foi destacada no estudo das atas dos conselhos.

Suguihiro (2000, p. 2), em um estudo sobre os conselhos de direitos da política de atendimento à criança e ao adolescente, também afirma que esses espaços apresentam dificuldades no quesito efetividade e que se distanciam da realidade posta em lei.

O conselho não consegue se desvencilhar das práticas autoritárias e impositivas por parte daqueles que detém o poder; dificuldade de incorporação do seu novo papel de sujeitos políticos, atuando no limite de um "simples fazer parte" de alguma situação pontual e decisão de segunda classe; dificuldade de enfrentar os entraves da máquina administrativa burocratizada do Estado; grau incipiente de organização, dificultando a criação de canais de participação, comunicação e informação; a participação em ações rotineiras, pontuais e burocráticos, ancorando suas ações nas instâncias governamentais; pouca visibilidade das demandas e necessidades do segmento que representa; prevalência na administração dos conflitos internos dos Conselhos, em detrimento de discussões e decisões de interesse coletivo; dificuldade de atuar no campo das ações propositivas, desqualificando-se enquanto instrumento de interlocução e controle das ações governamentais; atitude de desconfiança ao poder constituído (cooptador), prejudicando o exercício político do diálogo e negociação.

Destarte, é possível notar que o conselho, apesar de ser concebido como uma grande novidade democrática que trouxe avanços institucionais e legais sobre a questão da participação, ainda apresenta dificuldades em sua institucionalização e implementação. Isso ainda é evidenciado por Dagnino (2002), que indica o potencial participativo dos Conselhos, mas ressalta que as políticas que resultam da participação da sociedade e do governo nas instâncias de gestão democrática têm uma dimensão limitada, restritiva, se não assumirem um caráter igualitário universalizante e global.

Diante do exposto, concebe-se que a instituição dos conselhos na constituição federal foi um avanço importante para se representar as políticas públicas a partir da participação da população. Porém, a prática cotidiana desses conselhos ainda apresenta muitas dificuldades na garantia de sua efetividade e cumprimento da lei.

Desta forma, os conselhos devem ser vistos como espaços de potencial participação da população e que incorporam em sua estrutura a disputa de interesses diversos e, muitas vezes, contraditórios. Assim, os conselhos são espaços contraditórios, permeados pelo conflito e pela defesa de projetos sociais distintos, ainda precisam ser consolidados, estudados e avaliados, para que se possam identificar limites e possibilidades em sua atuação.

4.2 OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NA LOAS EM 1993

Para Tatagiba (2002, p. 49), os conselhos de políticas públicas setoriais constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Para a autora, os conselhos setoriais,

são em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva área governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. [...] Neste grupo situam-se os conselhos de saúde, de Assistência social, de educação [...] [...] Dizem respeito à dimensão da cidadania, da universalização de direitos sociais e a garantia ao exercício desses direitos.

Tais conselhos são um grande avanço para as políticas públicas setoriais que até então eram planejadas, executadas e fiscalizadas sem a participação da população, o que dificultava a existência de políticas condizentes com as necessidades e direitos da sociedade.

Após a Constituição Federal de 1988, esses conselhos passaram a se multiplicar pelo país. Atualmente, eles estão presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas, como saúde, educação, assistência social, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros.

Um exemplo dessa multiplicação de conselhos setoriais é o caso do conselho de assistência social, escopo desse estudo. A CF foi um divisor de águas para a política de assistência social e conseqüentemente para seu conselho. Segundo Santana, Silva e Silva (2013, p. 4),

[...] a assistência social, pela primeira vez em sua história, foi arquitetada como uma das três instituições políticas basilares da Seguridade Social. Avanço que expressa a superação do conceito de assistencialismo, da filantropia e da benemerência social, e passa a constituir-se como a profissionalização da atividade pública [...].

Segundo Lonardoní e outros (2006, p. 4), em um contexto de grande mobilização democrática e exigência de práticas inovadoras na área social, tem início uma intensa discussão para a formulação de uma política pública de Assistência Social, constitucionalmente assegurada.

Portanto, a CF trouxe uma nova concepção para a Assistência Social, incluindo-a na esfera da Seguridade Social. Diz a Carta, em seu artigo 194: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, p. 193).

Logo, a Política de Assistência Social passa a estar inscrita na CF pelos artigos 203 e 204:

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 a 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. (BRASIL, 1988, p. 130).

Neste sentido, o artigo 203 apresenta especificações sobre os objetivos da política de Assistência, mas é o artigo 204 que abre a possibilidade de criação dos conselhos de assistência social, uma vez que as diretrizes da assistência passam a se pautar na descentralização político-administrativa e envolve a participação popular. Essa previsão constitucional trouxe avanços profundos para a política de assistência e deu o pontapé inicial para a criação dos conselhos em todas as esferas de governo.

Entretanto, somente a previsão constitucional não foi suficiente para organização, regulamentação e criação dos conselhos. Para regulamentar e institucionalizar os avanços alcançados na Constituição de 1988, tornou-se imprescindível a aprovação de leis orgânicas nas mais diversas políticas setoriais, inclusive na política de assistência social.

Neste contexto, foi criada, em 1993, a Lei Federal 8.742 – a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A LOAS estabelece algumas garantias fundamentais, mas principalmente determina que deve ser o Estado – por meio dos governos municipais, DF, estaduais e federal – o agente promotor dessas garantias e direitos, inaugurando uma nova era para a cidadania brasileira. Segundo o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS, 2011), a partir dela, finalmente a assistência social foi reconhecida como política pública, como direito social para todos que dela necessitar e, portanto, dever republicano do Estado.

A LOAS ainda traz como inovação o seu artigo 16, que trata do reconhecimento das instâncias deliberativas de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, que são: o Conselho Nacional de Assistência Social; os Conselhos Estaduais de Assistência Social; o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social (BRASIL, 1993). Portanto, essa lei ressalta a importância dessas instâncias, bem como oferece as bases para sua criação em todas as esferas de governo.

O número desses conselhos aumentou consideravelmente desde o início da década de 1990. Entre 1930 e 1989 foram criados cinco conselhos nacionais; já entre 1990 e 2009 foram criados 26 conselhos nacionais (IPEA, 2013), dentre eles o CNAS. Isso é diretamente relacionado à difusão da ideia de participação nas políticas públicas pós-CF.

Desta forma, a LOAS vem consolidar as proposições da CF referentes à criação de conselhos gestores de políticas públicas, uma vez que cria o Conselho Nacional de Assistência Social, órgão superior de deliberação colegiada, responsável pela coordenação, fiscalização e organização da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 anos, permitida uma única recondução por igual período. Portanto, a LOAS avança ao instituir o CNAS, uma vez que a lei delineia o desenho e organização do conselho.

Diante disso, a LOAS, em seu artigo 17, apresenta o desenho institucional do conselho nacional, com sua composição, estrutura e organização:

§ 1º O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes: I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios; II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal. § 2º O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 1 (um) ano,

permitida uma única recondução por igual período. § 3º O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS contará com uma Secretaria Executiva a qual terá sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo. § 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16 deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica (BRASIL, 1993, p. 3).

Além de expor o desenho e organização do conselho, a LOAS ainda apresenta, no artigo 18, as competências do CNAS relacionadas à política de assistência social. Suas competências principais consistem em aprovar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS); normatizar e regular a prestação de serviços, sejam eles de caráter público ou privado no campo da política em questão; acompanhar e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social; zelar pela efetivação do sistema participativo e descentralizado; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos; divulgar no Diário Oficial da União todas as decisões, bem como do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), dentre outras (BRASIL, 1993; 2010).

Essa lei introduziu uma nova realidade institucional, propondo mudanças estruturais e conceituais, um cenário com novos atores a estabelecer novas estratégias e práticas, além de novas relações interinstitucionais e intergovernamentais, como os conselhos. A LOAS forneceu os subsídios e bases necessários para a criação dos conselhos nas três esferas brasileiras de organização política. Formatou-se com a lei um metadesenho de conselho para ser replicado nas demais localidades. Esse desenho inicial tem o potencial de servir de referência para os desenhos das demais esferas, como um modelo inicial ou metadesenho inacabado, para ser complementado de acordo com a realidade dos estados e municípios, dando autonomia para alterações nos âmbitos locais a partir das leis de criação dos conselhos locais.

Mas um fator motivador potente para a rápida implementação dos conselhos locais e potencial determinante dos transplantes foi o artigo 30 da referida lei:

É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

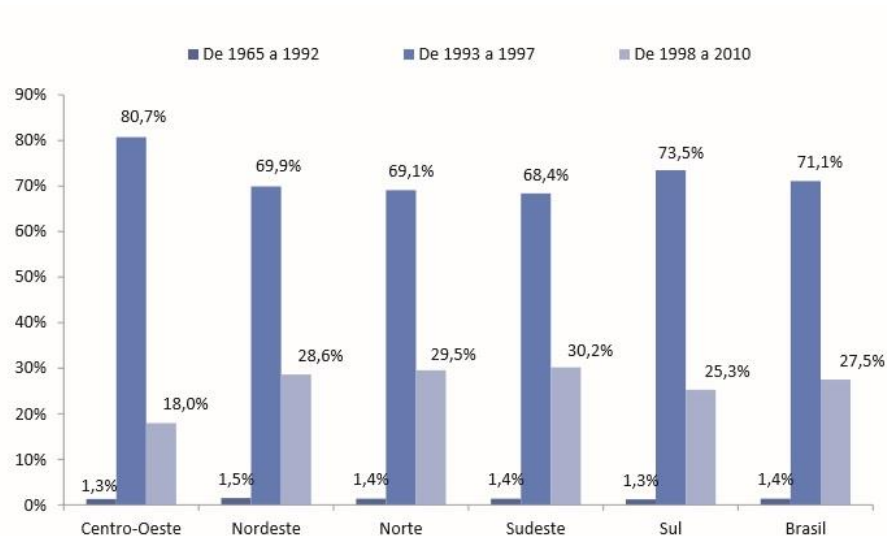
- I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- III - Plano de Assistência Social (BRASIL, 1993, p. 3).

Diante da imposição de condicionalidades para o repasse de recursos, houve um grande estímulo para criação dos conselhos por todo país. Uma das exigências para que os municípios e estados recebam repasses de recursos da política de assistência social é ter

formalizados e em funcionamento os conselhos de assistência, o que se traduz em intenso estímulo.

O estímulo é identificado por meio do aumento no número dos conselhos na década de 1990, após a LOAS, como ilustrado no Gráfico 1.

GRÁFICO 1 – PERCENTUAL DE CONSELHOS MUNICIPAIS SEGUNDO ANO DE CRIAÇÃO POR REGIÃO DO PAÍS E BRASIL



Fonte: Censo SUAS (2011, p. 101).

A partir do Gráfico 1 é possível perceber que a maior parte dos conselhos (71,1%) surgiu no período de quatro anos após a promulgação da LOAS. Apenas 1,4% dos conselhos surgiram antes da LOAS. Esses dados reforçam a ideia de que as condicionalidades da LOAS para a transferência de recursos foi crucial para a ampliação da criação dos conselhos em todo país. De acordo com o censo SUAS (2010), cerca de 94% dos municípios brasileiros já possuem conselhos, o que indica o avanço e influência do metadesenho do CNAS apresentado na LOAS.

A criação de milhares de conselhos em um curto período de tempo, buscando atender as exigências das LOAS para poder receber os repasses de recursos, também sugere que muitos deles podem ter sido criados às pressas, sem planejamento ou articulação da sociedade. Para cumprir tal formalidade da LOAS, trabalhamos com a tese de que muitos municípios optaram pela queima de etapas e buscaram modelos de conselhos já implantados em cidades vizinhas ou em referências locais. Com isso, os contextos histórico, econômico, político e social podem

ter sido relegados a segundo plano, realizando-se apenas um isolamento do tempo histórico atual e dos problemas nele identificados, fazendo-se um transplante direto dos conselhos.

4.3 O DOADOR: FORMAÇÃO DO CMAS DE LONDRINA

Esta seção aborda as especificidades do CMAS de Londrina, bem como as principais características do município, buscando identificar elementos que caracterizem o modelo do doador dentro do processo de transplante institucional.

4.3.1 O município de Londrina

O município de Londrina está localizado no norte do estado do Paraná, a 369 km da capital paranaense, Curitiba. Considerada uma cidade grande, tem uma população estimada de 537.600 habitantes (IBGE, 2015), é a segunda cidade mais populosa do Paraná e a quarta mais populosa da região sul do Brasil.

Londrina surgiu em 1929, como primeiro posto avançado do projeto inglês das expedições da Companhia de Terras Norte do Paraná. O nome da cidade foi uma homenagem prestada a Londres – “pequena Londres” – pelo Dr. João Domingues Sampaio, um dos primeiros diretores da Companhia de Terras Norte do Paraná. A criação do município ocorreu cinco anos mais tarde, por meio do Decreto Estadual n.º 2.519, assinado pelo interventor Manoel Ribas, em 3 de dezembro de 1934. Sua instalação foi em 10 de dezembro do mesmo ano, data em que se comemora o aniversário da cidade (LONDRINA, 2016).

Londrina, já nos anos 1950, emergiu no cenário nacional como importante cidade do interior do Brasil. Nesse período, apresentou considerada expansão urbana em razão da produção cafeeira no norte do Paraná, o que levou à intensificação do setor primário de toda região.

O município de Londrina se consolidou como polo regional de bens e serviços e se tornou, definitivamente, a terceira cidade mais importante do Sul do Brasil na década de 1990 (LONDRINA, 2016). Ao analisar o município década a década, verifica-se que Londrina teve um crescimento constante, consolidando-se como principal ponto de referência do norte do Paraná, bem como exercendo grande influência e atração regional. O PIB de Londrina no ano de 2012, segundo o IBGE, foi de R\$ 12,8 bilhões, o que a colocava no 45º lugar no *ranking* das 100 maiores cidades brasileiras e em quarto lugar na comparação com as demais cidades paranaenses. Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Londrina apresenta um valor considerado alto de 0,778 (PNUD, 2010).

Londrina é sede de sua região metropolitana, a qual foi instituída pela Lei Complementar Estadual 81, de 17 de junho de 1998. Além de Londrina, a região é formada pelos municípios de Pitangueiras, Ibiporã, Cambé, Bela Vista do Paraíso, Primeiro de Maio, Rolândia, Sabáudia, Sertanópolis, Tamarana, Porecatu, Assaí, Jataizinho, Alvorada do Sul, Jaguapitã, Florestópolis e Araçongas (LONDRINA, 2016).

Em novembro de 2013, foi sancionada a lei complementar que amplia a região metropolitana de Londrina, que agora inclui também os municípios de Centenário do Sul, Guaraci, Lupionópolis, Prado Ferreira, Miraselva, Rancho Alegre, Sertaneja e Uraí, totalizando 1.067.214 habitantes, de acordo com a estimativa do IBGE para 2014. Neste sentido, Londrina é reconhecida como importante polo de desenvolvimento regional e nacional, exercendo grande influência sobre o norte do Paraná.

Segundo Nascimento e Barros (2016, p. 2-3), Londrina, como um organismo urbano, possui uma grande complexidade de funções em todos os seus setores econômicos, conseqüentemente grande variedade e oferta de bens e serviços, além de um grande mercado de trabalho diversificado. A cidade acaba por si só a polarizar a região na qual está inserida, por isso a região metropolitana de Londrina foi institucionalizada objetivando obter maiores investimentos e promover a integração e atendimento das necessidades entres os municípios, porém, desde a sua formulação, poucas atitudes foram constatadas no sentido de uma maior integração entre os participantes.

Segundo Nascimento e Barros (2016 p. 9), o destaque de Londrina na região é notado sob o aspecto econômico da variável PIB, bem como sob o viés do IDH: “Londrina por ser o centro polarizador detém maior produção, atividade econômica e renda maior destoando das outras com um IDH melhor”. A Figura 9 apresenta a situação da região metropolitana com relação ao IDH do ano 2000.

FIGURA 9 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DA REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA – IBGE 2000

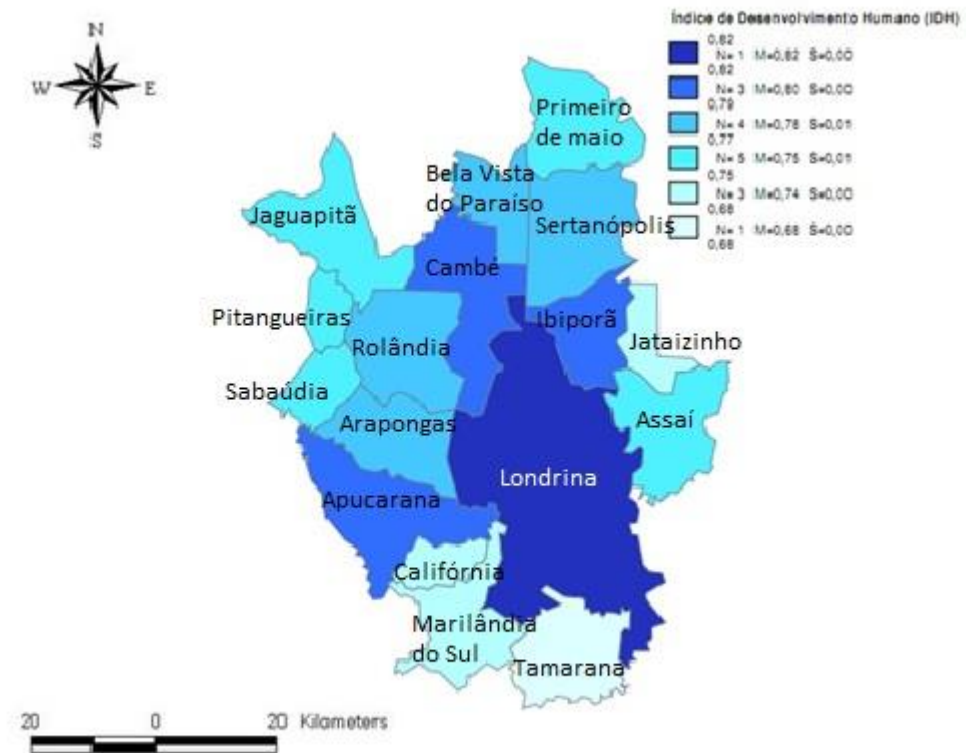


Figura 7: Índice de Desenvolvimento Humano na RML. Dados do IBGE de 2000.

Fonte: IBGE (2000).

Londrina aparece como polo central da região apresentada, por ser uma cidade maior e ao apresentar melhores índices de desenvolvimento humano, tais como expectativa de vida ao nascer, educação e PIB *per capita*. Londrina acaba sendo uma referência para os municípios vizinhos.

Londrina é destaque não apenas na região metropolitana, mas também na região norte do estado do Paraná. Segundo Mansano, Urt e Pereira (2016, p. 3), suas “duas principais cidades são Maringá e Londrina, que juntas possuem um PIB de mais de 18 bilhões de reais”. Ainda segundo os autores,

Esses municípios corresponderam juntos em 2011 a 9% do PIB e 8% da população paranaense e mostraram crescimentos na participação do PIB nacional nos últimos anos, estando entre os 100 maiores municípios do país, segundo dados do IBGE (2014) (MANSANO; URT; PEREIRA, 2016, p. 3).

A Figura 10 complementa essa constatação. De acordo com o IBGE, essa figura trata da estrutura da rede de interações econômicas, sociais e políticas do município de Londrina

4.3.2 O CMAS de Londrina

A política de Assistência Social de Londrina foi implantada em 1993, durante o contexto de aprovação da LOAS em nível nacional. Ela se institucionaliza operacionalmente com a criação da Secretaria Municipal de Ação Social. O município foi pioneiro nesse processo de implantação da política de assistência social no Paraná, sendo o primeiro a criar o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

A Secretaria Municipal de Ação Social de Londrina foi instituída em janeiro de 1993 (ou seja, onze meses antes da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social). Em conformidade com a LOAS, Londrina foi a primeira cidade do Estado do Paraná a implantar o Conselho Municipal de Assistência Social, através da Lei Municipal nº 6.007, de dezembro de 1994, que instituiu também o Fundo Municipal e a Conferência Municipal de Assistência Social.

Em abril/1995 foi realizada 1ª Conferência Municipal de Assistência Social. Mais de 500 participantes elegeram o primeiro CMAS de Londrina, composto por vinte e seis membros (treze representantes da sociedade civil e treze do poder público) (NEVES; PASTOR, 2010, p. 2).

O município de Londrina foi, portanto, precursor dessa política no Paraná. Tal fato é reforçado por meio da fala dos conselheiros que participaram da implantação do CMAS Londrina.

A criação da Secretaria Municipal de Ação Social (naquela época esse era o nome da secretaria, que foi mudado depois para Secretaria de Assistência Social), se deu na gestão do prefeito Antônio Belinati, 1991, pela Lei nº 4.910 de 26 de dezembro, mas a implantação da secretaria ocorreu na gestão do prefeito Cheida e ele escolheu como primeira secretária municipal a professora Márcia Lopes. Coube a ela a implementação dessa secretaria e dentre todas as ações, o encaminhamento da legislação que criou o CMAS de Londrina em dezembro de 1994, isto é, a lei 6.007. O CMAS de Londrina foi o primeiro criado no estado do Paraná e a conferência de Londrina igualmente foi a primeira conferência municipal do estado (JOLINDA, 2016).

Seguimos as diretrizes da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993. A Conferência de Londrina antecedeu a realização da I Conferência Nacional que foi realizada em novembro de 1995 e aqui ocorreu em meados de 1995, fomos pioneiros na política de assistência social (SANDRA, 2016).

Diante do relato das conselheiras, é possível perceber que o CMAS de Londrina foi pioneiro no estado do Paraná, realizando ainda a primeira conferência de assistência social, buscando a organização da política de assistência social. Para Alves e Almeida (2013, p. 152-153), “O CMAS de Londrina tem o papel de exercer o controle social sobre a Política Municipal de Assistência Social”.

A lei municipal 6.007/94 que cria o CMAS de Londrina o define como “órgão colegiado de caráter deliberativo permanente e de composição paritária, vinculado à estrutura

do órgão da Administração Pública Municipal, responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social” (LONDRINA, 1994, p. 3). Ainda sobre a constituição e composição, a lei prevê que o Conselho será composto por 26 conselheiros e seus respectivos suplentes, sendo treze representantes da sociedade civil e treze do poder público.

A lei ainda apresenta as competências do CMAS, sendo as principais: estabelecer as prioridades da política de assistência social e aprovar o plano municipal de assistência social; inscrever e fiscalizar as instituições; acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social; definir os critérios de qualidade, apreciar e emitir parecer; propor, aprovar e acompanhar a execução orçamentária e financeira; propor a formulação de pesquisas e estudos; propor critérios para celebração de contratos e convênios e publicar suas resoluções (LONDRINA, 1994).

Com relação à estrutura e funcionamento, a lei prevê que o CMAS deve possuir: “I – Secretariado Executivo, composto por Presidente, Vice-Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário; II – Comissões, constituídas por resolução do plenário; III- Plenário” (LONDRINA, 1994, p. 7). O Conselho deve se reunir ordinariamente a cada mês e extraordinariamente sempre que convocado por seu secretariado executivo ou por maioria de seus membros. A lei ainda trata do mandato dos conselheiros, que deve ser de dois anos, sendo permitida uma recondução.

Outro ponto relevante da lei é a previsão da conferência municipal de assistência social, definida como “órgão colegiado de caráter deliberativo, composta por delegados representantes das instituições assistenciais [...] que se reunirá a cada dois anos, sob a coordenação do Conselho Municipal de Assistência Social [...] (LONDRINA, 1994, p. 2).

Essas Conferências constituem espaços públicos de participação e deliberação de diretrizes gerais de políticas públicas, organizadas tematicamente e que envolvem governo e sociedade civil (SANTOS; POGREBINSCHI, 2010). Com relação à primeira conferência de Londrina, as conselheiras afirmam que ela ocorreu

[...] de uma forma muito democrática, com ampliação dos debates sobre a importância dessa primeira Conferência primeiro porque seria eleito o primeiro CMAS e depois porque era preciso discutir o papel da política de Assistência Social, recém regulamentada, que era uma novidade, já que as entidades prestavam assistência ainda na perspectiva assistencialista, mas de fato assistiam a população e o governo municipal não tinha nenhuma ação, serviço, projeto (JOLINDA, 2016).

[...] a primeira conferência estava preocupada com o debate da Política Pública de Assistência Social na agenda pública, ela oportunizou a participação de diferentes atores e a discussão sobre a LOAS. Assim, oportunizou o repensar da assistência social para além da ajuda, mas sim como uma política garantida em lei (SANDRA, 2016).

Nessa primeira conferência, foi eleita a primeira gestão do CMAS de Londrina, com a responsabilidade de discutir a política de assistência social incipiente no município.

A legislação ainda prevê a criação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)

[...] de duração indeterminada e natureza contábil, que será gerido sob orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social, e permanecerá vinculado ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social (LONDRINA, 1994, p. 9).

Após a criação do CMAS em lei, foi necessário o estabelecimento de sua organização e estruturação por meio de um regimento interno. Esse regimento foi aprovado em 11 de setembro de 1995, o qual traz especificações sobre a constituição, a competência, a presidência, a secretaria, as comissões, a plenária, as reuniões, ou seja, estabelece a organização do trabalho do CMAS.

De forma geral, Benelli e Costa-Rosa (2012) sintetizam o que foi exposto, afirmando que o conselho é criado pela elaboração de um projeto de lei municipal que o institui e, dependendo do formato do conselho, cria também fundo específico. Além disso, como cada área específica tende a publicar diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos respectivos conselhos, estas devem servir de base para a elaboração da lei municipal de criação deles.

Segundo Bennelli e Costa-Rosa (2012), geralmente as leis de criação desses conselhos trazem elementos como o número de conselheiros titulares e suplente, elementos sobre o mandato, eleições e organização. Essas leis ainda regulamentam as competências, atribuições, funcionamento e responsabilidades do conselho. Os autores ainda afirmam que esses conselhos, muitas vezes, elaboram seu regimento interno, que especificará seu funcionamento prático.

Assim, nota-se que os conselhos, no geral, nas mais diversas áreas, possuem uma estrutura, composição, funcionamento e organização básicos, previstos em suas leis de criação e em seu regimento interno. Tais legislações buscam trazer legitimidade, conformidade e normatização para sua atuação.

Todavia, essas legislações do conselho nem sempre representam sua realidade ou sua identidade local, uma vez que cada conselho representa uma política específica em determinado município, sendo que cada município ainda possui características e demandas peculiares, que vão dar contornos diferentes a cada desenho institucional de conselho.

Nessa perspectiva, a abordagem do desenho institucional do conselho muitas vezes se relaciona diretamente com a realidade local na qual o conselho está inserido. Porém, isso não é um fato dado, pois a dinâmica do conselho também depende da forma como esse desenho foi instituído em determinado local, ou seja, como esse conselho foi criado em determinado local, tempo e contexto.

Nesta tese, trabalhamos com o estabelecimento do desenho de conselho nos municípios sob a perspectiva do transplante institucional, na qual se identifica a motivação do transplante em determinado contexto, tempo e local e ainda envolve a ideia de um município doador do modelo de conselho e de municípios receptores.

4.4 OS RECEPTORES

Diante da apresentação do CMAS doador do município de Londrina com suas especificidades, faz-se necessário investigar os conselhos receptores do modelo transplantado: os de Rolândia e Tamarana com suas respectivas particularidades.

4.4.1 A formação do CMAS de Rolândia

Nesta seção serão abordadas características peculiares do município e do CMAS de Rolândia, com o objetivo de traçar um perfil desse receptor do modelo transplantado de Londrina.

4.4.1.1 O município de Rolândia

O município de Rolândia está localizado na região metropolitana de Londrina, estando a 22 km da cidade polo. Sua população estimada em 2013 era de 57.862 habitantes (IBGE, 2015). Rolândia foi fundada pela Companhia de Terras Norte do Paraná, subsidiária da companhia inglesa Paraná Plantation Ltda. No dia 29 de junho de 1934, iniciou-se a construção do primeiro imóvel em seu perímetro urbano, o Hotel Rolândia.

A fama da fertilidade da “terra roxa” se espalhou pelo país e o norte do Paraná ficou conhecido como a Canaã brasileira. Logo, estrangeiros, mineiros, paulistas, baianos e filhos de imigrantes alemães radicados em Santa Catarina e Rio Grande do Sul estavam povoando e construindo Rolândia. Os imigrantes estrangeiros foram direcionados a se estabelecerem ali por alguma sociedade que cuidava da imigração, ou por orientação da própria Companhia de Terras. Dos imigrantes estrangeiros que colaboraram no desenvolvimento de Rolândia, destacam-se

japoneses, alemães, italianos, portugueses, espanhóis, sírio-libaneses, húngaros, suíços, poloneses, tchecos e austríacos.

A contribuição dos imigrantes estrangeiros e dos migrantes brasileiros foi de fundamental importância no desenvolvimento de Rolândia. O próprio nome de Rolândia é de origem germânica, dado em homenagem a Roland, legendário herói francês, que na Idade Média guerreava ao lado de seu tio, Carlos Magno, e seu lema era lutar pela “Liberdade e Justiça”. Mas, após a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, Rolândia, a exemplo de outras cidades brasileiras cujos nomes eram de origem germânica, teve que mudar seu nome. Em 30 de dezembro de 1943, ao mesmo tempo em que era criado o município de Rolândia, o nome foi trocado para Caviúna. Somente em 1947 é que retornou o antigo nome Rolândia.

A economia de Rolândia é pautada na agricultura desde seu surgimento, quando somente os cafezais geravam riqueza. Hoje, a diversificação da agricultura se faz presente, com destaque à soja, ao milho, ao trigo, à cana-de-açúcar e à laranja. O IDH do município passou de 0,659 em 2000 para 0,739 em 2010 – uma taxa de crescimento de 12,14%, passando de um índice considerado médio para alto, apontando melhorias na qualidade de vida em Rolândia naquele período.

De forma geral, pode-se afirmar que as principais especificidades de Rolândia foram a forte imigração europeia e migração de outros estados brasileiros em busca inicialmente da riqueza oriunda da produção de café. Sua economia sempre foi voltada para a agricultura e a qualidade de vida no município tem melhorado gradativamente nos últimos anos.

4.4.1.2 O CMAS de Rolândia

O CMAS de Rolândia foi instituído em consequência da implantação do Sistema Municipal de Assistência Social de Rolândia, o qual se deu por iniciativa do Poder Executivo Municipal, principalmente na figura do dirigente político da Assessoria de Ação Social, como desdobramento das discussões nacionais e regionais em torno da LOAS.

No final de 1992 foi criada a Assessoria de Ação Social, órgão criado a partir do desmembramento da Secretaria de Saúde e Bem-Estar Social. A assessoria estava vinculada diretamente ao gabinete do prefeito. No ano seguinte, 1993, com a mudança de administração em virtude das eleições de 1992, o então prefeito escolhe um Assistente Social para comandar o órgão. Essa decisão muito contribuiu para a implementação da política de assistência social no município (CAMPOS, 2004).

Segundo Campos (2004), o técnico responsável assumiu a Assessoria e elaborou um plano de ação, no qual constava a necessidade da estruturação do órgão recém-criado. Em paralelo a essa realidade do município, em dezembro de 1993, é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Diante da aprovação da LOAS, em meados de 1994, surgem as discussões para a implantação da política de assistência social em Rolândia.

As primeiras discussões surgiram através das reuniões dos municípios da região da Associação dos Municípios do Médio Paranapanema – AMEPAR, a qual o município de Rolândia é parte integrante, nas quais houve a sensibilização dos prefeitos, sobre a importância da implementação da LOAS, através de palestrantes da UEL. Neste período, Rolândia contava com precários serviços assistenciais, conduzidos há anos por voluntários. A relação existente com o poder público local se restringia a ações clientelistas e paternalistas, cujas pequenas ajudas financeiras sofriam interferências dos interesses de diversas instâncias do poder, prevalecendo, assim, a troca de favores. Mas diante dessas reuniões da AMEPAR, iniciaram reuniões para discutir a LOAS e o projeto de Rolândia (CAMPOS, 2004, p. 129)

A partir dessa mobilização regional da AMEPAR, o ordenamento da política de assistência social no município começou a ser repensado e estudado, tendo como amparo legal os preceitos contidos na LOAS. Logo, começaram a se realizar reuniões para discutir o tema e desenvolver propostas de lei para organização da política de assistência social no município. Essas leis municipais para organização da política de assistência e para criação dos CMAS vão conferir aos Conselhos de Assistência Social as possibilidades de atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de assistência social, bem como no delineamento das suas atribuições, competências e responsabilidades.

Após a promulgação da LOAS, o município de Rolândia ainda levou dois anos para implantar o CMAS. Foi por meio da lei municipal nº 2.469/95, aprovada em 22 de junho, que o Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social foram criados.

A partir dessa lei, a composição do CMAS ficou definida conforme o Quadro 6.

QUADRO 6 – COMPOSIÇÃO DO CMAS DE ROLÂNDIA EM 1995

SOCIEDADE CIVIL	PODER PÚBLICO
01 representante de instituições que atendem crianças e adolescentes em programas assistenciais; 01 representante de entidades ou organizações religiosas que desenvolvam programas de enfrentamento à pobreza; 01 representante de sindicatos e entidades de trabalhadores com base territorial no município;	03 representantes da Secretaria de Ação Social 01 representante da Secretaria de Saúde 01 representante da Secretaria de Educação 01 representante da Secretaria de Fazenda 01 representante da Secretaria de Obras.

01 representante de associações de civis, comunitárias e associações de bairro; 01 representante da Associação Comercial e Industrial de Rolândia (ACIR); 01 representante das associações de defesa e/ou conselho do idoso; 01 representante das associações de defesa e/ou conselho de portadores de deficiência.	
--	--

Fonte: Rolândia (1995, p. 1).

Vê-se que a lei estabelece paridade de representação entre poder público e sociedade civil, bem como possibilita a participação de diferentes setores no CMAS. A criação da lei e do conselho foi um grande passo para o município, porém esse espaço ainda não estava constituído e em funcionamento. Após a promulgação da lei, foram realizadas diversas reuniões para sua divulgação e estudo. Em junho de 1995, houve a primeira conferência de assistência social, que inicia os trabalhos efetivos do CMAS.

Desta forma, visando a garantia da definição de uma política municipal, foi realizada no dia 23/09/95 a 1ª Conferência Municipal de Assistência Social. Este evento foi um momento importante na história da organização do setor no município, pois mobilizou vários segmentos da sociedade civil organizada. Nesta Conferência, foi eleito o primeiro Conselho Municipal de Assistência Social de Rolândia, sendo o terceiro Conselho Municipal de Assistência Social criado no Estado do Paraná (CAMPOS, 2004, p. 114).

Assim, a primeira conferência do CMAS marca o início efetivo das atividades do conselho, uma vez que instaurou a primeira gestão do CMAS e a implementação integral da lei. Também vale ressaltar que a criação do Conselho em Rolândia foi pioneira no estado do Paraná, sendo o terceiro município a criar tal espaço.

O CMAS de Rolândia possui como principais competências: o estabelecimento de prioridades da Política Municipal de Assistência Social e a análise e aprovação do Plano Municipal Anual de Assistência Social; atuar na formulação e controle da execução da política de Assistência Social; inscrever e fiscalizar as instituições de assistencial social atuantes; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária de Assistência Social para compor o orçamento municipal; propor, aprovar e acompanhar a execução orçamentária vinculada ao fundo municipal de Assistência Social; normatizar as entidades e organizações de Assistência Social no CMAS; propor critérios para celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as instituições assistenciais privadas; publicar no órgão oficial de divulgação do município suas resoluções administrativas, bem como as contas do Fundo Municipal de

Assistência Social e os respectivos pareceres emitidos; aprovar o plano plurianual e o plano de ação do CMAS (ROLÂNDIA, 1995).

A Lei que cria o CMAS ainda versa sobre a conferência municipal de assistência social, definida como

[...] órgão colegiado de caráter deliberativo, composta por delegados representantes das instituições assistenciais [...] e poder público, que se reunirá a cada dois anos sob a coordenação do conselho municipal de assistência social, mediante regimento interno (ROLÂNDIA, 1995, p. 2).

Ela ainda apresenta as competências da conferência, tais como: avaliar a situação da política de assistência social no município, fixar diretrizes gerais da política, eleger os representantes do conselho, entre outras.

A lei também define a constituição e a composição do Conselho, pesando sobre sua organização. Fica ali estabelecido que o Conselho é órgão de caráter colegiado e deliberativo, permanente e de composição paritária, vinculado à Administração Pública Municipal (ROLÂNDIA, 1995).

Com relação à estrutura e ao funcionamento do CMAS, a lei de criação determina que este terá a seguinte estrutura: “I – Secretariado Executivo, composto por presidente, vice-presidente, 1º secretário e 2º secretário; II – Comissões constituídas por resolução do Plenário; III – Plenário” (ROLÂNDIA, 1995, p. 6). A lei ainda apresenta orientações sobre o mandato do conselheiro, que será de dois anos, permitida uma recondução.

A lei do CMAS de Rolândia ainda cria o FMAS, fundo de duração indeterminada e natureza contábil, que será gerido sob a orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social e permanecerá vinculado ao órgão da administração pública responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social e Secretaria Municipal da Fazenda (ROLÂNDIA, 1995, p. 10).

Após a criação e instalação do CMAS, os conselheiros passaram a estudar e pensar na organização e normatização das ações do conselho. Assim, foi criada uma comissão para desenvolver uma proposta de seu regimento interno, conforme orientação do CNAS e Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS.

Entretanto, as orientações do CNAS e do CEAS eram amplas e gerais tanto para os municípios quanto para os estados, o que dificultava o entendimento da proposta normatização das ações do conselho.

Estas orientações eram genéricas, sem muito respaldo destes órgãos para resolver dúvidas surgidas durante a elaboração da proposta. Ainda assim, num processo interno conflituoso, envolvendo um profundo embate entre o poder público e sociedade civil, após quatro reuniões (ordinárias e extraordinárias), em 20/12/95 o regimento interno foi aprovado (CAMPOS, 2004, p. 116).

O regimento interno do CMAS apresenta aspectos que complementam e detalham a lei de criação do conselho no que tange à estrutura, competências e organização do CMAS, trazendo preocupações mais operacionais.

Segundo Campos (2004), embora as competências estejam definidas e possibilitem a organização das ações do conselho em lei, nota-se a dificuldade de colocar em prática a lei. Para a autora, não foram poucos os desafios encontrados pelo CMAS para a operacionalização de suas atribuições.

Considera-se que, apesar dos vários anos de existência do CMAS de Rolândia, o tempo transcorrido é pouco para resultados sedimentados. Entretanto, os obstáculos encontrados na prática para efetivação do potencial de emancipação do conselho sinalizam que, para ser as ações efetivas, requer uma sociedade civil organizada, capaz de exercer influência sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas, fortalecendo a dimensão associativa da cidadania. Além disso, a performance do CMAS tem uma ligação intrínseca com a qualidade do governo municipal, e com a questão dos recursos controlados pelos agentes – tempo, organização, informação, capacidade técnica, autonomia, entre outros (CAMPOS, 2006, p. 4)

Apesar de possuir o CMAS há 21 anos, Rolândia ainda encontra dificuldades na efetivação das competências do conselho. Apesar das dificuldades de sua efetivação, o CMAS trouxe novas possibilidades de participação para a sociedade. Segundo Campos (2006, p. 8), “Em Rolândia, conforme aponta Schengbers (2003), por um longo período não foi oportunizado, para a sociedade rolandiense, meios para participar na gestão pública, fato este não diferente da realidade regional e nacional”.

Sendo assim, um dos resultados mais significativos do período de criação do CMAS foi a atuação da organização da sociedade civil, por meio das entidades prestadoras de serviços, sindicatos, organizações comunitárias, organizações religiosas entre outras, para garantir um dos princípios da LOAS, o da participação popular no controle das ações de assistência social (CAMPOS, 2004).

Portanto, ao analisar de maneira geral a criação do CMAS no município de Rolândia, destaca-se o papel fundamental da LOAS, que possibilitou a organização dos Conselhos e alterou a dinâmica pela qual a assistência social vinha sendo operacionalizada até então, estabelecendo princípios e diretrizes que se contrapõem à história clientelista e assistencialista.

Neste sentido, observa-se que a criação do CMAS de Rolândia possui particularidades de acordo com o contexto, tempo e local em que ocorreu. Assim, conhecer essas particularidades é de fundamental importância para o desenvolvimento desta pesquisa, uma vez que para compreender o processo de transplante institucional entre os conselhos faz-se necessário identificar os conselhos envolvidos e o contexto que motivou a ocorrência do transplante.

4.4.2 A formação do CMAS de Tamarana

Dando continuidade ao estudo para identificação do processo de transplante institucional do CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana, faz-se necessário a abordagem da realidade de seus receptores. Assim, esta seção aborda o processo de formação do CMAS de Tamarana, apontando características do município e do CMAS local.

4.4.2.1 O município de Tamarana

A cidade de Tamarana faz parte da região metropolitana de Londrina, cidade da qual dista 57 km. Ela nasceu como patrimônio de São Roque em 1919. Em 20 de março de 1930, por meio do Decreto Lei nº 2.713, passou a ser distrito judiciário de São Roque, pertencendo ao município de Tibagi. Na década de 1930, o povoado cresceu com a chegada do café, tornando-se um micropolo, mas rapidamente superada por Londrina, que possuía estrada de ferro (TAMARANA, 2016).

No dia 6 de janeiro de 1939, por meio de decreto governamental, o distrito judiciário de São Roque foi desmembrado de Tibagi e anexado ao recém-criado município de Londrina. Nos meados da década de 1960, a região entrou em decadência econômica ocasionada por geadas e queimadas das lavouras. Muitos de seus habitantes migraram para outras cidades paranaenses, como Londrina e Curitiba. A crise acarretou no fim da monocultura do café e do regime de pequenas propriedades familiares, mantendo Tamarana como distrito. Em 13 de dezembro de 1995, por meio da Lei Estadual nº 11.224, Tamarana foi desmembrada de Londrina e emancipada, graças ao forte apelo dos moradores (TAMARANA, 2016). De acordo com Marques (2016), Tamarana emancipa-se de Londrina no ano de 1995, por meio de um plebiscito entre os moradores, mas sua primeira eleição municipal ocorre em 1996. Com isso, em 1º de janeiro de 1997, o município é definitivamente instalado e passa a funcionar com autonomia administrativa.

O município de Tamarana é uma região conhecida pela presença dos índios Caingangues que habitam em terras na Reserva Indígena de Apucarantina. O nome da cidade faz referência a uma palavra indígena, trata-se de “um substantivo feminino de origem tupi, sinônimo de ‘cuidaru’, que se trata de uma arma, em forma de clava, com cerca de um metro de comprimento” (HOUAISS; VILLAR; FRANCO, 2007, p. 221). Sua origem remonta à lenda de uma princesa indígena guerreira que usava como arma uma clava feita de madeira (TAMARANA, 2016).

O município de Tamarana possuía uma população estimada em 2013 de 12.262 habitantes (IBGE, 2015), sendo que 50% reside na área rural. Sua economia é voltada para atividades agrícolas e seu IDH é de 0,621 (IBGE, 2010), considerado baixo. Nascimento e Barros (2016, p. 9) notam que Tamarana apresenta um IDH bem abaixo dos demais municípios pertencentes à região metropolitana de Londrina:

Tamarana é o município mais novo desta região e obteve sua emancipação política recentemente. Tamarana chegou à condição de município através de um plebiscito, passando a existir como tal em janeiro de 1997. Tal fato poderia explicar em parte os resultados piores dentre os quesitos analisados em comparação aos demais municípios que obtiveram a condição de soberania em meados do século XX.

Desta forma, Tamarana revela algumas especificidades de seu processo de emancipação, que carregam consigo os elementos refletidos em indicadores como o IDH. Logo, suas especificidade, tais como a população indígena, processo de emancipação e sua história influenciam diretamente nos seus resultados atuais.

4.4.2.2 O CMAS de Tamarana

O município de Tamarana, como vimos anteriormente, teve sua emancipação tardia, até 1995 ele ainda era distrito de Londrina. Tal situação influenciou diretamente tanto a política de assistência social de Tamarana quanto a formação de seu CMAS. Enquanto era apenas um distrito, Tamarana não possuía planejamento, organização, políticas públicas e conselhos próprios, dependendo diretamente do município de Londrina. Essa situação só começou a mudar com sua emancipação, quando passou a ter exigências constitucionais referentes à municipalização de sua administração. A partir dali, Tamarana torna-se responsável pela organização, administração e planejamento de suas políticas públicas, inclusive a de assistência social. Diante disso, o município também passa a ter que cumprir as exigências da LOAS e,

para receber repasses de recursos, deve criar seu conselho, plano e fundo municipais de assistência social.

Segundo Marques (2016, p. 1),

Com a emancipação político administrativa no ano de 1995 e instalação específica em janeiro de 1997, cabia à administração criar mecanismos eficientes de atendimento à população local, através de programas de prestação de serviço a ser implantados no âmbito de cada área.

Todavia, no primeiro ano de gestão, as dificuldades ficaram evidentes, tendo em vista a necessidade da organização político-administrativa própria de um município recém-criado. Assim, cada área foi tomando forma e se organizando à medida que a administração, por meio dos poderes executivo e legislativo, foi norteando o processo. Criou-se, então, entre as secretarias locais, a Secretaria de Assistência Social, a Secretaria da Saúde e a Secretaria da Educação (MARQUES, 2016).

Cada área foi se organizando gradativamente, com dificuldades e estratégias específicas, porque o município só passaria a funcionar normalmente quando obedecesse minimamente aos princípios da descentralização no que tange à forma de organização. No ano de 1997, a área da saúde organizou o conselho local, a educação também se organizou de acordo com suas necessidades e a área da assistência social criou e implantou o Conselho Municipal da Assistência Social e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que posteriormente implantou o Conselho Tutelar (MARQUES, 2016, p. 10).

O CMAS de Tamarana surge dois anos após a emancipação do município. Em 25 de abril de 1997, a Lei Municipal nº 009/97 cria o CMAS, a Conferência e o Fundo de Assistência Social.

O CMAS de Tamarana é um órgão colegiado, deliberativo, permanente e de composição paritária, vinculado à estrutura da administração pública municipal responsável pela coordenação da Política de Assistência Social. O CMAS é formado por oito membros e respectivos suplentes, sendo quatro representantes do poder Executivo e quatro representantes da sociedade civil. Os conselheiros são nomeados pelo prefeito municipal com mandato de dois anos, permitida uma recondução (TAMARANA, 1997).

Dentre as principais competências do CMAS de Tamarana, podemos destacar: o estabelecimento de prioridade para a política de assistência; aprovar o plano municipal anual; atuar na formulação e controle da política de assistência social; normatizar ações e regular a prestação de serviços; acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população; definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços; apreciar e emitir

parecer acerca de proposta orçamentária; aprovar, propor e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual do fundo municipal de assistência social; propor critérios para celebração de convênios ou contratos entre setor público e instituições assistenciais privadas; elaborar e aprovar seu regimento interno e publicar no órgão oficial de divulgação do município suas resoluções (TAMARANA, 1997).

A estrutura do CMAS de Tamarana contém um secretariado executivo com presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretário e um plenário. As reuniões do CMAS acontecem ordinariamente a cada dois meses e extraordinariamente sempre que convocado por seu secretariado executivo (TAMARANA, 1997).

A Lei do CMAS também cria o FMAS, “que será gerido sob orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social, que terá duração indeterminada e permanecerá vinculado ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social” (TAMARANA, 1997, p. 5).

Diante da criação do CMAS em lei, foi necessária a confecção do regimento interno do conselho para organizar, estruturar e sistematizar suas competências. Assim, foi aprovado o regimento interno do CMAS por meio da lei 6.939 de 27/12/1996, que sistematiza detalhadamente elementos da organização e estrutura do conselho.

Diante da criação do CMAS e regimento interno em lei, prevendo sua estrutura e suas competências, o município de Tamarana teve pouco tempo para criar esta estrutura e colocá-la em funcionamento. De acordo com Marques (2016, p. 11),

Para um município de pequeno porte, as dificuldades são imensas. Desde o suporte financeiro, até a participação da comunidade que tem de ser literalmente conquistada, tendo em vista a cultura de governo centralizador em vigência no cenário brasileiro.

Desta forma, a criação do CMAS em lei no município de Tamarana, por um lado, foi um avanço por possibilitar certa descentralização do poder e a previsão da participação da sociedade no planejamento da política de assistência social; por outro lado, trouxe um novo conjunto de dificuldades relativas à operacionalização do conselho, por se tratar de algo novo em meio à realidade de um município pequeno e recém-emancipado.

Temos então que partir do princípio que as conquistas previstas na constituição de 1988 e firmadas nas leis específicas posteriores são direitos jurídicos alcançados por uma coletividade comprometida e mobilizada na década de 80 em diferentes contextos e processos de luta. Todavia, a garantia dos direitos jurídicos já previstos em lei, só se efetivarão a partir de ações planejadas, conscientes e concretas por parte de todas as pessoas que compreenderem tais possibilidades (MARQUES, 2016, p. 11).

Mesmo com a criação do conselho em lei, ainda existe um longo caminho para sua efetivação de acordo com as necessidades e a realidade local de Tamarana, visto que apenas a criação do CMAS em lei não garante sua efetividade na prática.

Portanto, a previsão legal de criação dos conselhos na CF de 1988, na LOAS ou, ainda, nas leis municipais, não oferece garantias de uma atuação de qualidade nos municípios. Isso se dá, pois a atuação do conselho depende diretamente de sua realidade local, seus atores e suas especificidades.

Assim, para compreender a sistemática de funcionamento do CMAS, é preciso entender como se deu o processo de criação desses conselhos, ou seja, qual foi a motivação para sua implementação em cada município. Como vimos, CF e a LOAS foram grandes estimuladoras da criação dos conselhos de assistência social em todo o Brasil, devido ao estímulo de repasse de recursos. Mas também identificamos que muitos municípios, devido a suas realidades distintas, não estavam preparados para a criação desses espaços. Assim, optaram por queimar etapas no processo de criação dos conselhos e buscaram por metadesenhos mais gerais, que pudessem utilizar prontamente em suas realidades, realizando, assim, o transplante institucional.

Desta forma, compreender o processo de formação dos CMAS do doador Londrina e dos receptores Rolândia e Tamarana é de fundamental importância para identificar o processo de transplante institucional entre os conselhos, bem como elencar as possíveis adaptações ocorridas no metadesenho transplantado, de acordo com a realidade local de cada receptor.

5 TRANSPLANTE INSTITUCIONAL: APLICAÇÃO DO MODELO DE DOLOWITZ E MARSH (2000)

O objetivo deste capítulo é apresentar elementos empíricos dos municípios de Londrina, Rolândia e Tamarana, que confrontem a tese da ocorrência do transplante institucional entre eles. Para tanto, este capítulo aborda o processo de transplante e adaptações dos conselhos por meio da aplicação adaptada do modelo de Dolowitz e Marsh, evidenciado no referencial teórico e na metodologia. Desta forma, o capítulo pretende abordar as seguintes questões centrais do modelo: a) por que transplantar; b) quem está envolvido no transplante; c) objetos e grau do transplante institucional; e d) *grafting* no transplante institucional do CMAS.

O capítulo está organizado de modo a tratar as questões centrais do modelo de Dolowitz e Marsh (2000). Primeiro, será abordado por que o transplante ocorreu, isto é, sua motivação e a escala, identificando se isso se deu de forma voluntária, coercitiva ou uma mistura de ambas. Em seguida, é exposto quem está envolvido no transplante. Logo, são apresentados os principais indivíduos atuantes no processo. Ainda serão expostos os objetos e local do transplante, a partir da comparação entre as leis municipais e evidências coletadas nas entrevistas.

Em seguida, apresentam-se os graus de transferência a partir da análise da legislação municipal, apontando a proximidade existente no conteúdo da lei. Para finalizar o capítulo, serão apresentadas as particularidades e diferenças entre os CMAS após sua implantação, apontando a existência do *grafting* do modelo de Londrina para a realidade local de Rolândia e Tamarana. Para desenvolver tal estudo, este capítulo baseia-se na análise das entrevistas feitas com pessoas atuantes no processo, documentos e leis de cada conselho.

O capítulo finaliza-se com o Quadro 1, apresentado no Capítulo 2, preenchido com os dados coletados no decorrer da pesquisa, de forma sistematizada expondo os principais elementos.

5.1 POR QUE TRANSPLANTAR?

Discutir a questão de “por que transplantar?” nos remete à discussão teórica de Dolowitz e Marsh (2000) apresentada no Capítulo 3. Os autores afirmam que a opção por realizar o transplante pode ocorrer em dois casos: se o local deseja realizar o processo ou faz o transplante porque precisa. Desta forma, o processo de transplante institucional se dá por motivações voluntárias, coercitivas ou mistas.

As voluntárias se dão como resultado da insatisfação com políticas existentes no local, que apontam a necessidade da formulação de uma política que busque soluções existentes para atenuar a insatisfação. Já o transplante coercitivo tem imposição direta ou forte pressão de organizações, redes, atores, instituições ou comunidades epistêmicas que podem influenciar ou forçar políticas aos seus membros ou outros locais. Dolowitz e Marsh ainda ressaltam a existência de uma mistura de motivações coercitivas e voluntárias a partir de consensos, percepções externas, pressões, obrigações, entre outros.

Os autores ainda afirmam a existência de um *continuum* que pode abranger desde o aprendizado das lições até a imposição direta do transplante, argumentando que pode haver mais do que a simples dicotomia transferência coercitiva *versus* transferência voluntária.

Diante disso, para analisar por que os municípios optaram pelo transplante institucional, foram analisadas as leis de criação dos CMAS de Londrina, Tamarana e Rolândia. Elas apontam o surgimento desses conselhos no início da década de 1990, após a promulgação da Lei 8.742 de 1993, indicando que a motivação inicial para o transplante se deu a partir desta lei federal.

Como vimos no Capítulo 4 desta tese, a partir da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social tornou-se uma política pública prevista em lei, vista como direito do cidadão e de dever do Estado. Ainda na Constituição temos a previsão da gestão das políticas públicas compartilhada com a população por meio dos conselhos. Diante de tal previsão, cada área de política tratou de operacionalizar e criar suas legislações próprias e implementar seus conselhos.

A política de assistência social foi organizada por meio da LOAS (Lei Federal 8.742 de 1993), prevendo sua organização pela “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo” (BRASIL, 1993, p. 1). A partir desta previsão de descentralização, a lei ainda prevê que cada município deve criar seu conselho com a finalidade de receber os repasses de recursos públicos.

Assim, o Artigo 30 da LOAS afirma que é condição para os repasses dos recursos ali previstos aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal a efetiva instituição e funcionamento de um Conselho de Assistência Social, do Fundo de Assistência Social e do Plano de Assistência Social. Diante de tal exigência, muitos municípios tiveram que se adaptar à nova demanda rapidamente. Como observado no Capítulo 4, cerca de 71,1% dos conselhos de assistência social surgiram no período de quatro anos após a promulgação da LOAS (BRASIL, 2013).

Tal situação pode ser observada nos conselhos de Londrina, Rolândia e Tamarana, os quais foram criados dentro de um período de quatro anos após a LOAS. Londrina foi a pioneira no estado ao criar o CMAS em 1994. O município de Rolândia teve seu conselho criado em 1995, e Tamarana, em 1997.

De acordo com os conselheiros envolvidos no processo de criação daqueles três CMAS,

A necessidade de implantação do Conselho partiu da legislação federal de dezembro de 1993, a LOAS, que trouxe a exigência da institucionalização de Conselhos nas três esferas de governo. Dessa forma, houve a elaboração de uma legislação municipal (Conselheira não governamental de Londrina).

O Conselho foi implantado diante da regulamentação da LOAS, pois os municípios precisam ter seus conselhos para receber os recursos da assistência social (Conselheira de Tamarana).

O Conselho de Rolândia foi implantado depois da LOAS como cumprimento da Lei, pois era de fundamental importância a criação deste espaço para a política de assistência social (Conselheira de Rolândia).

Desta forma, podemos perceber que a LOAS foi um fator elementar no processo de criação dos CMAS, por tratar de uma normativa federal que regulamenta e condiciona o repasse de recursos a partir da existência dos conselhos. A partir dessa condicionalidade legal da existência dos CMAS, o município de Londrina foi o primeiro a implantar o conselho na região e no Paraná, sendo a referência inicial para os demais municípios do estado, conforme foi abordado no Capítulo 4.

O protagonismo de Londrina na implantação do CMAS pode ser explicado por algumas de suas características peculiares. Uma delas é a presença marcante da Universidade Estadual de Londrina com o engajamento de seus professores, que estiveram envolvidos na construção da LOAS e, posteriormente, do CMAS.

Nesse sentido, as ex-conselheiras do CMAS de Londrina, representantes da sociedade civil, que estiveram envolvidas no processo de implantação do conselho, afirmam que os principais fatores que influenciaram para a criação do conselho de Londrina foram:

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, era o documento de apoio da época. Lembro que contamos com a ajuda da UEL e o grupo social da AMEPAR como referência para apoio, esclarecimento de dúvidas e até mesmo para pensarmos juntos qual o melhor caminho a seguir, pois tudo era novo... O conselho de Londrina foi estruturado a partir das normativas legais da LOAS, que havia acabado de ser promulgada. Outros fatores também foram essenciais como as reuniões da AMEPAR e os debates com a UEL, espaços que facilitaram o processo de criação (Conselheira não governamental de Londrina).

O município de Londrina contou com o apoio fundamental da UEL, por meio de seus professores, e das reuniões da Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (AMEPAR¹), que traziam questões da LOAS para debate e orientação. Depois de implantado o CMAS de Londrina, este acabou se tornando uma referência para os demais municípios da região que ainda não haviam criado seus conselhos e precisavam fazê-lo sob pressão do tempo para atender ao exigido pela Lei.

Tal situação foi confirmada pelos conselheiros que atuaram na fase inicial dos CMAS de Londrina:

Londrina foi o modelo por ser o primeiro município do Paraná a desencadear esse processo de criação no Paraná e um dos primeiros também no âmbito nacional. Então, os municípios que não haviam criado seus conselhos buscavam ajuda conosco. Os municípios solicitavam a nossa legislação e também solicitavam apoio. A lei de Londrina serviu como base para a implantação de vários conselhos dos municípios vizinhos, inclusive na forma de composição, o que por vezes não correspondia à realidade dos municípios (Conselheira de Londrina).

Com certeza Londrina foi a primeira referência, pois já havia criado o conselho e estava muito envolvida no processo de implantação da LOAS juntamente com a UEL. Eles já tinham mais claro o caminho para a criação do CMAS e auxiliavam os demais municípios na região, principalmente nas reuniões da AMEPAR. Não tínhamos muita opção, pois o tempo era escasso para criar o conselho, então Rolândia acabou se aproximando de Londrina para ajudar nesse processo (Conselheiro de Rolândia).

Tamarana possui uma realidade muito complicada politicamente, economicamente e socialmente, pois é um município pequeno, sem recurso e que teve sua emancipação de Londrina de forma tardia. Estes fatores dificultaram o processo de criação do conselho, fazendo com que o município buscasse referências em Londrina, que sempre foi um modelo para Tamarana (Conselheira de Tamarana).

Percebe-se que o CMAS de Londrina foi importante no processo de criação dos conselhos de Rolândia e Tamarana, servindo como modelo inicial e dando subsídios para eles.

Assim, a opção por desenvolver o transplante institucional do CMAS de Londrina para Rolândia e Tamarana se deu principalmente por alguns fatores elementares. A promulgação da LOAS criou a condicionalidade de criação do conselho para o recebimento de recursos. Tal fato mobilizou os municípios para a criação destes espaços de forma rápida; logo, os municípios procuraram apoio em Londrina, que já havia criado seu conselho e estava engajado nas discussões da LOAS.

¹ Esta associação possui como municípios integrantes: Alvorada do Sul, Araçongas, Bela Vista do Paraíso, Cafeara, Cambé, Centenário do Sul, Florestópolis, Guaraci, Ibiporã, Jaguapitã, Jataizinho, Londrina, Lupionópolis, Miraselva, Pitangueiras, Porecatu, Prado Ferreira, Primeiro de Maio, Rolândia, Sabaúdia, Sertanópolis, Tamarana, tendo como sede central o município de Londrina.

Diante deste cenário, podemos identificar que o transplante institucional do CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana ocorreu porque os municípios viram no transplante uma maneira de atender algumas especificidades locais – pressão do tempo para mobilizar pessoas, recursos e competências para constituir um CMAS, sem o qual deixariam de receber recursos importantes para municípios de menor porte. Isso fez com que as pessoas atuantes na área em Rolândia e Tamarana decidissem inicialmente por ter o CMAS de Londrina como modelo ou doador para um transplante.

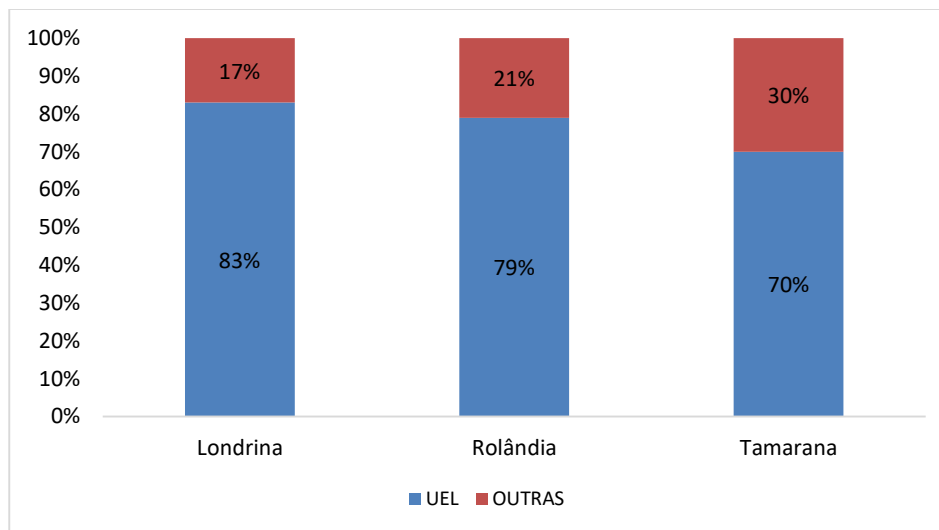
Nesta perspectiva, o transplante do CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana se deu inicialmente de forma mais coercitiva devido à imposição da LOAS sobre os repasses, forçando a rapidez dos municípios para instituir seus conselhos. Com o passar o tempo, esse transplante também apresentou características mais voluntárias, pois os municípios continuavam realizando o transplante por desejo ou vontade própria e não por imposição. Portanto, o transplante institucional se deu de maneira mista, apresentando elementos coercitivos e voluntários.

5.2 QUEM ESTÁ ENVOLVIDO NO TRANSPLANTE?

Como já ressaltado no Capítulo 2, os atores são centrais para o transplante institucional, seja no processo de escolha do modelo, na sua implantação, na adaptação ou difusão. Para identificar e analisar os atores no processo em estudo, foram analisadas as atas de cada conselho de 1993 a 2013. Nessas atas foram elencados os atores envolvidos na implantação dos conselhos na década de 1990, bem como atores que apresentaram propostas ou questionamentos sobre seu desenho.

Após elencar estes atores, foi possível perceber uma atuação intensa da Universidade Estadual de Londrina (UEL) na implantação dos conselhos nos municípios de Londrina, Tamarana e Rolândia, por meio de reuniões, palestras e debates. Também foi possível perceber que a grande maioria das assistentes sociais atuantes nesses municípios é formada na UEL, conforme aponta o gráfico abaixo.

GRÁFICO 2 – ASSISTENTES SOCIAIS ATUANTES NOS MUNICÍPIOS, ENTRE 1993 E 2013, FORMADAS PELA UEL



Fonte: a autora, a partir de relatórios dos funcionários dos municípios e pesquisa na plataforma Lattes.

Vê-se a influência da UEL, entre os anos de 1993 e 2013, na formação profissional dos assistentes sociais de Londrina, Rolândia e Tamarana. Tais dados apontam que a UEL, por meio do conhecimento ali gerado e repassado aos assistentes sociais e das conexões pessoais e profissionais ali formadas ou iniciadas, se fez presente nos municípios envolvidos no transplante institucional. Em meio à criação dos conselhos, a universidade estava discutindo a LOAS e a necessidade de implantação dos CMAS, estimulando, assim, a ocorrência de seu transplante.

Estes dados foram recolhidos por meio de documentos coletados nos municípios com a relação de assistentes sociais que atuaram na política de assistência social de cada município entre os anos de 1993 e 2013. Com a lista de profissionais de cada área, foi possível identificar a relação da UEL com a criação dos CMAS de Londrina e dos municípios vizinhos. Isto foi também relatado por diversos conselheiros entrevistados, como ilustram as falas reproduzidas a seguir:

A UEL foi de fundamental importância no processo de criação do CMAS, que se não estivesse junto com os municípios não teriam concretizado a implantação da LOAS nos municípios, pois havia muita resistência por parte dos prefeitos (Conselheira de Londrina).

No início a UEL foi muito importante para desenvolver o debate dos conselhos e a necessidade de adequação à LOAS (Conselheira de Rolândia).

Tivemos muitas dificuldades no início, mas a UEL nos ajudou e orientou muito no processo de criação do CMAS em Tamarana. A universidade ofereceu um espaço para pensar conselho (Conselheira de Tamarana).

Nas falas das ex-conselheiras que estiveram envolvidas no processo de criação dos conselhos é possível identificar a clareza do papel da UEL neste processo de transplante institucional, estimulando a utilização do modelo. Ao analisar as atas, entrevistas e lista de profissionais envolvidos, merecem destaque no transplante institucional os seguintes atores: Márcia Helena de Carvalho Lopes, Maria Luiza Amaral Rizzoti e Jolinda de Moraes Alves.

Estes atores são evidenciados nas entrevistas com as conselheiras, que estiveram envolvidas no processo de criação do CMAS de Londrina.

A UEL integrou a comissão organizadora em todos os eventos sobre a LOAS e implantação dos CMAS, foi peça-chave em nossa região. Muitos professores davam palestras e suporte para a implantação dos CMAS nos municípios. Lembro muito do engajamento das professoras Márcia Lopes, Maria Luiza e da Jolinda. Elas viviam todo esse processo muito intensamente. As dificuldades eram compartilhadas entre os municípios de outros locais com a troca de experiência e debates. A UEL desenvolvia também um processo de capacitação junto aos municípios (Conselheira governamental de Londrina).

A participação dos professores de Serviço Social da UEL sempre deu suporte ao CMAS de Londrina. Eu mesma fui conferencista de várias conferências municipais. Posso citar alguns dos professores que deram este suporte mais diretamente ao CMAS, desde o início: Márcia Lopes e Maria Luiza Rizzotti, que também foi secretária municipal na gestão do prefeito Nedson (atualmente aposentadas da UEL); Márcia Pastor, que tem como linha de pesquisa o Controle Social contribui muito até hoje. Todas nós participamos do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão de Políticas Sociais, que foi criado em 2002 (Conselheira não governamental de Londrina).

As então professoras da UEL, Márcia Helena de Carvalho Lopes, Jolinda, Maria Luiza Rizzotti iniciaram as discussões com os municípios de toda região da AMEPAR, com o tema: “Assistência Social direito do cidadão e dever do estado”, onde tratava sobre a LOAS (Lei 8742/1993), a partir daí iniciou o processo de implantação da LOAS e dos conselhos nos municípios (Conselheira de Rolândia).

Com a resistência dos prefeitos em implantar os CMAS, a UEL, juntamente com seus professores como a Márcia Lopes, deu muito apoio e orientações nesse processo de aplicação da LOAS (Conselheira de Tamarana).

Dessa forma, identifica-se a presença ativa de algumas professoras de Serviço Social da UEL na efetivação da LOAS e na implantação dos CMAS. Esse envolvimento se deu por meio de palestras, capacitações, assessoria e debates entre os municípios, nos quais estas profissionais estimulavam a criação do conselho e utilizavam como exemplo o CMAS de Londrina. Logo, elas foram fundamentais no estímulo ao transplante na região.

O envolvimento e participação desses professores foi tão forte que muitos estavam engajados ou eram até convidados para trabalhar nas prefeituras para implementar a LOAS e

criar os conselhos. Este foi o caso do CMAS de Londrina, que teve como figura central a professora Márcia Lopes.

A professora Jolinda da UEL, que também atuou como coordenadora do projeto de extensão da UEL e conselheira do CMAS, reforça em sua fala a importância da figura da professora Márcia no processo de criação do conselho em Londrina.

Eu coordenava um projeto de extensão na UEL, para prestar assessoria técnica à implantação da Política Municipal de Assistência Social, recentemente regulamentada pela LOAS (dez. de 1993), com participação da professora Márcia Lopes. A criação da Secretaria Municipal de Ação Social (naquela época esse era o nome da secretaria, que foi mudado depois para Secretaria de Assistência Social) se deu na gestão do prefeito Antônio Belinati, 1991, pela Lei nº 4.910 de 26 de dezembro. Mas a implantação da secretaria ocorreu na gestão do prefeito Cheida e ele escolheu como primeira secretária municipal a professora Márcia Lopes. Coube a ela a implementação dessa secretaria e dentre todas as ações, o encaminhamento da legislação que criou o CMAS de Londrina em dezembro de 1994. O CMAS de Londrina foi o primeiro criado no estado do Paraná e a conferência de Londrina igualmente foi a primeira conferência municipal do estado. Nesse processo de criação do CMAS a Márcia reuniu várias pessoas que estudavam o assunto, algumas profissionais assistentes sociais da prefeitura, professoras e representantes de algumas entidades assistenciais. E me colocou como coordenadora da comissão organizadora da primeira conferência, por causa dos nossos estudos na UEL (Jolinda, Conselheira de Londrina).

A professora Márcia Lopes esteve diretamente ligada à criação da Secretaria de Assistência Social e, posteriormente, à criação do CMAS de Londrina. Por meio de sua visibilidade política dentro da UEL no projeto de extensão, ela foi convidada para desenvolver esse trabalho na prefeitura de Londrina. A partir disso, ela se tornou uma peça-chave no estímulo ao transplante institucional do CMAS de Londrina para Rolândia e Tamarana. Sua experiência no CMAS de Londrina foi levada para os debates do projeto de extensão, palestras, assessorias e grupos de debate da AMEPAR, propagando o exemplo de Londrina e tornando-o uma referência para a região.

Essa influência do CMAS de Londrina nos municípios da região foi construída a partir desse engajamento das professoras de Serviço Social da UEL. Elas levavam essa experiência para dentro dos grupos de estudo, como um modelo ou exemplo a ser seguido.

As conselheiras envolvidas no processo de criação dos conselhos de Londrina, Rolândia e Tamarana reforçam o papel dessas professoras, bem como da UEL e das reuniões da AMEPAR.

Como já mencionei nós tínhamos um projeto de extensão na época. Mas antes daquele projeto, nosso grupo coordenou vários outros projetos, inclusive com atuação no Grupo Social da AMEPAR, onde tínhamos como objetivo disseminar a ideia da assistência como direito dos cidadãos desprotegidos. Iniciamos com projetos isolados

e depois criamos um Núcleo de Estudos e pesquisas sobre a gestão da política de Assistência Social, que com o tempo ampliou o campo analítico para a gestão de outras políticas Sociais como a Saúde, Educação e Habitação. Quando participávamos do grupo social da AMEPAR, pautávamos as reuniões para discutir as possibilidades e desafios de uma política pública, de responsabilidade do estado e direito dos cidadãos. Era difícil, porque dentro do modelo de poder adotado pelos prefeitos do Paraná (e do Brasil) com características paternalistas e populistas a assistência social sempre foi uma importante estratégia eleitoreira. Nós levávamos para debate nossas experiências no município de Londrina para ajudar os demais municípios na reflexão. O pequeno orçamento existente era alocado nos gabinetes dos prefeitos. O Grupo Social naquela época era muito dinâmico e pautava essa questão também nas reuniões dos prefeitos da AMEPAR. Lembro-me de um prefeito, logo após explanarmos a questão da importância da criação do Conselho que disse: “Eu não vou criar cobra pra me picar” (Conselheira de Londrina).

Nos grupos da AMEPAR sempre havia muita discussão sobre a política de assistência, pois era tudo muito novo ainda. A presença das professoras da UEL facilitava muito nossos debates, pois elas traziam informações e relatos de experiências de Londrina. Elas sempre deram muito apoio para os municípios vizinhos e muitas vezes prestavam assessoria e inclusive eram as palestrantes das primeiras conferências que foram ocorrendo (Conselheira de Rolândia).

Londrina sempre foi uma referência dentro da Política de Assistência Social, pois sempre foi muito ligada com a UEL e as professoras que pesquisavam diretamente isso em seus grupos de estudo. Então isso ajudou muito Londrina a construir mais rapidamente sua política e conselho. Mas posteriormente Londrina sempre apoiou os demais municípios a implementarem também a LOAS e o CMAS. As professoras da UEL envolvidas no processo davam palestras e muitas vezes iam até os municípios da região para dar apoio nesse processo (Conselheira de Tamarana).

Portanto, tais falas reforçam o importante papel da UEL e seus professores no transplante institucional. Dentre as professoras que merecem destaque e descrição de sua atuação no município de Londrina são: Márcia Helena de Carvalho Lopes, Maria Luiza Amaral Rizzoti e Jolinda de Moraes Alves. A trajetória delas reflete sua importância e influência dentro da política de assistência social, que auxiliou na convalidação de ideias sobre o CMAS na região. Assim, faz-se necessário conhecer brevemente tal trajetória a fim de compreender como esses atores tornaram-se atuantes no transplante institucional em estudo.

A professora Márcia Helena Carvalho Lopes formou-se em Serviço Social pela UEL em 1979, especializou-se na área da Criança e Adolescente, fez mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP em 1999. Foi Secretária Municipal de Assistência Social de Londrina entre 1993 e 1996, Conselheira Municipal de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente em Londrina e Conselheira Estadual de Assistência Social do Paraná por duas gestões. Atuou também como vereadora em Londrina entre 2000 a 2004. Sua trajetória ainda foi marcada por ser Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004 e Secretária Executiva entre os anos de 2005 a 2007. Entre os meses de abril e dezembro

de 2010, assumiu a chefia deste Ministério. Ela ainda foi Conselheira Nacional de Assistência Social – CNAS e dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA no ano de 2004. Atuou como Presidente da Rede de Pobreza e Proteção Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 2007. E foi professora por mais de 30 anos da UEL (LOPES, 2017).

A professora Márcia apresentou uma carreira dedicada à política de Assistência Social, com vinculação política e partidária ao PT, que contribuiu para construção de sua imagem como referência, inclusive nacional, na área. Enquanto uma referência, ela se tornou uma peça fundamental no transplante institucional dos CMAS aqui estudados, uma vez que fortaleceu o discurso da necessidade de implantação do CMAS a partir da LOAS. Ela também facilitou o processo ao participar da criação do CMAS de Londrina e levá-lo como modelo para os demais municípios da região.

A professora Maria Luiza Amaral Rizzoti é formada em Serviço Social pela Faculdade Metropolitanas Unidas em 1979 e especialista em Serviço Social em Saúde. Fez mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 1991 e doutorado (1999) e pós-doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2010). É professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em nível de mestrado e doutorado em Serviço Social e Política Social da UEL. Foi Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Londrina entre os anos de 2001 a 2008. Exerceu o cargo de Secretária Nacional de Assistência Social junto ao MDS no período de maio de 2010 a fevereiro de 2011 (RIZZOTI, 2017).

Por conseguinte, a professora Maria Luiza também foi marcante no transplante institucional, por também se tratar de uma referência na Política de Assistência Social em âmbito regional e nacional. Assim como a professora Márcia, ela também atuou como secretária de Assistência Social em Londrina e no MDS.

A professora Jolinda de Moraes Alves formou-se em Serviço Social pela UEL em 1979, fez mestrado em Serviço Social e Política Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 1994, e doutorado em História e Sociedade pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho em 2002. É docente de graduação e pós-graduação de mestrado e doutorado em Serviço Social e Política Social da UEL. Foi Diretora Pedagógica e Coordenadora de Projetos Sociais do INBRAPE – Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos. Foi Diretora de Bem-Estar da UEL. Jolinda ainda foi Presidente do CMAS de Londrina nas gestões 1994-1995 e 2010-2011 (ALVES, 2017).

Dessa forma, a professora Jolinda também foi um ator importante no transplante, uma vez que esteve vinculada à UEL na graduação e pós-graduação, bem como em projeto de

pesquisa e capacitações. Ela também esteve diretamente envolvida na criação do CMAS de Londrina e nas capacitações e reuniões da AMEPAR, que contribuíram para a difusão do modelo de Londrina para Tamarana e Rolândia.

As três professoras que marcaram esse processo de implementação da LOAS e criação do CMAS atuaram juntas por meio da UEL em grupos de pesquisa e reuniões da AMEPAR, dividindo ideais semelhantes sobre a política de assistência social. Tal fato contribuiu para o fortalecimento das ideias e da construção da UEL e do CMAS enquanto referência para os demais municípios.

Portanto, os atores identificados nesta seção foram fundamentais no processo de transplante, uma vez que fortaleceram a ideia debatida pela LOAS de criação do CMAS, bem como colaboraram com a criação do CMAS de Londrina e na replicação do modelo em Rolândia e Tamarana.

5.3 OBJETOS E GRAU DO TRANSPLANTE INSTITUCIONAL

Nas últimas seções do Capítulo 5 nos aproximamos empiricamente do processo de transplante institucional estudado nessa tese. Ali foram apresentados os atores envolvidos e as motivações dos municípios de Rolândia e Tamarana em optarem por transplantar o modelo de CMAS de Londrina.

Esta seção aborda inicialmente o objeto de transplante do CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana e, em seguida, discute o grau desse transplante, ou seja, a intensidade ou gradação do processo de transplante entre esses municípios. A partir de tais análises, o transplante entre os CMAS estará mais bem delineado para verificação da hipótese de pesquisa.

Para analisar o que foi transplantado e o grau do processo de transplante, foram estudadas as leis de criação e regimentos internos de cada conselho a fim de compará-los e identificar possíveis semelhanças e diferenças nas legislações desses conselhos e, conseqüentemente, do desenho dos CMAS.

5.3.1 Objetos do transplante

Esta seção visa contribuir com os subsídios necessários para confirmar a hipótese de pesquisa desta tese sobre a existência do transplante institucional do CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana. Para isso, serão apresentadas as análises das leis de criação dos conselhos e regimentos internos dos três municípios.

5.3.1.1 Lei de criação dos CMAS

Inicialmente foram analisadas e comparadas as primeiras leis de criação dos CMAS de Londrina (Lei Municipal nº 6.007 de 23/12/94), Rolândia (Lei Municipal nº 2.469 de 27/06/1995) e Tamarana (Lei Municipal nº 09 de 25/04/1997), buscando identificar semelhanças e diferenças entre as leis dos municípios.

Ao analisar o capítulo I das leis dos três municípios, que tratam “das definições gerais e objetivos”, foi possível identificar que os artigos de 1 a 3 são iguais nas três leis. No capítulo II, que trata “da Conferência de Assistência Social”, identificou-se que os artigos de 4 a 8 também são iguais nas três leis. Porém, existem pequenas diferenças que não alteram profundamente o conteúdo das leis ou sua intencionalidade. Tais diferenças aparecem no artigo 4º da Lei de Rolândia, que não inclui as organizações sindicais e profissionais e o Poder Legislativo do município dentre os delegados para a conferência. Mas inclui organizações representantes de usuários e parceiros da Assistência Social.

No artigo 5º, o prazo para a realização da conferência a partir da convocação difere nos três municípios: Londrina, até 90 dias; Rolândia, de 30 a 60 dias; e Tamarana, até 60 dias. No artigo 6º, Rolândia difere dos outros dois municípios na participação de legados das instituições nas conferências, sendo dois em Rolândia e nos outros municípios apenas um de cada entidade. O município de Tamarana também difere dos outros municípios neste artigo no quesito período de convocação dos delegados, que será de 30 dias e nos outros serão 60 dias.

No artigo 7º há diferença na quantidade de representantes dos poderes Executivo e Legislativo, entre os três municípios: Londrina estipula treze representantes do Executivo e Legislativo, Rolândia sete representantes apenas do Executivo, e Tamarana seis representantes do Executivo (mas há erro de digitação, entre parênteses está escrito quatro) e dois do Legislativo. No artigo 8º, alínea c), Tamarana difere dos demais, pois não prevê a eleição de conselheiros suplentes.

Na análise do capítulo III, que fala “do CMAS”, especificamente a seção I, que aborda a constituição e composição do conselho, foi possível identificar que os artigos de 10 a 12 são iguais, diferindo apenas na quantidade de representantes e segmentos. No artigo 11º, a quantidade de representantes da sociedade civil (SC) e poder público (PP) são diferentes nas três leis: Londrina estipula vinte e seis conselheiros (13 SC e 13 PP); Rolândia, quatorze (7 SC e 7 PP); e Tamarana, oito conselheiros (4 SC e 4 PP). Rolândia não apresenta neste artigo o período de mandato e recondução.

A distribuição dos representantes da sociedade civil nos segmentos também difere nas três leis: Londrina apresenta cinco representantes das instituições prestadoras de serviço de assistência, dois das organizações profissionais afetas à área, seis dos usuários dos serviços da assistência. O município de Rolândia apresenta um representante das instituições que atendam crianças e adolescentes em programas assistenciais, um de entidades ou organizações religiosas que desenvolvem programas de enfrentamento à pobreza, um dos sindicatos e entidade de trabalhadores com base territorial no município, um das associações civis, comunitárias e associações de bairros, um da associação comercial, um das associações de defesa ou conselho do idoso e um das associações de defesa ou conselho de portadores de deficiência. Já Tamarana apresenta dois representantes das instituições prestadoras de serviços de assistência, um de organizações profissionais afetas à área e um de usuário de serviços da assistência social. Os segmentos são os mesmos em Tamarana e Londrina, só mudando a quantidade de representantes.

Tamarana e Londrina são iguais quanto à representação do Legislativo e Executivo, mudando apenas a quantidade de representantes. Já Rolândia tem representação das Secretarias de Saúde, Educação, Fazenda, Ação Social e Obras.

No artigo 12º, inciso I, há divergência apenas quanto à quantidade de representantes da sociedade civil: Londrina possuía treze representantes; Rolândia, sete; e Tamarana, quatro. O município de Tamarana não possui o inciso II igual aos demais, que trata do representante do poder Legislativo, ele aborda a representação do Executivo, que nas outras leis aparece como inciso III.

Ainda analisando o capítulo III, “do CMAS”, no que tange à seção II, que trata “da competência”, foi possível identificar que o artigo 13 apresenta-se idêntico nas leis de Londrina e Tamarana. O único elemento diferente na lei de Rolândia foi a inclusão de um inciso que pressupõe como competência do conselho “emitir pareceres, bem como fornecer subsídios que entender necessário, favoráveis ou não, sobre projetos de lei de qualquer procedência, no que tange à alteração do efetivo, aquisição de materiais e equipamentos e a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social.

A seção III do capítulo III trata “da estrutura e funcionamento” do CMAS. Identificou-se ali que o artigo 14 está igual nas leis de Londrina e Rolândia. O único elemento distinto na lei de Tamarana é a ausência do inciso que prevê as “comissões, constituídas por resolução do Plenário”.

O artigo 15 é igual nas leis de Tamarana e Londrina, que afirma que o CMAS será presidido pela coordenação da Secretaria Municipal de Assistência Social, mas Tamarana não

fala como será escolhido o secretariado. Já Rolândia define que o presidente e o Secretariado serão eleitos pelo conselho por um ano e poderão ter o mandato reconduzido por mais 1 ano.

O artigo 16 é igual nas leis de Londrina e Rolândia. O único elemento que difere em Tamarana é a não previsão da terceira convocação para reunião do conselho. O artigo 19 é igual nas leis de Londrina e Rolândia. O único elemento que difere em Tamarana é que o CMAS inclui um parágrafo único no próprio artigo, que trata de comissões, mas não prevê sua criação.

O artigo 20 é igual nas leis de Londrina e Rolândia. O único elemento que difere em Tamarana é que as reuniões do conselho serão a cada dois meses e não mensal como nos outros. O artigo 21 é igual nas três leis, com exceção de Tamarana que inclui e retifica o prazo de 90 dias para a elaboração do regimento interno. O artigo 22 é igual nas leis de Londrina e Tamarana, o que difere em Rolândia é a inclusão da descrição da responsabilidade do executivo, “ficando encarregado de fornecer recursos técnicos, administrativos, materiais e estrutura física”. Os artigos 17, 18 e 23 são idênticos nas três leis.

A seção IV do capítulo III trata “do mandado de conselheiro”, no qual o artigo 25 é igual nas três leis. Rolândia complementa-o, falando da ausência justificada: “Por ser seu exercício prioritário, são justificadas as ausências a quaisquer outros serviços, quando determinado o comparecimento do conselheiro a sessões do Conselho ou participação em diligências autorizadas por este”.

O Artigo 27 é igual nas leis dos três municípios, mas em Tamarana o CMAS transformou o parágrafo único (do artigo 27 das outras duas leis) no artigo 28. Já a lei de Rolândia inclui dois incisos diferentes sobre a perda do mandado de conselheiro: “morte e mudança de residência do município”. O Artigo 28 é idêntico nas leis de Rolândia e Londrina. Em Tamarana, o Artigo 28 trata do parágrafo único do Artigo 27 das outras leis. Dessa forma, esse município não possui artigo que trata dos casos de renúncia do Conselho. Os artigos 24, 26 29 e 30 são idênticos nas três leis.

O capítulo IV trata “do FMAS”, no qual o Artigo 31 é idêntico nas leis de Londrina e Tamarana. O que difere em Rolândia é a vinculação do fundo à Secretaria Municipal da Fazenda. O Artigo 32 apresenta-se igual nas três leis, com exceção da inclusão de um inciso na lei de Rolândia sobre as receitas do fundo: “Produtos de arrecadação de multas e juros de mora, conforme destinação em lei específicas”. E a inclusão de um parágrafo único no Artigo 2º: “Os recursos do FMAS deverão ser, exclusivamente, carreados para a contemplação dos programas de Assistência Social eleitos pelo Conselho”. Os Artigos 33 e 34 são idênticos nas três leis.

O Artigo 35 é igual nas leis de Londrina e Tamara, mas o último inclui no artigo o número da dotação orçamentária, e Londrina, o valor do crédito adicional (quarenta mil reais).

Já Rolândia não apresenta em sua lei orientações para o crédito adicional (desta forma, tem dois incisos a menos que Tamarana e quatro a menos que Londrina no que tange ao FMAS). O artigo 35 de Rolândia é idêntico ao artigo 40 de Londrina. Já Tamarana tem dois incisos a menos que Londrina (no que tange ao FMAS) e seu Artigo 37 é idêntico ao 39 de Londrina. Londrina possui como diferencial das outras leis o Artigo 37 (“O crédito adicional especial autorizado será reaberto até o limite do seu saldo, para atendimento da despesa do exercício de 1995, na forma que dispõe o artigo 45, da Lei Federal 4.320/64 e parágrafo 2º, do artigo 167, da Constituição Federal”) e o Artigo 38: “É o Executivo autorizado a suplementar, por ato próprio, o Crédito previsto nesta Lei, em até 80% (oitenta por cento)”.

O capítulo V trata “das disposições finais e transitórias”, no qual o Artigo 41 de Londrina, 36 de Rolândia e 38 de Tamarana são idênticos. O Artigo 42 de Londrina, 37 de Rolândia e 39 de Tamarana também são iguais, assim como o Artigo 43 de Londrina, 38 de Rolândia e 40 de Tamarana.

Ao analisar, de forma geral, o comparativo das leis iniciais de cada conselho, identificou-se a existência de um grande número de artigos idênticos entre os três municípios. Existem poucas exceções com relação à redação da lei, que não alteram seu sentido e nem apontam características específicas de cada local. As únicas especificidades abordadas pelas leis são os artigos que abordam a quantidade de conselheiros eleitos, a representação e o tempo para que a conferência aconteça após a aprovação do regimento interno. Assim, estas adaptações denotam adaptações à realidade local, mas de forma superficial, uma vez que não alteram o desenho transplantado.

Neste sentido, evidencia-se a ocorrência do transplante institucional no início dos conselhos, pois Rolândia e Tamarana, que implementaram seus conselhos posteriormente à Londrina, apresentam leis de criação do CMAS iguais, com pequenas exceções, mesmo sendo municípios com realidades e características tão distintas.

5.3.1.2 Regimento interno dos CMAS

Nesta seção foram analisados e comparados os primeiros regimentos internos dos CMAS de Londrina, Rolândia e Tamarana, buscando identificar semelhanças e diferenças entre eles.

Os capítulos I dos regimentos internos tratam “da natureza” do CMAS e apresentam-se iguais nos três regimentos. A única alteração é o número da lei de criação de cada conselho, que aparece no Artigo 1º. Os capítulos II falam “da finalidade” e também apresentam conteúdo

igual nos três municípios. A única diferença aparece no regimento de Rolândia, que no Artigo 2º acrescenta a seguinte frase no final do artigo sobre a garantia do mínimo social: “beneficiando a pessoa portadora de deficiência e ao idoso, que comprovadamente não possuem meios de prover a sua própria subsistência, nem mesmo pela sua família, com o benefício de 01 (um) salário mínimo mensal”.

Nos capítulos III, aborda-se a “composição” do CMAS. A redação dos três regimentos é igual, diferindo apenas, assim como na lei de criação, na quantidade de conselheiros e a representatividade. O CMAS de Londrina apresenta vinte e seis conselheiros (sendo 13 da sociedade civil e 13 do poder público); o CMAS de Rolândia possui quatorze conselheiros (sendo sete da sociedade civil e sete do poder público) e Tamarana, oito conselheiros (sendo quatro da sociedade civil e quatro do poder público). Os regimentos de Londrina e Tamarana também apresentam como diferencial um artigo que afirma que o conselho será dirigido por uma diretoria executiva, composta por um presidente, um vice-presidente, um 1º secretário e um 2º secretário.

Os capítulos IV tratam “da competência” do CMAS. Os artigos são idênticos nos três regimentos internos. Os capítulos V abordam os “órgãos” do CMAS. Os três regimentos apresentam a mesma redação, com exceção de Tamarana, que usa o termo “secretaria executiva”, e Londrina e Rolândia utilizam “diretoria executiva”. Outra diferença no regimento de Tamarana é a ausência da seção que aborda as “comissões”, isto é, quais são e suas atribuições. No caso de Rolândia e Londrina, a redação é idêntica, apresentando inclusive as mesmas comissões: comissão eleitoral permanente da Política de Assistência Social Básica; comissão setorial permanente de documentação e cadastro; comissão setorial permanente da criança e do adolescente; comissão setorial permanente de gerenciamento do fundo municipal de assistência social e comissão setorial permanente de comunicação, articulação e mobilização.

Os capítulos VI dos regimentos de Londrina e Rolândia tratam “dos membros” do conselho, apresentando suas atribuições. Os textos dos dois municípios são iguais. Tamarana não apresenta este elemento em seu regimento. Os capítulos VII tratam “das reuniões” do CMAS, apresentando sua dinâmica e organização. Os regimentos dos três municípios são iguais, com apenas uma exceção do CMAS de Tamarana, que apresenta uma periodicidade diferente das reuniões, as quais ocorrem a cada dois meses e não mensalmente como nos demais.

Os capítulos VIII apresentam a “estrutura-administrativa” do CMAS, que se apresenta de forma idêntica nos três regimentos. Os capítulos IX tratam “do fundo municipal de

assistência social” e têm forma idêntica nos três regimentos, tendo como diferença a apresentação do número da lei de criação de cada conselho, que também cria o FMAS.

Os regimentos de Londrina e Rolândia apresentam de forma idêntica os capítulos X, que tratam “da eleição dos representantes da sociedade civil”, detalhando o processo eleitoral do Artigo 35 ao 62. Já o município de Tamarana não possui este capítulo específico. Os três regimentos internos apresentam os capítulos XI, que abordam as “disposições gerais e transitórias,” com a mesma redação.

De forma geral, é possível perceber que os municípios de Rolândia e Tamarana utilizaram o regimento interno do CMAS de Londrina como modelo para elaboração dos seus próprios regimentos. As diferenças são muito pequenas e o que se sobressai são textos idênticos nos regimentos. O CMAS de Tamarana tem como diferencial a ausência do capítulo que aborda as comissões e o processo eleitoral dos representantes da sociedade civil. Tal exclusão dos itens pode ter ocorrido pelo porte pequeno do município, que possui apenas oito conselheiros para compor essas comissões e para elaboração de um processo eleitoral tão complexo.

5.3.2 Grau do transplante

Para o desenvolvimento desta seção, com o objetivo de analisar o grau do transplante do CMAS do município de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana, foram estudadas as leis de criação e regimentos internos de cada conselho, a fim de compará-los e identificar possíveis semelhanças e diferenças no desenho dos CMAS.

Nesta perspectiva, a partir deste comparativo da documentação, foi possível identificar o grau do transplante e situá-lo entre cópia, emulação, combinação e inspiração, de acordo com o Quadro 2, abordado no Capítulo 2 de metodologia desta tese.

A partir da discussão de Dolowitz e Marsh (2000) sobre transplante institucional, entende-se aqui como cópia o transplante direto e completo de elementos da lei e regimento interno de um município para outro. Ou seja, a cópia idêntica de itens e artigos presentes nestas legislações. Já a emulação é o transplante de ideias que estão por trás de elementos da lei e regimento interno dos municípios vizinhos. A emulação não apresentaria itens idênticos, mas sim conteúdos semelhantes nas leis que aponta para a utilização de algumas ideias do município doador.

A combinação seria o transplante que apresenta uma mistura de elementos de diferentes leis e regimentos internos dos municípios vizinhos. Na combinação, o município receptor não se pauta em apenas um município doador, mas sim na combinação de elementos

de diferentes fontes. A inspiração é o grau de transplante mais suave, no qual o município receptor tem a motivação na lei e/ou regimento interno do município doador, mas produz um resultado diferente do modelo original. Assim, um município tem apenas inicialmente a legislação de outro município como inspiração e motivação para o transplante, mas a sua ação não resulta em algo idêntico ao do doador.

Desta forma, o transplante institucional não é um fenômeno único e uniforme em todos os locais em que ocorre. Ele apresenta níveis de gradação, isto é, sua intensidade muda em cada relação entre doador e receptor de acordo com as condições locais.

Ao analisar as leis de criação dos conselhos e seus regimentos internos iniciais, buscando identificar similaridades e diferenças, identificou-se a existência de similaridades profundas entre os documentos. Assim, foi possível averiguar a existência do transplante institucional do CMAS de Londrina, o primeiro do Paraná, para Rolândia e Tamarana, que o tomaram como modelo.

Passemos, então, à análise do grau do transplante a partir das definições de Dolowitz e Marsh (2000).

A partir da análise comparativa das leis de criação e regimentos internos dos CMAS de Londrina, Rolândia e Tamarana, foi possível perceber a existência de um transplante com o grau predominante de cópia. Ele ocorreu de forma direta e completa, em que os municípios de Rolândia e Tamarana copiaram *ipsis litteris* a maioria dos elementos, tais quais a lei e o regimento interno do CMAS de Londrina. Em termos de legislação e desenho, há praticamente uma cópia fac-símile.

A fim de expor e apenas exemplificar esse grau de cópia dos CMAS de Rolândia e Tamarana com relação ao CMAS de Londrina, faz-se necessária a apresentação de trechos nítidos dessas cópias apresentadas tanto nas leis de criação do CMAS, quanto nos regimentos internos. Na seção sobre a análise dos objetos do transplante já foi possível perceber as semelhanças entre os documentos do CMAS. Portanto, os trechos das legislações selecionados a seguir têm apenas o caráter de ratificar o grau de cópia do transplante.

Na lei de criação, evidencia-se a cópia em trechos e capítulos inteiros, como os Artigos de 1 a 3 do capítulo I, que se apresentam idênticos a lei do CMAS de Londrina:

Art. 1º- A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, realizada através de um conjunto integrado de ações da iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas dos mínimos sociais.

Art. 2º- São consideradas instituições de assistência social, aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento, assessoramento e defesa dos direitos dos beneficiários da assistência social, tendo por atividade principal uma ou mais das seguintes ações:

I- a proteção à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

Art. 3º- As instituições de assistência social, é facultado o reconhecimento de caráter de utilidade pública, através de processo legislativo próprio, conforme o disposto na legislação municipal (LONDRINA, 1994; ROLÂNDIA, 1995; TAMARANA, 1997).

Além das evidências de cópias idênticas entre as leis de criação dos conselhos, ocorre o mesmo em relação aos regimentos internos. Assim, também foram notadas cópias de trecho, artigos e capítulos do regimento de Londrina. Tal situação se verifica no capítulo que apresenta a “estrutura-administrativa” do CMAS e no capítulo que trata “do fundo municipal de assistência social”. Esses capítulos apresentam-se de forma idêntica nos três regimentos, tendo como diferença a apresentação do número da lei de criação de cada conselho, que cria o FMAS.

Capítulo VII da Estrutura Administrativa

Art. 18. O CMAS contará com uma Secretaria Executiva vinculada ao Poder Executivo, como suporte administrativo-financeiro necessário ao seu funcionamento, utilizando-se de instalações e funcionários aptos a exercerem as funções determinadas pelos CMAS.

Capítulo VIII Do Fundo Municipal da Assistência Social

Art. 19. O Fundo Municipal de Assistência Social, criado pela Lei Municipal nº xxxxx de xxxxxx², será gerido e administrado sob orientação e controle do CMAS.

Art. 20. Compete ao órgão do Poder Público Municipal, responsável pela gestão do Fundo:

I – registrar e administrar recursos orçamentários destinado ao Fundo;

II – registrar e administrar os recursos captados através de doações, legados ou convênios;

III – manter controle escritural e realizar as aplicações financeiras nos termos das resoluções do CMAS;

IV – liberar os recursos a serem aplicados em benefícios previsto pela Assistência Social, nos termos das resoluções do CMAS;

V – administrar os recursos específicos para os programas de atendimento aos beneficiários previsto pelo CMAS e despesas de participação de membros do Conselho em atividades extras, de interesse do CMAS;

VI – destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Assistência Social, segundo as normas do CEAS e CNAS.

Art. 21. O Fundo Municipal de Assistência Social será regulamentado por decreto, pelo Prefeito.

Art. 22. As receitas componentes do Fundo de Assistência Social estão previstas na Lei Municipal nº xxxx de xxxxx³ (LONDRINA, 1994; ROLÂNDIA, 1995; TAMARANA, 1997).

² Cada município apresenta seu número de Lei Municipal.

³ Cada município apresenta seu número de Lei Municipal.

Portanto, diante da análise dos objetos do transplante, isto é, a partir do comparativo entre as leis e regimentos internos dos CMAS, evidencia-se o grau do transplante institucional do CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana enquanto uma cópia.

Após identificarmos a existência e gradação do transplante institucional, faz-se necessário analisar o que aconteceu nos anos seguintes ao transplante institucional nos municípios de Londrina, Rolândia e Tamarana. Desta forma, a próxima seção apresentará este estudo, o qual indicará a existência ou não de *grafting* no modelo transplantado do CMAS de Londrina, ou seja, se o modelo inicial copiado de Londrina sofreu alterações e adaptações de acordo com as realidades locais de Rolândia e Tamarana.

5.4 PARTICULARIDADES LOCAIS E O *GRAFTING*

Conforme abordado no Capítulo 4 e nas seções iniciais do Capítulo 5, foi possível notar a coexistência de similaridades e contrastes marcantes entre os municípios de Londrina, Rolândia e Tamarana. Tal coexistência alimenta a ideia de existência de transplante com *grafting* no caso dos CMAS, uma vez que as particularidades locais de cada município podem ter influenciado em mudanças no modelo inicial de conselho copiado de Londrina. Neste sentido, os CMAS de Rolândia e de Tamarana podem ter desenvolvido adaptações ao desenho inicial em função de especificidades da realidade local.

Para identificar tais mudanças no modelo inicial, faz-se necessário identificar quais as principais particularidades de cada município envolvido no processo de transplante, bem como as atualizações das leis de criação e regimentos internos dos CMAS. Com o levantamento das especificidades locais e as mudanças ocorridas no desenho de conselho copiado inicialmente, procura-se evidências do *grafting* no transplante.

Assim, nesta seção inicialmente são apresentadas as transcrições das entrevistas semiestruturadas realizadas com as secretarias executivas dos conselhos de Londrina, Tamarana e Rolândia, buscando eleger as principais particularidades locais dos conselhos. Em seguida, são abordadas as mudanças e atualizações ocorridas nas leis de criação e regimentos internos dos conselhos desde sua criação até 2013. Vale ressaltar que o acesso a estas leis revisadas se deu por meio de pedido via ofício, contato telefônico e visitas *in loco*, uma vez que estes documentos não estão disponíveis nos *sites* dos CMAS nem na internet, de forma geral. Deste modo, as alterações das leis apresentadas nesta tese se resumem às mudanças declaradas pelos conselheiros entrevistados e pelos documentos fornecidos pelas secretarias executivas dos conselhos nos anos de 2015 e 2016, período da coleta dos dados.

5.4.1 Particularidades locais dos conselhos

Para compreender as adaptações realizadas no desenho do CMAS de Londrina pelos municípios de Rolândia e Tamarana, é necessário conhecer as principais especificidades locais desses receptores do modelo. Para tanto, esta seção aborda as principais particularidades dos CMAS identificadas nas entrevistas com os conselhos. Logo, são apresentadas características referentes à organização e estrutura dos conselhos, à legislação dos CMAS, à relação entre o conselho e as demandas locais e aos elementos externos que influenciaram o conselho.

Essas entrevistas foram realizadas com os responsáveis pelas secretarias executivas dos conselhos dos três municípios, que dão suporte técnico direto para o CMAS. As secretarias entrevistadas são assistentes sociais, formadas pelas UEL, atuantes nas políticas destes municípios há mais de dez anos.

Para apresentar esse comparativo de particularidades entre os CMAS, as citações das entrevistas estão dispostas em sequência apresentando as respostas para cada pergunta em blocos de respostas com as três secretarias. As respostas estão dispostas na seguinte ordem: “Secretaria Executiva de Londrina”, citada primeiro por ser o CMAS doador; em seguida, “Secretaria Executiva de Rolândia”, citada em segundo lugar, por ser o receptor de maior porte e, por fim, “Secretaria Executiva de Tamarana”. Esta forma de apresentação das citações das entrevistas facilita a visualização e comparação dos elementos particulares de cada secretaria executiva dos conselhos.

5.4.1.1 Atribuições, estrutura e organização do CMAS

Com relação às principais atribuições e demandas do CMAS nos municípios, as secretarias executivas elegeram como prioridades:

[...] eu vejo que ele cumpre o papel do controle social, houve mudança de gestão [...], tem a preocupação de compreender exatamente o conteúdo de cada assunto que é pautado para suas deliberações, principalmente as questões orçamentárias (SECRETARIA EXECUTIVA DE LONDRINA).

Em Rolândia, o conselho da assistência é muito atuante, [...] a principal atribuição do Conselho social é fazer o controle social, o monitoramento, fiscalização, fiscalizar, monitorar as políticas sociais existentes no município, aí no caso as entidades cadastradas no CMAS. [...] muitas questões são discutidas e não conseguem avançar, mas são por fatores externos ao conselho, como mudanças de prefeito e secretários, outras questões são discutidas e conseguem avançar no CMAS, algumas ações conseguem ser efetivadas e outras não. Então a ação do conselho é um trabalho contínuo de perdas e ganhos (SECRETARIA EXECUTIVA DE ROLÂNDIA).

Seria o controle social, mas infelizmente aqui a principal atuação se dá através da aprovação de planos e realização de cursos. Devido à dificuldade de entendimento do papel de cada conselheiro e a questão do acúmulo de atividade, pois cada conselheiro acaba representando vários conselhos fica difícil uma atuação com enfoque no controle social. Geralmente é sempre a mesma pessoa ou entidade que está representada no conselho, isso dificulta um pouco. Então o CMAS acaba deliberando sobre os planos que são obrigatórios, são funções mais burocráticas. O conselho tem muitas normativas e instrumentos que tem que preencher todo ano, então suas ações acabam ficando mais focadas em questões burocráticas e não se atentam tanto a sua organização ou estrutura e nem a realidade de Tamarana. O que o conselho faz é analisar os planos e questões do fundo, que são obrigatórios. O conselho não desenvolve uma ação, como, por exemplo, visitar as entidades, mesmo sendo poucas. O conselho não consegue nem pensar nos padrões que a entidade deve seguir, nós temos muitas dificuldades, poucos profissionais para se adequar às normas da tipificação nacional (SECRETARIA EXECUTIVA DE TAMARANA).

Diante das falas das secretarias de cada conselho, foi possível identificar algumas situações semelhantes e outras peculiares de cada município. As três secretarias identificam que a principal atribuição do CMAS é o controle social. Segundo Gomes (2000), os conselhos gestores são indicados por cumprir alguns objetivos essenciais, como promover a construção da cidadania e a educação política, viabilizar a identificação e captação permanente das demandas da sociedade e exercer controle social sobre o governo. Tal atribuição também está presente nas leis de criação e regimento interno de cada um dos conselhos.

Com relação às peculiaridades de cada CMAS, o município de Londrina apresenta como principal discussão interna os debates sobre questões orçamentárias. Tal fato também foi constatado na análise das atas do CMAS de Londrina, que apontou a questão orçamentária como pauta em 80% das reuniões do conselho, conforme Gráfico 3.

A secretaria executiva de Rolândia apontou dentro da dinâmica do CMAS a influência de fatores políticos locais, como mudanças de prefeito e secretário da política de assistência social. Tais situações afetam diretamente a atuação dos conselhos, que têm que aprender a lidar em cada gestão com situações de avanço e algumas vezes de retrocesso.

Já a secretaria de Tamarana apontou dificuldades na atuação do conselho devido à grande demanda e poucos funcionários. Há dificuldade pelo acúmulo de atribuições dos conselheiros, que atuam em diversos conselhos, não ocorrendo rotatividade e dificuldades de representação dentro do CMAS. Ela ainda afirma que as principais discussões e debates do conselho giram em torno de questões mais burocráticas, como a aprovação de planos e documentos, o que dificulta o enfoque em questões mais locais do município. Esta situação também foi evidenciada na análise das atas de Tamarana, que apresentou como principal discussão do CMAS, nas dez gestões estudadas, os debates sobre o Plano Municipal de Assistência Social, que esteve presente em 40% das pautas das reuniões, conforme Gráfico 5.

Sobre a estrutura e organização do CMAS nos municípios, as secretarias afirmaram que:

A rotina aqui da secretaria executiva ela é bastante intensa porque são dois conselhos, não é só o da Assistência Social, aqui concilia também o trabalho do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. A secretaria executiva é uma referência para os dois conselhos, então assim, a gente acumula as atribuições destes dois conselhos que são bastantes distintos, nós estamos com déficit de funcionários. [...] isso acaba implicando na agilidade do atendimento que a gente precisa dar tanto para o funcionamento do próprio conselho, para as entidades e na própria organização mesmo, isso reflete porque a gente não dá a resposta como desejaria (SECRETARIA EXECUTIVA DE LONDRINA).

[...] antigamente o conselho era separado, mas próximo da secretaria até pela questão que o conselho precisa estar próximo da secretaria executiva para dar assessoramento. Com a mudança de gestão administrativa desse último prefeito, houve um avanço na política de assistência, no sentido de estrutura física. [...] mas ainda temos poucos funcionários (SECRETARIA EXECUTIVA DE ROLÂNDIA).

O conselho ele funciona na secretaria de assistência social mesmo, as reuniões acontecem na sala de reuniões. No começo do ano ele demora um pouco para voltar do recesso. Quem organiza tudo sobre todos os conselhos é a secretaria executiva, então é muita demanda, pois atendemos todos os conselhos (SECRETARIA EXECUTIVA DE TAMARANA).

Neste sentido, percebe-se que os três conselhos apresentam dificuldades com relação ao excesso de demanda e poucos funcionários para o atendimento dos conselhos, já que a secretaria executiva é responsável por assessorar outros conselhos além do CMAS. Tal sobrecarga das secretarias dificulta a atuação do CMAS, bem como um direcionamento para discussões de questões específicas locais.

Ainda com relação à estrutura dos conselhos, as secretarias executivas abordaram a questões sobre limites e possibilidades do CMAS:

Acho que o principal limite é a questão do déficit de funcionário mesmo, porque acaba havendo um acúmulo de trabalho, isso implica na questão mesmo do planejamento, da nossa rotina, até a qualificação do trabalho do conselho porque a gente tem um volume muito grande de documentação, de resoluções, novas normativas legais. A gente precisa se apropriar destas legislações e discutir com o Conselho [...]. Uma possibilidade é que o conselho é um espaço de debate aberto que auxilia na gestão das políticas públicas (SECRETARIA EXECUTIVA DE LONDRINA).

Há uns 8 anos quando eu comecei a participar do conselho existia a problemática de estrutura e de compreensão do que era e para que servia o conselho, mas Rolândia avançou muito nesse aspecto, hoje a gente está bem, não sei amanhã, pois somos condicionados às decisões dos gestores municipais e infelizmente há uma subordinação que afeta tanto a secretaria quanto os conselhos, pois ocorre muita alternância até de conselheiros do poder executivo. [...] mas acho que ainda o problema maior é a falta profissionais, pois é só uma pessoa da executiva que trabalha nos quatro conselhos, acho que essa pessoa não consegue dar conta de tudo, entendeu, então se fosse um conselho só por executiva acho que daria mais certo e o conselho

seria mais eficiente. Também acredito que ainda falta mais apoio para os conselheiros conseguirem entender mais a política e serem mais críticos. Eu sempre faço uma comparação e eu vejo que outros conselhos como o de Londrina são muito mais críticos e politizados que o nosso, mas eles atuam na política a mais tempo que nós [...] (SECRETARIA EXECUTIVA DE ROLÂNDIA).

Por ser um município pequeno e ter poucos conselheiros, apenas 8 representantes, sendo 4 governamentais e 4 não governamentais, ainda há a dificuldade de participação, de entendimento da Política de Assistência Social, e de compreender as demandas dessa política. Os conselheiros trazem muitas demandas que não são pertinentes a essa política nas reuniões. Outra situação é que temos poucas entidades e não há embate entre elas, como vemos em municípios maiores. Já fui em reuniões do conselho de Londrina e vi muitos embates e discussões políticas. Assim, nosso grande desafio é conseguir essa participação e o senso crítico dos conselheiros (SECRETARIA EXECUTIVA DE TAMARANA).

Um limite em comum entre os três conselhos é a questão já evidenciada sobre o déficit de funcionários e alta demanda de trabalho. Com relação à peculiaridade de cada conselho, destaca-se no município de Londrina a visão do conselho enquanto um espaço atuante de debate sobre a política de assistência social.

Em Rolândia, mais uma vez, evidencia-se a influência política na atuação do conselho, o qual se subordina à gestão do prefeito e do secretário em vigência. Uma vez que, em cada mudança de gestão do prefeito, ele indica novos conselheiros representantes do poder público, dificultando, assim, a continuidade dos trabalhos dos conselheiros. Tal situação prejudica a atuação do conselho, que se torna um espaço de manobra do poder executivo. A secretaria também aponta a dificuldade de entendimento dos conselheiros com relação à Política de Assistência, que dificulta uma atuação mais crítica e politizada deles. Ela cita, inclusive, como exemplo o CMAS de Londrina como espaço de conselheiros atuantes e politizados, algo que Rolândia ainda quer alcançar. A secretaria acredita que o CMAS de Rolândia não tem toda a atuação política de Londrina por ser mais recente. Todavia, o CMAS de Rolândia foi criado apenas um ano depois de Londrina.

Em Tamarana, notam-se particularidades de um município pequeno, com poucos conselheiros e entidades, que apresentam dificuldades de compreensão sobre a Política de Assistência Social e de participação no CMAS. A secretaria afirma que os conselheiros levam temas que não são pertinentes ao CMAS, o que dificulta a atuação e o protagonismo do conselho. Isso influencia na ausência de debates mais profundos sobre a realidade local do município. A secretaria também cita o CMAS de Londrina como referência como espaço de debate e participação crítica dos conselheiros sobre a Política de Assistência Social, situação almejada por Tamarana.

As secretarias executivas foram questionadas sobre o que poderia ser feito para melhorar ou minimizar as limitações dos CMAS elencadas por elas.

O ideal seria que tivesse uma equipe de referência para cada Conselho e não fosse cumulativo, então assim o CMAS teria o seu técnico de referência exclusivo. A questão burocrática poderia ser melhorada com algum recurso tecnológico para organizar de uma forma diferente e não assim com todo esse volume de documento físico. [...] com relação à organização, acho que a paridade ela é o ideal, mas a representação nas reuniões com o tempo, às vezes, acaba se tornando mais governamental do que paritária realmente, acaba ocorrendo um esvaziamento (SECRETARIA EXECUTIVA DE LONDRINA).

Acho que precisamos de mais funcionários e também rever a questão da alternância constante de representantes do poder público, conforme ocorrem mudanças na gestão, pois isso prejudica a continuidade dos debates dentro do conselho (SECRETARIA EXECUTIVA DE ROLÂNDIA).

Precisamos de mais funcionários na secretária, isso já ajudaria para começar. Por se tratar de um município pequeno e com pouca representação, são sempre os mesmos conselheiros nos conselhos de todas as políticas do município. Eu acho que isso é uma grande dificuldade, pois muitas vezes eles não sabem o que estão fazendo aqui ou de qual conselho se trata. [...] já fizemos capacitação e os conselheiros não conseguem dar sequência, pois estão sobrecarregados em suas funções fora do conselho. Acho complicado toda essa situação, talvez se aumentasse o número de conselheiros isso poderia melhorar, mas não sei se resolveria. Talvez estimular mais o usuário a participar pensando no horário da reunião (SECRETARIA EXECUTIVA DE TAMARANA).

As três secretarias apresentam como sugestão a necessidade de contratação de pessoal ou a criação de uma secretaria executiva para assessoramento exclusivo de cada conselho, devido ao excesso de demandas burocráticas do conselho que limitam uma atuação mais ativa do CMAS.

Com relação às particularidades, Londrina aponta a necessidade de resolver o problema burocrático do conselho, que possui um volume muito grande de documentos para preenchimento e arquivamento, deixando a atuação do CMAS morosa. A secretaria também aponta a dificuldade em manter a paridade nas reuniões, uma vez que a maioria dos participantes é do poder público e ocorre um esvaziamento dos representantes da sociedade, mas não aponta como isso poderia ser solucionado.

A secretaria executiva de Rolândia aponta a necessidade de se repensar a questão da alternância dos representantes do poder público no CMAS, uma vez que, a cada mudança que ocorre na gestão de prefeito ou secretário, os conselheiros também mudam. Essa situação dificulta a atuação do conselho, bem como a continuidade de seu trabalho.

Já a secretaria de Tamarana aponta a dificuldade de representação dentro do conselho, uma vez que os conselheiros fazem parte de vários conselhos no município, o que dificulta uma

atuação comprometida e de qualidade. Ela aponta como saída para tal situação a possibilidade de aumentar o número de conselheiros ou mudar os horários das reuniões para que ocorra uma maior participação da sociedade civil.

5.4.1.2 Legislação do CMAS

As secretarias executivas dos CMAS foram indagadas sobre a relação entre o que está previsto teoricamente na legislação do CMAS e como ela é colocada em prática nos municípios.

As secretarias executivas dos conselhos apresentam em suas falas como se dá a relação do conselho com suas legislações, isto é, se conseguem colocar em prática suas previsões.

A lei e no regimento do Conselho falam sobre a participação em reuniões, em comissões, então isso também é desafiador porque a gente vai percebendo que com o tempo há um distanciamento, um esvaziamento na participação. [...] a gente percebe que algumas pessoas elas acabam assumindo a participação em mais de uma comissão então isso para o conselheiro também se torna uma sobrecarga talvez. [...]. Assim, existe sim uma dificuldade em executar com rigor a legislação (SECRETARIA EXECUTIVA DE LONDRINA).

Muitos conselheiros não conhecem bem as leis para colocar elas em prática. Alguns elementos na lei não são cumpridos ou deveriam ser atualizados ou melhorados, pois não condizem mais com a dinâmica atual do conselho. Então, na prática os conselheiros não têm muita dimensão dessa legislação, quem acaba conhecendo mais é a secretaria executiva, as assistentes sociais e a secretaria de assistência social, isso dificulta o trabalho do CMAS que acaba ficando dependente da executiva quando o assunto é legislação (SECRETARIA EXECUTIVA DE ROLÂNDIA).

Com certeza temos dificuldades de colocar em prática as leis municipais, [...] os conselheiros têm dificuldade de entendimento da política e isso dificulta, refletindo nas ações do conselho. [...] A gente às vezes fala em sigla ou usa termos técnicos, os conselheiros não entendem, é muito complicado e ruim, eu não vejo um conselho de verdade em funcionamento. Pois conselhos são pessoas que pensam junto e discutem temas da política, mas eles não têm condições de dialogar e discutir, mas eu não vejo isso aqui. [...] os conselheiros não conhecem a realidade local, a política e o próprio conselho, vejo que falta interesse pela temática e política (SECRETARIA EXECUTIVA DE TAMARANA).

Diante das falas das secretarias, é possível perceber algumas particularidades locais a respeito da prática cotidiana da legislação do CMAS. O município de Londrina afirma ter dificuldades na execução da legislação, principalmente com relação à participação dos usuários, pois, muitas vezes, existe um esvaziamento das reuniões por parte dos representantes da sociedade civil.

Já o município de Rolândia afirma que muitos conselheiros não conhecem a legislação e isso dificulta sua execução – quem a conhece são os assistentes sociais, a secretaria executiva e a secretaria de Assistência Social. A secretaria ainda afirma que existem vários elementos que

deveriam ser alterados ou atualizados na legislação, pois já não condizem com a realidade atual, porém o município ainda não conseguiu realizar todas as mudanças necessárias.

O CMAS de Tamarana afirma possuir uma grande dificuldade de colocar em prática a legislação do conselho, uma vez que os conselheiros desconhecem a Política de Assistência Social. A secretaria relata que não enxerga o CMAS como um conselho de verdade, no qual exista diálogo e debate, pois os conselheiros não têm condições e interesse para isso.

Diante da dificuldade de cumprimento da legislação do CMAS, as secretarias executivas foram questionadas sobre as possibilidades de mudanças nessas leis a fim de tentar reverter tal situação e de onde partem as motivações para essas alterações.

Diante de tal questionamento, as três secretarias se posicionam a respeito das motivações para alteração da legislação do CMAS, conforme veremos a seguir.

Olha tem a comissão de legislação, que é um instrumento que eles vão trabalhando com o próprio regimento e lei de criação, mas não foi a partir de demandas locais. Mas sim demanda interna da comissão, eles entendem que precisam estar revendo a questão a partir de orientações nacionais e estaduais (SECRETARIA EXECUTIVA DE LONDRINA).

As principais motivações são as instruções nacionais, principalmente por conta do SUAS, a última alteração que fizemos foi por causa disso. [...] acabamos apenas completando ela com orientações do MDS. Por isso eu acho que a gente teria que melhorar ainda, mas isso aí é para o futuro, pois precisa de amadurecimento e conhecimento dos conselheiros. Essa atualização se você fizer um comparativo com a lei anterior vai perceber que tem poucos detalhamentos das cláusulas, até melhorou e atualizou, mas foi muito pouco conteúdo e mais redação. [...] porque assim, as mudanças de lei acabam sendo apresentadas pela secretaria executiva ou pela comissão de política pública e não pensada pelo conselho (SECRETARIA EXECUTIVA DE ROLÂNDIA).

Quando houve alteração foi justamente por causa de mudanças na lei federal e estadual sobre a tipificação dos serviços prestados por entidades. Recebemos orientações do âmbito nacional e então fizemos a readequação. Inclusive precisamos fazer novas readequações, mas os conselheiros não entendem isso e nem solicitam. As mudanças partem da secretaria, do órgão gestor e dos técnicos que trabalham ali. [...], mas hoje nem o regimento interno é cumprido, se for pensar até a data da reunião não acontece como está no regimento [...]. Então, se nós apresentarmos a necessidade da mudança ou de adequar à lei eles vão apenas votar a respeito, mas não fazem propostas, vão apenas concordar. Nós enquanto técnicos verificamos as mudanças na lei pelo *site* do MDS e levamos para o conselho, pois nós sabemos fazer isso, mas eles, não (SECRETARIA EXECUTIVA DE TAMARANA).

Diante da questão sobre a possibilidade de mudança da legislação do conselho, algumas particularidades locais foram identificadas. A secretaria executiva de Londrina afirmou que as mudanças nas leis partem da comissão de legislação a partir de demandas nacionais e estaduais.

A secretaria de Rolândia afirmou que as alterações e atualizações foram apenas para adequação do texto às normativas nacionais e estaduais. O que mudou foi mais a redação que o conteúdo. Para a secretaria, a legislação ainda precisa de mudanças que atendam a realidade local, mas os conselheiros precisam amadurecer para estabelecer este debate.

Já a secretaria executiva de Tamarana relatou que o conselho recebe orientações do âmbito nacional e estadual para adequação de sua legislação. As mudanças são feitas pela secretaria e levadas para o conselho apenas para aprovação, pois eles não estão preparados para fazer propostas por não conhecerem a política.

Assim, todos os municípios identificam a necessidade de mudanças na legislação para o atendimento de demandas locais, mas afirmam que isso ainda não aconteceu. As secretarias executivas relataram que as mudanças nas leis se deram por motivação externa ao conselho, principalmente para adequação às normativas nacionais e estaduais.

As secretarias executivas ainda foram indagadas se os conselheiros trazem questionamentos sobre a estrutura, organização e legislação do conselho.

Sobre tal questionamento, as secretarias executivas apresentam em suas falas algumas dificuldades encontradas no CMAS:

Com relação à estrutura e organização, eles não questionam, até percebem a ausência dos conselheiros nas reuniões, mas não revisam isso na legislação. Estas questões são questionadas pela secretaria executiva e comissão de legislação. Os conselheiros não se envolvem diretamente nestas temáticas (SECRETARIA EXECUTIVA DE LONDRINA).

Os representantes governamentais às vezes até questionam alguma coisa assim, mas a sociedade civil, ela não sabe, ela desconhece, ela vai usar como parâmetro o argumento dos governamentais (SECRETARIA EXECUTIVA DE ROLÂNDIA).

Então, fica sempre aquela sensação de frustração, pois de novo os conselheiros estão assumindo sem conseguirem fazer o que haviam proposto na gestão anterior. O pessoal das entidades é sempre o mesmo e acaba acumulando atividades e isso dificulta sua atuação como conselheiro. Não vejo que eles tragam alguma discussão ampla sobre a mudança de gestão ou sobre próprio conselho. Às vezes até aparece alguma questão para mudança na legislação, mas o debate não segue adiante (SECRETARIA EXECUTIVA DE TAMARANA).

As secretarias apontaram a dificuldade que os conselheiros têm de participar e fazer propostas para mudanças no conselho. A secretaria de Londrina afirmou que os conselheiros não questionam a estrutura, organização ou legislação do conselho, quem se preocupa com isso são a secretaria executiva e as comissões. Já no município de Rolândia, notou-se uma maior dificuldade de participação dos representantes da sociedade civil, que acabam seguindo os parâmetros dos representantes do poder público. Com relação à Tamarana, a particularidade

encontrada foi a sensação de frustração dos conselheiros que, muitas vezes, até pensam em propostas de mudanças no CMAS, todavia, as discussões sobre as possíveis mudanças não avançam e nada acontece com o conselho, o que desmotiva os conselheiros.

5.4.1.3 Demandas locais e o CMAS

Outro elemento de fundamental importância para a análise do transplante e do *grafting* é identificar a relação entre as demandas locais e o CMAS. Assim, as secretarias foram indagadas se possuem um diagnóstico da realidade local e se o conselho aborda a realidade de cada município.

De acordo com as secretarias executivas dos conselhos, o diagnóstico é muito importante para os CMAS, porém eles ainda possuem muita dificuldade para elaborá-lo em seus municípios.

Então, não existe um diagnóstico completo da política de assistência no município, mas existem alguns dados indicadores, do setor de monitoramento. Penso que esse deve ser um trabalho contínuo e ele não é simples, assim pode ser considerado também um desafio. [...] o órgão gestor, ele precisa fazer o reordenamento do planejamento para adequar os cumprimentos legais à realidade do município (SECRETARIA EXECUTIVA DE LONDRINA).

Não fizemos diagnóstico através do CMAS, mas a Secretaria de Assistência já fez alguns estudos do município. Esse aspecto pode ser um desafio, precisamos avançar nesse aspecto, pois acabamos bitolados nas questões diárias do conselho que são exigidas pelo MDS e outros órgãos e acabamos deixando outras coisas de lado. O conselho não conseguiu atravessar essa barreira, eu percebo que nas reuniões o enfoque que está na pauta não atinge as questões tão locais. [...] mas hoje essas questões de contexto de Rolândia são debatidas mais entre os secretários e o prefeito, pois o Secretário de Assistência tem momentos juntos com o prefeito no gabinete (SECRETARIA EXECUTIVA DE ROLÂNDIA).

Temos vontade de fazer um diagnóstico do município, mas ainda não conseguimos, pois os conselheiros não conseguiriam fazer sozinhos e a secretaria executiva já tem muitas atividades acumuladas, então isso acaba ficando para o futuro. Nas reuniões, os temas sobre a realidade local são subjugados a um segundo plano, devido às demandas mais burocráticas do CMAS (SECRETARIA EXECUTIVA DE TAMARANA).

Desta forma, foi possível identificar que nenhum dos municípios possui um diagnóstico aprofundado da política de assistência social, ou seja, não existe um delineamento das especificidades e demandas locais. O CMAS de Londrina possui alguns levantamentos e indicadores dessa realidade, mas os conselheiros e a secretaria ainda possuem dificuldades de inserir tais discussões nos debates do conselho.

O CMAS de Rolândia também afirma possuir alguns estudos sobre a realidade do município, mas levar isto para dentro do conselho ainda é um desafio. Os debates ainda estão muito mais focados em questões burocráticas do que na realidade local. A secretaria ainda afirma que as discussões sobre o contexto de Rolândia são feitas mais entre o secretário da política de assistência social e o prefeito, não envolvendo o CMAS.

Já o CMAS de Tamarana afirma não ter diagnóstico nem estudos sobre a realidade local devido à alta demanda de trabalho e o déficit de funcionários. Assim, as discussões sobre as especificidades do município não são abordadas pelo conselho, mas sim as demandas mais burocráticas da rotina do CMAS.

Outro ponto abordado foi a possibilidade de inclusão de pautas nas reuniões do CMAS sobre as especificidades locais.

Sobre a possibilidade de inclusão de pauta, as secretarias afirmaram que existe a abertura para isso, porém os conselheiros têm dificuldade de apresentar pautas sobre particularidades locais.

Os conselheiros podem pedir inclusão de tema, sobre qualquer assunto que seja afeto a esse Conselho, esta inclusão vai à mesa diretora, que se reúne toda semana para deliberações, encaminhamentos, prestações, discussões de pauta, então a mesa diretora que organiza os assuntos que serão pautados de acordo com as demandas solicitadas e prioridades de atendimento. Essa mesa é composta pelo presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretário do conselho (SECRETARIA EXECUTIVA DE LONDRINA).

A reunião tem uma pauta discutida na secretaria executiva do Conselho, com a participação de alguns conselheiros, eles analisam os assuntos novos e os que ficaram pendentes da reunião anterior. Desta forma, temas locais podem ser inseridos, desde que sejam encaminhados antecipadamente para a secretaria (SECRETARIA EXECUTIVA DE ROLÂNDIA).

A pauta, geralmente, é apresentada pela secretaria de assistência social, que vai expor a demanda para o conselho na reunião do CMAS. Assim, nas reuniões se discutem as demandas que a secretaria apresenta, uma vez que os conselheiros dificilmente apresentam temas de pauta (SECRETARIA EXECUTIVA DE TAMARANA).

Todas as secretarias afirmam que os conselheiros podem incluir temas locais nas pautas das reuniões do CMAS, mas cada uma possui uma dinâmica para isso. A secretaria de Londrina afirma que as inclusões de pauta do CMAS são levadas para a mesa diretora analisar o tema. Esta mesa organiza os temas de pauta das reuniões de acordo com a prioridade de atendimento das demandas imediatas do conselho.

Os conselheiros do CMAS de Rolândia devem levar os temas de inclusão de pauta para a secretaria executiva, que analisa a temática e a prioridade de acordo com demanda do

conselho. Já no CMAS de Tamarana, as pautas são organizadas e apresentadas pela Secretaria de Assistência Social, que expõe as demandas prioritárias para o debate dentro do conselho.

Ainda sobre a relação entre as demandas locais e o conselho, as secretarias executivas foram questionadas se a estrutura, organização e legislação do CMAS atendem às realidades locais dos municípios.

As secretarias executivas dos conselhos reconhecem a necessidade de discutir questões locais dentro do CMAS, mas ainda possuem dificuldades para fazer isso, conforme apontam as falas a seguir.

Então eu penso que também precisaria rever a estrutura e organização, não sei se seria sua metodologia, mas a revisão deveria ser desde as próprias pré-conferências passando por toda legislação. [...] nessa última conferência teve várias sugestões para rever o próprio formato da conferência para que ela pudesse ser mais clara e menos cansativa, pois se tornando muito difícil a permanência e a participação de todos com uma total atenção (SECRETARIA EXECUTIVA DE LONDRINA).

A estrutura e organização do CMAS ficam focados nos instrumentos de gestão da política de assistência, e eu vejo que temos que mudar isso e para mudar é um processo a longo prazo. Em Rolândia estamos em um momento delicado, politicamente falando, houve a troca de prefeito há um ano e meio e daqui um ano e meio teremos eleição direta. Isso traz reflexos para o CMAS, pois isso muda todos os secretários, mudando todos os secretários inclusive o da assistência social, ou seja, muda a forma de condução da política, os conselheiros representantes do poder público são substituídos, toda essa situação acaba rebatendo na atuação do conselho. O próximo prefeito pode simplesmente mudar, trocar o assessor do conselho ou simplesmente achar que não é importante, que não precisa ter incentivo. [...] por mais que a gente diga que o conselho faz controle social, faz fiscalização, ele não consegue caminhar sozinho, [...] o conselho depende muito da gestão (SECRETARIA EXECUTIVA DE ROLÂNDIA).

Atualmente cumprimos as obrigações burocráticas que são exigidas do conselho e com isso acabamos deixando coisas locais em segundo plano. Acabamos trabalhando apagando incêndios no imediatismo com a secretaria executiva. Acabamos acumulando muitas funções, e trabalhamos com a política de assistência social, política do idoso, da pessoa com deficiência, da mulher, ficamos sobrecarregadas. [...] hoje penso que trazer a realidade de Tamarana para as reuniões e conferências ainda é algo muito distante para nós (SECRETARIA EXECUTIVA DE TAMARANA).

As três secretarias executivas afirmam que a estrutura, organização e legislação do CMAS ainda deixam muito a desejar no quesito envolvimento de demandas e especificidades locais.

As particularidades apresentadas pelos municípios são: a secretaria de Londrina afirma que deveria ocorrer uma revisão da estrutura e legislação do CMAS a fim de incluir as especificidades de Londrina. Essas mudanças devem atingir desde as pré-conferências até a legislação do CMAS, buscando a inclusão da realidade de Londrina ao conselho.

A secretaria executiva de Rolândia afirma que o CMAS fica muito focado no preenchimento dos instrumentos de gestão e acaba esquecendo de abordar a realidade local do município. Esta dificuldade de inclusão da realidade de Rolândia nos debates do CMAS também é motivada por problemas políticos que influenciam diretamente o conselho. O município teve que lidar com mudanças de prefeito, de secretários da política de assistência, bem como dos conselheiros representantes do poder público, situação que dificulta um trabalho continuado e engajado com as particularidades municipais.

Por fim, o CMAS de Tamarana aborda mais questões burocráticas e imediatas, deixando o debate local em segundo plano. A secretaria executiva afirma que a abordagem de características locais do município nos debates do CMAS ainda é uma situação distante, pois os conselheiros não possuem experiência suficiente para isso.

5.4.1.4 CMAS e influências externas

Para finalizar a abordagem das particularidades locais dos municípios nos CMAS, é necessário identificar se o conselho sofreu algum tipo de influência externa que dificultou ou facilitou o transplante institucional e o posterior *grafting*.

Sobre estas influências externas, as secretarias relatam suas experiências apresentando quais elementos influenciaram seu CMAS.

No tempo que eu estou aqui nunca precisamos de uma assessoria particular ou buscamos outro conselho como referência. Pelo contrário, já atendi ligações no período de conferência, de municípios vizinhos com dúvidas em relação aos instrumentais, aos informes da conferência. Isto se dá, pois acredito que a Assistência Social de Londrina como um todo é uma referência, pois fomos precursores de muitos debates na área (SECRETARIA EXECUTIVA DE LONDRINA).

Quando iniciaram as implantações dos Conselhos essa referência de Londrina foi maior, inclusive para nos estruturar tivemos ajuda da Secretaria de assistência social de Londrina e professora da UEL, Márcia Lopes. Ela foi uma grande companheira aqui em Rolândia, ajudou o município nessa área, mas isso faz muito tempo foi nos anos 1990. Nos anos 1990 a 1995, por aí, foi que a Márcia Lopes nos auxiliou, eu me recordo, pois eu era estagiária na época aqui em Rolândia. Então ela que ajudou bastante esse processo de implantação e estruturação dos conselhos. [...] Bom, se a gente pegar as leis aqui na região é possível perceber que são muito semelhantes, por causa desse apoio inicial (SECRETARIA EXECUTIVA DE ROLÂNDIA).

Contato com os conselhos não temos muito, mas vemos Londrina como uma grande referência e quando precisamos entramos em contato com a Secretaria de Assistência Social de lá e eles nos auxiliam e passam documentos. Mas nós temos problemas contraditórios, pois somos um município de pequeno porte e a realidade entre os municípios é muito diferente. Tamarana tem um território rural muito extenso e com população indígena, fazemos parte da comarca de Londrina e não temos muitos serviços, então dependemos de Londrina. Não temos INSS, cartório eleitoral, IML, delegacia, então tudo depende de Londrina. É uma contradição, pois eles têm outra

realidade e não temos nada aqui. A grande parte dos serviços está em Londrina e os moradores tem que ir até lá. Como Londrina é grande, teríamos que procurar como referência outros municípios de pequeno porte, como Mauá da Serra, Califórnia, mas que também não são referências, pois acabam tendo outra realidade e são distantes de Tamarana. Assim, desenvolvemos nosso trabalho com aquilo que a gente tem, pois vimos que não tem uma receita, temos que trabalhar conforme nossa realidade. Tem várias questões específicas de Tamarana como território; posição geográfica; população indígena que para nós é um nó, pois eles estão em nosso território, mas quem acompanha é Londrina. Então são questões que são bem complexas, mas Londrina é lógico que é uma referência, inclusive nacional (SECRETARIA EXECUTIVA DE TAMARANA).

A secretaria executiva de Londrina afirma que o CMAS foi uma referência na região por ser o precursor da política de assistência social e do conselho. Assim, é comum receberem ligações de outros conselhos da região pedindo ajuda com documentos e materiais de apoio. Portanto, o CMAS de Londrina não recebeu assessoria direta para sua implantação, mas funcionou como um modelo para os municípios vizinhos.

Em Rolândia, identificou-se a influência do CMAS de Londrina como referência e modelo durante o processo de implantação do conselho. O município inclusive recebeu ajuda direta da secretaria da Política de Assistência Social de Londrina, Márcia Lopes, para a implantação do conselho. A secretaria ainda evidencia a similaridade entre as leis de criação e regimentos internos dos conselhos da região, fato que se deveu à ocorrência do transplante do modelo de CMAS de Londrina para outros locais.

Já o município de Tamarana afirma que Londrina foi e é uma referência para o CMAS, pois faz parte da comarca de Londrina. Desta forma, Tamarana, por ser um município de pequeno porte depende de serviços de Londrina, tais como IML, cartório eleitoral e delegacia. A secretaria afirma que as realidades de Londrina e Tamarana são muito distintas, sendo Tamarana um município pequeno voltado a atividades rurais, com população indígena e território específico.

Outra influência externa que poder ser identificada no processo de transplante e *grafting* foi a relação entre a UEL e os CMAS.

Com relação à influência da UEL nos conselhos, as secretarias executivas acreditam que a UEL tem um papel importante na região.

Eu acho que a UEL contribui através da pesquisa e extensão, pois existe o curso de Serviço Social na universidade há muitos anos. Vários profissionais da região se formaram lá, então ela contribui nesse processo de formação e implantação dos CMAS (SECRETARIA EXECUTIVA DE LONDRINA).

A implantação do CMAS foi muito influenciada pela UEL, pois a própria Márcia Lopes, secretária da política de Assistência Social de Londrina, era docente lá. Foram muitos assistentes sociais das prefeituras que se formaram na UEL e tiveram esse

contato com os professores e com a política de assistência social, que era muito recente. Então, essa formação acabou refletindo em toda a região. Então, no início a gente procurava a UEL também, mas depois que o CMAS começou a caminhar sozinho os próprios técnicos conseguiram assumir os treinamentos dos conselheiros, organização e estrutura dos mesmos (SECRETARIA EXECUTIVA DE ROLÂNDIA).

A UEL foi muito importante, pois tem muitos profissionais que discutem sobre os conselhos lá, promovem eventos, tem a pós-graduação e grupos de pesquisa, além de formarem muitos profissionais. Então, a universidade tem um papel relevante e atuou ampliando os conhecimentos sobre conselhos em toda região (SECRETARIA EXECUTIVA DE TAMARANA).

Neste sentido, a UEL apresentou um papel muito importante no processo de transplante institucional e *grafting*, uma vez que mais de 70% dos assistentes sociais nos municípios de Londrina, Rolândia e Tamarana se formaram na UEL, conforme o Gráfico 2. Portanto, a influência da UEL, nesses municípios, é uma particularidade local, pois se trata de uma universidade de referência na região.

5.4.2 *Grafting* no transplante institucional do CMAS

Após a exposição das particularidades locais dos CMAS de Londrina, Rolândia e Tamarana, estudadas a partir das entrevistas realizadas com as secretarias executivas do CMAS, esta seção aborda a identificação do *grafting* nas atas dos CMAS e as mudanças e atualizações ocorridas nas leis de criação e regimentos internos dos conselhos desde sua criação até 2013.

Assim, esta seção apresenta inicialmente uma análise das atas dos CMAS dos três conselhos, com o intuito de identificar nas pautas das reuniões elementos que apontem para discussões sobre possíveis adaptações ao metadesenho doado por Londrina. Por se tratar de um recorte temporal longo, da criação do conselho na década de 1990 até 2013, o volume de atas dificultaria o processo de análise. Na busca por elementos que apontem questionamentos sobre o desenho do conselho e debates para adaptá-lo à realidade do município, selecionamos as seis primeiras atas de cada gestão do CMAS, de sua criação até 2013. Esta seleção se deu, pois acredita-se que, a cada início de gestão do conselho, seus membros estudam as legislações e passam a conhecer a estrutura e funcionamento do conselho, isto é, seu desenho. Logo, a partir dessas aproximações, poderiam surgir dúvidas, questionamentos e propostas de mudanças ao desenho do CMAS a cada nova gestão. Portanto, esta análise permite acompanhar se no decorrer das gestões dos CMAS houve algum processo de *grafting* no transplante institucional.

Após a identificação do *grafting* nas atas, esta seção se dedica a estudar as mudanças e atualizações ocorridas nas leis de criação e regimentos internos dos conselhos de Londrina,

Rolândia e Tamarana. Estudar estas transformações na legislação dos CMAS é de fundamental importância para a identificação do *grafting* no processo de transplante, uma vez que, ao evidenciar as mudanças ocorridas nas leis e regimentos, podemos dar indícios da ocorrência da adaptação do metadesenho transplantado.

O acesso a estas leis revisadas se deu por meio de pedido via ofício, contato telefônico e visitas *in loco*, já que grande maioria destes documentos não estava (e ainda não está) disponível nos *sites* dos conselhos. Portanto, as alterações das leis apresentadas nesta tese se resumem às mudanças declaradas pelos conselheiros entrevistados e pelos documentos fornecidos pelas secretarias executivas dos conselhos nos anos de 2015 e 2016, período da coleta dos dados.

5.4.2.1 O *grafting* nas atas dos CMAS

Esta seção apresenta a análise das atas dos CMAS de Londrina, Rolândia e Tamarana, com o intuito de identificar nas pautas das reuniões elementos que apontem para questionamentos ou debates sobre possíveis adaptações ao metadesenho doado por Londrina, de acordo com as demandas locais de cada município e conselho.

5.4.2.1.1 Atas de Londrina

No município de Londrina, após diversas buscas e aproximações com o campo de estudo, foi constatada a ausência das atas entre os anos de 1994 e 2001, que, de acordo com a Secretaria Municipal de Assistência Social, foram perdidas em arquivos mortos ou em parte queimadas em um incêndio na década de 1990. Diante dessa situação, para complementar os dados não disponíveis relativos aos primeiros anos do CMAS de Londrina, foram realizadas entrevistas com dois representantes do CMAS, um governamental e outro não governamental, que fizeram parte da comissão organizadora da primeira Conferência de Assistência Social e do início do CMAS. Estas entrevistas buscam informações sobre a implantação do CMAS de Londrina e possíveis conexões com os conselhos de Rolândia e Tamarana.

São analisadas nesta seção as seis primeiras atas das gestões do CMAS de 2003 a 2013, perpassando cinco gestões. As primeiras quatro gestões, que não possuem atas documentadas e disponíveis para pesquisa, são analisadas por meio das entrevistas com as conselheiras envolvidas na implantação do conselho.

A quinta gestão do conselho do CMAS (2003/2005) de Londrina foi presidida pela assistente social Maria Luiza Amaral Rizotti. Ela trabalha na prefeitura de Londrina desde 2001

na direção e administração da Secretaria Municipal de Ação Social, atua como professora da UEL desde 1987 e atuou como Secretária Nacional de Assistência Social do MDS de 2010 a 2011. Como vimos na seção 5.2, que aborda quem são os principais atores envolvidos no processo de transplante, identificou-se a professora Maria Luiza como um elemento ativo no processo, e tal fato se ratifica nas atas.

As seis primeiras reuniões dessa gestão ocorreram entre os meses de outubro e dezembro de 2003. Após a análise dessas reuniões, com o objetivo de identificar nas pautas a abordagem de discussões sobre o desenho do CMAS, particularidades locais ou mudanças nas legislações, notou que esta gestão não apresentou discussão aprofundada sobre a temática. Neste sentido, as atas não apresentam questionamentos dos conselheiros sobre seu desenho. As únicas referências sobre a estrutura e organização são a avaliação das conferências, a formação das comissões e o planejamento (atrasado) da troca de diretoria do CMAS. No geral, nota-se nas atas dessa gestão grande preocupação com o orçamento do conselho e com o desenvolvimento dos convênios com as entidades para o ano seguinte. Tratam-se de atas sucintas e burocráticas que exprimem superficialmente as discussões do conselho, pontuando apenas as preocupações e pontos de pauta principais.

A sexta gestão (2005/2007) envolve as atas das reuniões que ocorreram entre agosto e novembro de 2005, tendo como presidente Silvano A. Rigato. Esta gestão não apresenta discussões sobre o desenho do conselho, cita apenas a necessidade de mudanças na lei para incluir o instrumental de avaliação das entidades, mas não aprofunda o debate nem pontua quais serão essas mudanças. A posse dos conselheiros mais uma vez acontece fora do prazo e não ocorre a mudança da diretoria do CMAS. A grande preocupação dessa gestão foi a discussão dos planos de trabalho das entidades que recebem financiamento da prefeitura. Assim, as reuniões apresentam atas extensas com a apresentação do plano de cada uma das entidades e valores de financiamento. Neste sentido, nota-se a discussão de particularidades locais do município, uma vez que focam nas entidades de atendimento local. Porém, estas discussões perpassam questões burocráticas para repasse de recursos e preenchimento de instrumentais técnicos, como o plano de trabalho, e não discussões sobre o desenho do CMAS.

A sétima gestão (2007/2009) envolve as atas das reuniões que ocorreram entre julho e dezembro de 2007 e foi presidida por Adriana Aparecida dos Santos, formada em Serviço Social na UEL (1999) e mestrado em Serviço Social e Política Social na UEL (2004). Ela atua como assistente social da Prefeitura Municipal de Londrina desde 2000 e também como assessora e capacitadora em diversos municípios na área de gestão e execução de serviços socioassistenciais da Política de Assistência Social.

Nesta gestão, de forma geral, abordou-se preocupações sobre as emendas parlamentares e aspectos burocráticos do conselho. Mas houve questionamentos sobre a capacitação dos conselheiros, horários e dias das reuniões e dificuldades sobre a organização da secretaria executiva. Mesmo com estes questionamentos, não consta nas atas quais foram as recomendações para resolver tais problemas e também não se fala de críticas ou sugestões para modificar o desenho institucional do conselho, apesar de notarem dificuldades em sua realidade. A discussão sobre a organização até se inicia na reunião, porém nas reuniões subsequentes não é retomada e o conselho se volta a pontos de pauta burocráticos novamente.

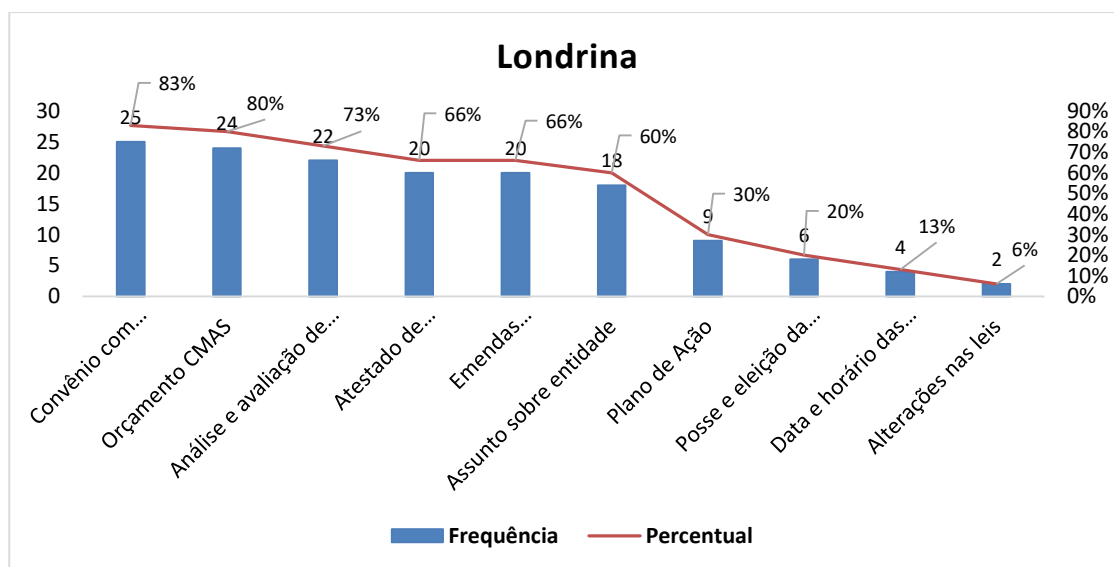
A oitava gestão (2009/2011) envolve as atas das reuniões que ocorreram entre agosto e outubro de 2009 e foi presidida por Silvana Gomes dos Santos. Esta gestão apresentou em seu início de mandato como principais demandas discussões, os convênios com as entidades, orçamento para o ano de 2010 e emendas orçamentárias. Não houve discussão sobre a legislação, desenho, funcionamento ou organização do conselho, as atas são bem burocráticas e não abordam a adequação do CMAS. São discutidas especificidades locais, como os convênios com as entidades e o orçamento do CMAS, todavia as discussões se aprofundam no âmbito burocrático e técnico de preenchimento dos documentos e não de repensar o CMAS e suas demandas.

A nona gestão (2011/2013) envolve as atas das reuniões que ocorreram entre agosto e novembro de 2011 e foi presidida por Marilys Garani, representante não governamental. Esta gestão se concentra na discussão sobre a celebração de convênios com as entidades, seus critérios, valores e formas de fiscalização. Não há um debate sobre especificidades do desenho do CMAS de Londrina, as reuniões apresentaram uma preocupação superficial da necessidade de mudança no regimento interno com relação às atribuições das comissões do conselho, mas as atas não esclarecem quais seriam essas modificações e essas discussões não são retomadas nas atas subsequentes.

A décima gestão (2013/2015) envolve as atas das reuniões que ocorreram entre agosto e novembro de 2013. A gestão foi presidida por Sandra Bianconi, assistente social e mestre pela UEL (orientadora de TCC de Maria Amaral Luiza Rizzotti, mencionada anteriormente) e que atua na prefeitura de Londrina desde 1995. Posteriormente houve troca de presidência e quem assumiu foi Márcia Valim Paiva, representante não governamental, assistente social formada pela UEL. Essa apresenta como principais discussões nas reuniões questões sobre recursos financeiros do CMAS e celebração de convênios com as entidades. O CMAS aborda a intenção de alterar a lei do conselho, porém em nenhum momento especifica como se dará esta mudança ou qual foi a motivação; logo, não há questionamento direto do desenho do CMAS.

Diante dos estudos das trinta atas do CMAS de Londrina, foi possível estabelecer o seguinte panorama com relação aos principais temas de pauta das reuniões iniciais de cada gestão.

GRÁFICO 3 – TEMAS DE PAUTA DAS REUNIÕES DO CMAS DE LONDRINA



Fonte: atas do CMAS de Londrina entre os anos 2003 e 2013.

De acordo com o Gráfico 3, o principal tema discutido no conselho, em 87% das reuniões, foi convênios com as entidades do município, seja para análise, avaliação ou bloqueio de convênios. Outro tema recorrente em 80% das atas foi a destinação e planejamento do orçamento do CMAS. Em 73% das atas, identificou-se a pauta de análise e avaliação de projetos das entidades, orientação sobre elaboração, avaliação ou análise deles. As emendas orçamentárias fizeram parte de 66% das atas, apontando um diferencial do município que recebe muitos recursos de emendas de deputados, sendo necessária a criação de critérios para sua partilha. Também com 66% de presença nas atas estão as emissões de atestados de funcionamento para as entidades.

As discussões sobre situações das entidades municipais fizeram parte de 60% das atas do CMAS, referente a visitas, problemas e orientações. O plano⁴ de ação da política de

⁴ A Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS) em seu item três, trata dos instrumentos de gestão do Sistema Único da Assistência Social, determinando-os como: o plano de assistência social, o orçamento da assistência social, gestão da informação, monitoramento e avaliação e relatório anual de gestão. Essa normativa define que o Plano Municipal de Assistência Social “é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS/SUAS na perspectiva do SUAS” (BRASIL, 2009, p. 23).

assistência social esteve presente em 30% das atas e a posse e eleição da diretoria do CMAS apareceu em 20% delas. Os dois assuntos menos debatidos foram mudanças na data e horário das reuniões, em 13% das atas, e possíveis alterações na legislação do conselho, abordadas em apenas 6% das atas.

Portanto, é possível perceber algumas especificidades do CMAS de Londrina, tais como a predominância de discussões burocráticas nas pautas das reuniões do conselho. Mesmo se tratadas as seis primeiras reuniões das gestões, a preocupação central não foi discutir a estrutura, funcionamento ou desenho do conselho ou particularidades de Londrina, mas sim manter seu funcionamento em dia com toda a documentação das entidades e orçamento organizados. Compreender as especificidades do CMAS ao longo de suas gestões, bem como suas possíveis mudanças é de fundamental relevância nesse estudo. Uma vez que se trata do conselho doador e o que está há mais tempo atuando no Paraná. Logo, era de se esperar que tal metadesenho transplantado para os demais municípios já estivesse consolidado. Notou-se que o CMAS de Londrina está mais estabilizado, que os demais conselhos, porém ainda possui desafios em sua atuação.

5.4.2.1.2 Atas de Rolândia

Foram analisadas nesta seção as seis primeiras atas das gestões do CMAS do município de Rolândia entre os anos de 1995 e 2014, passando um total de dez gestões. Foram elencados os principais pontos de pauta, buscando identificar elementos que abordassem discussões sobre o desenho do CMAS, sobre especificidades locais, possíveis contatos com municípios vizinhos, mudanças na lei ou estrutura do conselho, ou outros elementos que pudessem apontar para a existência de um possível transplante institucional ou adaptação do modelo de CMAS.

A primeira gestão do CMAS de Rolândia (1995/1997) envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de outubro a dezembro de 1995 e foram presididas por Laura Seawright Zanatta, assistente social, representante do poder público. Na primeira reunião, houve a nomeação dos conselheiros, eleição da diretoria e adequação do cronograma e horário das reuniões. A presidente ainda relatou a experiência de participar da conferência estadual e da conferência da microrregião de Londrina, na qual ela foi escolhida como suplente da secretária de Ação Social de Londrina Márcia Lopes (professora da UEL).

Essa primeira gestão do CMAS teve como principal pauta de suas reuniões a discussão sobre o regimento interno e plano de ação. Foi uma gestão conturbada que possuía pouco prazo

para elaboração de ambos os documentos como exigência do MDS, o que levou à divisão do conselho em comissões para elaboração dos documentos. Entretanto, após a comissão do regimento interno entregar e ter aprovada sua versão do documento, a assessoria da política de assistência social do município apresentou uma nova proposta de regimento com alterações indicadas por órgãos externos. Assim, acontece um conflito dentro do CMAS, deixando os conselheiros a se sentir desvalorizados e acreditando que desenvolveram um trabalho inútil, o que fragiliza as relações e desmobiliza a atuação deles. Essa gestão se encerra com a aprovação do regimento com mudanças indicadas por órgãos externos sem apresentar os possíveis questionamentos dos conselheiros, ou a preocupação com particularidades de Rolândia. Portanto, nessa gestão, evidencia-se no CMAS de Rolândia a influência externa da UEL, do município de Londrina através dos fóruns da microrregião de Londrina e da SETP.

A segunda gestão do CMAS de Rolândia (1997/1999) envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de outubro de 1997 a março de 1998 e foram presididas por Sandra Regina Martins, assistente social, representante do poder executivo. Na primeira reunião, aconteceu a apresentação dos novos conselheiros, informes sobre a conferência nacional e eleição da nova secretaria executiva do conselho.

Esta gestão teve como principais temas de pauta ações burocráticas, como emissão de atestados de funcionamento de entidades e discussões sobre problemas no CMAS. Nessa gestão, identificaram-se dificuldades políticas na atuação do CMAS, uma vez que a secretaria de assistência social estava sem secretário, poucos funcionários e falta de apoio do prefeito. Tais situações enfraquecem a atuação do conselho, mas este possui senso crítico para perceber suas falhas e dificuldades e buscar o prefeito para solicitar providências. Também foi possível notar a influência da UEL e do município de Londrina como referências para auxiliar na busca de saídas para problemas no conselho. De forma geral, não existe discussão sobre o desenho, organização ou legislação do conselho, mas sim o debate sobre as dificuldades de sua atuação, ou seja, há uma preocupação com as particularidades da realidade do município de Rolândia.

A terceira gestão do CMAS de Rolândia (1999/2001) envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de outubro de 1999 a março de 2000 e foram presididas a partir de novembro por José Roberto Cunha Cavalcante, representante da sociedade civil.

Esta gestão teve como principais discussões proformas do CMAS, como posse, eleição da diretoria e formação das comissões. Foi possível notar dificuldades na atuação do conselho com atraso na posse e na eleição para presidência, dificuldades financeiras e conselheiros faltantes, mas em nenhum momento as atas apresentam questionamento ou debates sobre a

estrutura e organização do CMAS. Ainda se nota a influência do município de Londrina e da UEL como referências para o conselho de Rolândia.

A quarta gestão do CMAS de Rolândia (2001/2003) envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de setembro e outubro de 2001 e foram presididas inicialmente por Christina Schumann, representante da sociedade civil, e posteriormente por Mary Cleuza Barbeiro Liberatti, representante da sociedade civil.

Nessa gestão, os principais tópicos de discussão foram ações burocráticas e referentes a cumprimento de formalidades do conselho como plano plurianual, nomeação e posse dos novos conselheiros e eleição da nova diretoria. Entretanto, notam-se dificuldades na atuação do conselho, uma vez que houve atrasos tanto na nomeação quanto na eleição da diretoria, pois as entidades demoraram para indicar os delegados. Tal fato prejudica o andamento do conselho, que não está legalmente formalizado. Nessa gestão também foi possível notar a influência do CMAS de Londrina como referência diante de um problema: o CMAS de Rolândia busca exemplos para resolver um problema de âmbito local sem fazer uma discussão prévia da realidade com os conselheiros.

A quinta gestão do CMAS (2003/2005) envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de agosto e novembro de 2003 e foram presididas por Mary Cleuza Barbeiro Liberatti, representante da sociedade civil. De forma geral, essa gestão apresenta como principais debates o plano municipal de assistência social, posse dos conselheiros e prestação de contas das entidades. Depois de seis reuniões ainda não havia ocorrido a eleição para nova diretoria do conselho e a posse ocorreu com dois meses de atraso. Tais situações apontam dificuldades com a atuação do CMAS, bem como um enfoque em questões burocráticas em detrimento de debates sobre a atuação local do CMAS em Rolândia.

A sexta gestão do CMAS de Rolândia (2005/2007) envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de julho a outubro de 2005 e foram presididas inicialmente por Vera Lúcia de Araújo, funcionária da prefeitura e representante do poder público, e posteriormente Eunice Gonçalves de Souza, assistente social e representante do poder público.

Os principais temas abordados na sexta gestão foram plano diretor, posse dos conselheiros e eleição da nova diretoria. Foi possível perceber que as atas dessa gestão foram mais sucintas, contendo apenas elementos básicos de pauta, também apresentaram assuntos burocráticos voltados à aprovação de planos. Entretanto, tais aprovações não são antecipadas por planejamento, participação ou discussão do conselho de acordo com a realidade local. Nota-se que o conselho nesta gestão apresenta atraso na posse e eleição da diretoria e que alguns

planos chegam prontos da secretaria de assistência social apenas para o CMAS aprovar, situações essas que enfraquecem a atuação de qualidade do conselho.

A sétima gestão do CMAS de Rolândia (2007/2009) envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de setembro de 2007 a fevereiro de 2008 e foram presididas por Ivair Benozzi, representante da sociedade civil.

Esta sétima gestão teve como principais tópicos de pauta assuntos burocráticos e proforma do CMAS, tais como eleição da diretoria, posse dos conselheiros, prestação de contas das entidades e visitas às entidades. Não houve discussão ou questionamento do desenho do conselho ou planejamento de acordo com as especificidades do município. O conselho teve atraso na posse dos novos conselheiros e eleição da diretoria. O prefeito influenciou na escolha do presidente, ao afirmar em público que gostaria que ele continuasse ocupando a função. Essa gestão apresentou atas com muitos temas em cada reunião, porém com poucos detalhes sobre os debates existentes nas reuniões e tomadas de decisão.

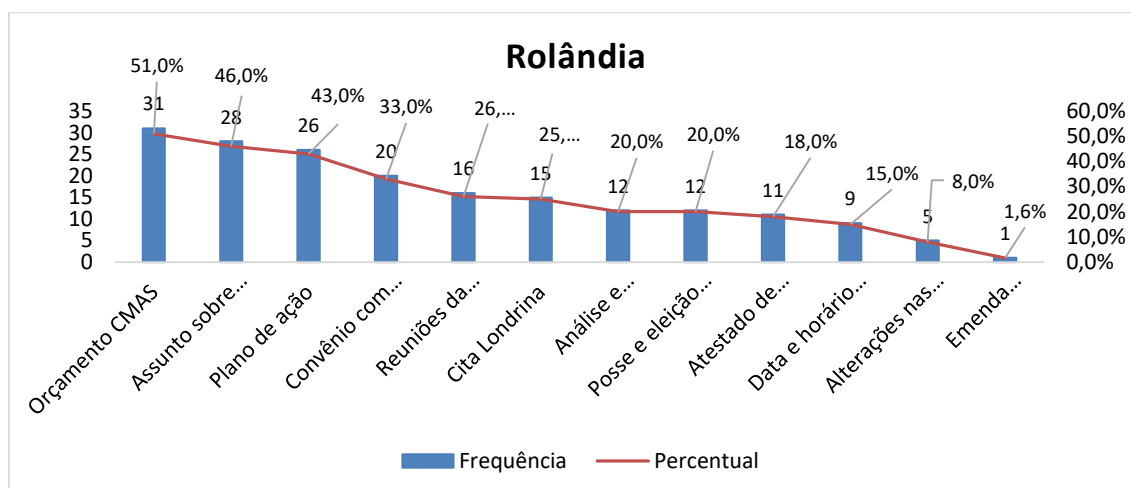
A oitava gestão do CMAS de Rolândia (2009/2011) envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de agosto a novembro de 2009 e foram presididas inicialmente por Ivair Benozzi e posteriormente por Simone Carvalho Lima. No geral, a oitava gestão teve como preocupações centrais o monitoramento e avaliação das entidades, entrega de atestados de funcionamento e aprovação do termo de aceite. Logo, a preocupação central é burocrática e não houve debates específicos sobre a estrutura, legislação, organização ou desenho do conselho de Rolândia.

A nona gestão do CMAS (2011/2013) de Rolândia envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de setembro de 2011 a fevereiro de 2012 e foram presididas inicialmente por Simone Carvalho Lima e, posteriormente, Patrícia Mantovani. Esta gestão apresentou como preocupação central a discussão sobre as visitas de monitoramento e avaliação e a adequação das entidades a essas visitas. Não houve a apresentação da posse ou da eleição da nova diretoria, bem como registro de debates ou propostas de mudança sobre a organização e desenho do conselho.

A décima gestão do CMAS (2013/2015) de Rolândia envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de agosto de 2013 a março de 2014 e foram presididas por Flávia C. Iwakura. Essa gestão foi marcada por discussões sobre repasses de multas pecuniárias do judiciário para as entidades. Não houve discussão sobre a estrutura, desenho ou legislação do CMAS ou debate sobre particularidades do município. A única preocupação com a organização foram as alterações de data e horário das reuniões.

Diante da abordagem das sessenta atas das dez gestões do CMAS de Rolândia, identificamos como principais temas das reuniões os seguintes pontos abordados no gráfico seguir.

GRÁFICO 4 – TEMAS DE PAUTA DAS REUNIÕES DO CMAS DE ROLÂNDIA



Fonte: atas do CMAS de Rolândia entre os anos 1995 e 2013.

Ao analisar de forma geral essas atas, foi possível identificar os principais temas abordados nas reuniões, como mostra o Gráfico 4. O gráfico apresenta a frequência e o percentual dos temas mais abordados durante as reuniões. O tema mais discutido em 51% das reuniões foi o orçamento do CMAS, abordando debates sobre os repasses de recursos para as entidades e finanças do conselho. Outro tema presente em 46% das pautas foram assuntos sobre as entidades que fazem parte do conselho, tais como situações de estrutura, visitas, orientações e denúncias. Em 43% das reuniões foi abordado o plano de ação. As atas ainda apontam que em 32% das reuniões foram discutidos os convênios com as entidades, expondo orientações, leitura dos convênios e projetos, bem como a avaliação dos convênios.

Um ponto relevante e específico apresentado nas reuniões do conselho de Rolândia foi a presença em 26% das atas de conversas ou exposições sobre reuniões da microrregião de Londrina, apontando assim para a importância de Londrina como uma referência para Rolândia, uma vez que estas reuniões sempre aconteciam em Londrina e eram presididas por assistentes sociais envolvidas na gestão do CMAS do município.

Ainda com relação à referência de Londrina para Rolândia, são necessários destacar dois elementos: a) a presença nas atas dessas discussões sobre a microrregião de Londrina e as citações de Londrina como modelo aparecem principalmente no início das atividades do conselho nas primeiras cinco gestões e depois vão ficando menos frequentes. Tal situação

demonstra uma maior dependência de referência no início do CMAS, quando os conselheiros e gestores não possuíam conhecimento e experiência e aproveitaram da experiência de Londrina que já estava em funcionamento; b) essa referência com relação a Londrina também é manifesta na figura do ator UEL, que se fez presente enquanto sede das reuniões da microrregião de Londrina, formou a grande maioria das assistentes sociais do município e possuía relação estreita com a fase inicial de formação dos conselhos por meio de capacitações, assessoria e palestras com seus professores.

Ainda com relação à influência do CMAS de Londrina, ele foi referenciado em 25% das atas. Isto é evidenciado nas atas em diversos momentos quando os conselheiros citam Londrina como exemplo. Os debates sobre possíveis mudanças na legislação do conselho são apresentados em apenas 8% das reuniões.

Vê-se que o início de cada gestão do conselho é marcado pela discussão de temas burocráticos. Logo, o CMAS está preocupado com a organização interna do conselho no que tange ao orçamento do CMAS, convênio com as entidades e projetos das entidades conveniadas e com a elaboração de documentos exigidos pelo MDS, tais como o plano de ação. Tal situação se assemelha à realidade do CMAS de Londrina, que também se volta para uma atuação burocrática.

Diante da preocupação constante com os prazos para conveniamento, para o planejamento e execução orçamentária e para o desenvolvimento do plano de ação da política de assistência social, sobra pouco tempo para o conselho discutir o desenho do CMAS e as particularidades municipais.

Portanto, o CMAS de Rolândia não apresentou nenhuma discussão ou questionamento aprofundado sobre o desenho do conselho, ou apresentação de propostas de adaptação do modelo à realidade local. Nessas primeiras seis atas de cada gestão, a preocupação maior foi com temas burocráticos e não com a realidade local e o desenho do conselho.

5.4.2.1.3 Atas de Tamarana

Foram analisadas nessa seção as seis primeiras atas das gestões do CMAS do município de Tamarana entre os anos de 1997 a 2014, perpassando um total de nove gestões. Elencados os principais pontos de pauta, buscou-se identificar elementos que abordam discussões sobre o desenho do CMAS, especificidades locais, possíveis contatos com municípios vizinhos, mudanças na lei ou estrutura do conselho, ou outros elementos que apontem para a ocorrência de um transplante institucional ou adaptação do modelo de CMAS.

A primeira gestão do CMAS (1997/1999) de Tamarana envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de julho a novembro de 1997 e foram presididas por Maria Inês Barboza Marques, assistente social formada na UEL e que atuou na prefeitura de Tamarana entre 1997 a 2001. Essa gestão do CMAS traz como principais preocupações pautas mais burocráticas ligadas ao cumprimento de proformas do CMAS, como a eleição da mesa diretora, aumento de cestas básicas e atestado de funcionamento. Assim, as decisões foram centralizadas na presidência tendo os conselheiros pouco poder de decisão e de participação, não houve levantamento de demandas ou especificidades locais ou questionamento do desenho do conselho.

A segunda gestão do CMAS (1999/2001) de Tamarana envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de junho de 1999 a fevereiro de 2001. Elas foram presididas por Aparecida Yoko Nakaoaka Rochedo, que atua na administração da prefeitura de Tamarana desde 1997. Ao analisar essa gestão, é possível identificar algumas vulnerabilidades. Os principais pontos de pauta discutidos nessa gestão foram assuntos proforma, como aprovação de projetos e partilha de recursos. Foram indicadas modificações na lei, mas as atas são burocráticas e sucintas e não especificam as mudanças, com exceção da mudança motivada pelo ministério público.

Nota-se também a presença e influência da assistente social e ex-presidente do CMAS, a qual articula, elabora as leis, projetos e planos e as leva em versão final apenas para o conselho aprovar. Uma informação preocupante foi a pausa no funcionamento do conselho por um ano e cinco meses consecutivos. Logo, é possível afirmar que a política de assistência social no município não teve nenhum tipo de controle ou fiscalização por parte do CMAS, sem nenhum tipo de resolução ou acompanhamento dos conselheiros nesse período. Tal fato revela um conselho fragilizado, sem iniciativa própria, sem questionamento da política e em flagrante descumprimento do que é determinado em seu desenho.

A terceira gestão do CMAS (2001/2003) de Tamarana envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de julho a setembro de 2001 e foram presididas por Odilon Alves dos Santos, representante não governamental. De forma geral, essa gestão apresentou como principais temas de pauta propostas para o plano plurianual e discussão sobre dificuldades financeiras do CMAS e problemas em decorrência de situação na política local. Nota-se a abordagem de problemas locais, políticos e financeiros, que envolvem o CMAS, mas as atas não especificam tais problemas e não são apresentadas propostas dentro do conselho para lidar com tais situações. Ainda é presente a figura da assistente social Maria Inês, que ainda atua na elaboração dos documentos do conselho. Na primeira reunião, até foi cogitada a necessidade

de mudança na lei do conselho, mas não houve nenhum registro posterior a esse respeito. Portanto, o CMAS de Tamarana não apresentou nenhum movimento ou questionamento efetivo sobre sua organização, funcionamento ou desenho.

A quarta gestão do CMAS (2003/2005) de Tamarana envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de julho a novembro de 2003 e foram presididas novamente por Odilon Alves dos Santos, representante não governamental. As principais pautas abordadas pela quarta gestão foram aprovação de orçamento, debate sobre cestas básicas e relatórios de atividade e possíveis mudanças na legislação do CMAS. Entretanto, essa gestão também mostrou fragilidades na condução do CMAS, uma vez que os documentos sobre o orçamento vieram prontos apenas para o conselho aprovar. As discussões do CMAS giraram em torno de temas pontuais sobre critérios de distribuição de cestas básicas e relatórios de atividades e não aprofundaram sobre as demandas e especificidades do CMAS. Na primeira reunião da gestão até houve a intenção de se pensar em mudanças na lei e desenho do conselho, mas o debate não se estendeu para as demais reuniões.

A quinta gestão do CMAS (2005/2007) de Tamarana envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de julho de 2005 a janeiro de 2006 e foram presididas por Carlos Henrique Pereira, funcionário e representante do poder executivo.

Portanto, as principais pautas abordadas pela quinta gestão foram a aprovação do Plano Municipal de Assistência Social, Plano de Ação e relatório de gestão. Entretanto, tais documentos não foram construídos juntamente com os conselheiros, mas sim por meio da diretoria de assistência social, que trouxe estes documentos apenas para leitura e aprovação do CMAS. Nesta gestão também foi possível perceber a busca por experiências de outros CMAS, como o do município de Londrina, para auxiliar no planejamento da política de assistência social de Tamarana. Outro elemento que aponta fragilidade do conselho foi que o CMAS ficou três meses sem se reunir, de outubro a janeiro. Tal situação aponta para dificuldades em sua realidade, porém as atas não detalham tal situação nem citam o motivo da paralisação.

A sexta gestão do CMAS de Tamarana (2007/2009) envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de julho a dezembro de 2007 e foram presididas por Dalva Lucia Monteiro, freira, representante da sociedade civil.

Dessa forma, os principais temas abordados pela sexta gestão do CMAS foram correção nos valores das subvenções e padronização da prestação de contas. As atas dessa gestão são muito sucintas e burocráticas, apresentam pontos de pautas e decisões proforma do conselho, sem detalhes dos eventuais debates. É possível perceber que não houve nenhum tipo

de questionamento ao desenho do CMAS ou à legislação vigente e não houve busca de referências em outros municípios.

A sétima gestão do CMAS (2009/2011) de Tamarana envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de setembro de 2009 a abril de 2010 e foram presididas por Dora Alice Sella Barison, assistente social, representante da sociedade civil.

No geral, a sétima gestão apresentou como principais temas de pauta alterações na lei do CMAS, monitoramento e avaliação da política de assistência social e a habilitação do município para a gestão básica. As alterações propostas visavam atender mudanças previstas na LOAS, logo não atendiam demandas específicas do conselho. Os conselheiros questionaram tais mudanças, uma vez que não participaram do processo e perceberam que elas não condiziam com a realidade do conselho.

Todavia, a presidente do conselho estadual afirmou que a inclusão de atribuições, conforme a LOAS, era obrigatória. O monitoramento e a habilitação do município estavam voltados ao interesse de se instalar ali um CRAS. Assim, a maior preocupação não estava em avaliar a política de assistência social no município, mas sim adequá-la para o recebimento do CRAS. Portanto, é possível notar que nessa gestão não houve envolvimento dos conselheiros nas tomadas de decisão e tanto as mudanças propostas no conselho quanto o monitoramento partiram de necessidades externas ao CMAS, não estando voltada à realidade local.

A oitava gestão do CMAS (2011/2013) de Tamarana envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de setembro de 2011 a fevereiro de 2012 e foram presididas por Adriane Soares, assistente social, representante do poder público.

Essa gestão tem como escopo de suas reuniões ações burocráticas proforma de aprovação de planos, prestações de contas e realocação de recursos. Nessa gestão houve problemas com a periodicidade das reuniões, o que prejudica atuação e debate continuados. Foram ainda levantadas pendências na prestação de contas do CMAS. Portanto, notam-se várias dificuldades na atuação dessa gestão do CMAS, bem como a ausência de discussões sobre o desenho do conselho ou sobre particularidades locais.

A nona gestão do CMAS (2013/2015) de Tamarana envolve as atas das reuniões que ocorreram entre os meses de outubro de 2013 a julho de 2014 e foram presididas por Fátima Mafafon, freira, representante da sociedade civil, que foi vice-presidente na última gestão. O vice-presidente eleito foi Odilon Alves dos Santos, que já foi presidente do conselho na gestão de 2001 e de 2003.

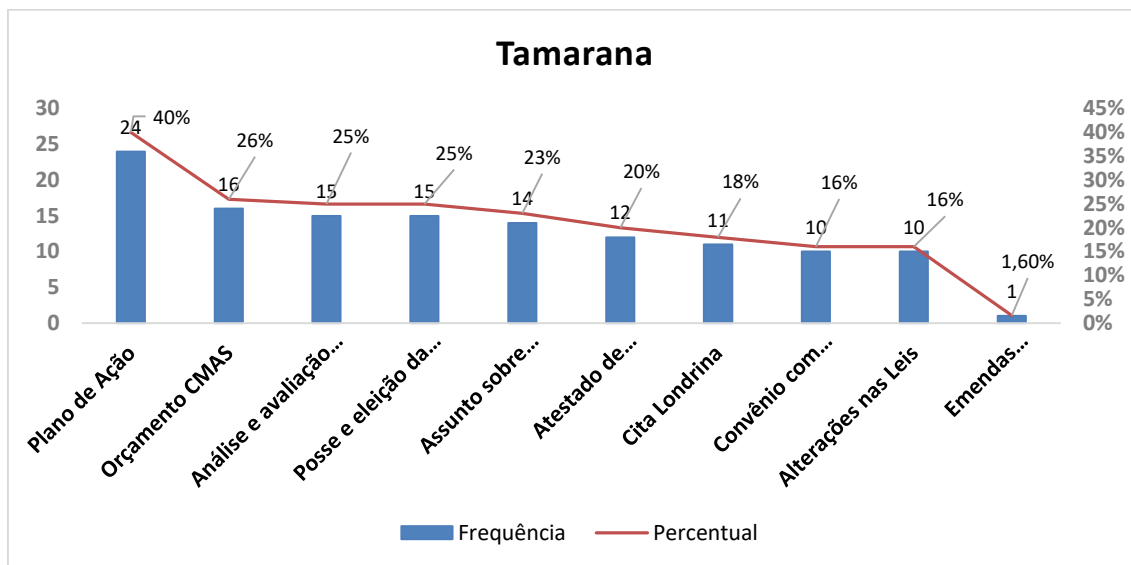
Essa gestão apresenta como enfoque principal a discussão de temas burocráticos, como o plano de ação, programa Família Paranaense e projeto técnico de estruturação de serviços.

Temas complexos, que visam cumprir formalidade exigidas em nível estadual e federal e que exigem conhecimento prévio dos conselheiros. As atas não apontam a presença de debates e discussões pelos conselheiros nem preocupação, mudança ou questionamento sobre a estrutura, organização ou legislação do conselho ou o levantamento de peculiaridades locais.

Outro elemento interessante é que todas as gestões iniciam falando da importância do conselho e entregam cópias das leis para estudo e sugestões, porém tal debate nunca é retomado. Em nenhuma gestão houve o debate sobre a realização de diagnóstico ou levantamento da realidade local ou adaptação do desenho do CMAS às especificidades de Tamarana.

Ao analisar de forma geral as sessenta atas estudadas, isto é, as seis primeiras atas das dez gestões do CMAS de Tamarana, nota-se a frequência de alguns temas específicos, apresentados no gráfico a seguir.

GRÁFICO 5 – TEMAS DE PAUTA DAS REUNIÕES DO CMAS DE TAMARANA



Fonte: atas do CMAS de Tamarana entre os anos 1997 e 2013.

Diante dos dados coletados nas atas de Tamarana, é possível traçar um perfil dos principais temas abordados nas atas do CMAS nas mudanças de gestão. O assunto mais discutido nas atas do CMAS foi o plano de ação da assistência social (40% das reuniões), abordando conversas sobre sua elaboração, dificuldades, prazos e planejamento. Outro tema debatido pelo conselho foi o orçamento do CMAS, que apareceu em 26% das atas, falando sobre prazos, elaboração, planejamento e orientações. A discussão sobre a posse e eleição da nova diretoria apareceu em 25% das pautas de reunião e assuntos sobre as entidades, tais como visitas, problemas e orientação foram abordadas em 23%. A solicitação, avaliação e emissão de atestados de registro para as entidades apareceram em 20% das atas.

A sugestão de Londrina como referência para Tamarana esteve presente em 18% das reuniões, apresentando a influência do CMAS de Londrina, bem como da UEL como base de apoio inicial para o conselho de Tamarana. Esta influência evidencia-se mais forte no início do conselho e diminui ao longo do tempo. Isso se deu principalmente por Tamarana ter sido distrito de Londrina e por ter estado muito tempo vinculada politicamente a ela. Mas as relações entre os municípios ainda se mantêm muito forte, pois Tamarana não possui alguns serviços, como Fórum, tratamentos de saúde especializados etc., dependendo ainda de Londrina.

Os três temas menos debatidos nas atas foram os convênios com as entidades e alterações na legislação do CMAS, ambas com 16% de presença nas atas, e as discussões sobre emendas orçamentárias que apareceram em apenas 1% das atas. Esses temas menos debatidos

apontam para especificidades do município de Tamarana, de pequeno porte, com poucas entidades e conseqüentemente menos debates sobre convênios e emendas.

De forma geral, esperava-se que as primeiras reuniões das gestões do CMAS trouxessem alguma discussão ou preocupação em adaptar o CMAS à realidade local, por meio de debates ou alterações na legislação de acordo com especificidades locais. Entretanto, isso não foi identificado nas atas do CMAS de Tamarana. Elas não mencionam discussões atenciosas sobre o desenho do conselho, particularidades do município ou possíveis mudanças. Com isso, há simplesmente a manutenção do modelo inicial de CMAS implantado na década de 1990.

5.4.2.2 Atualizações da lei de criação do CMAS

Esta seção inicia-se com a apresentação da atualização da lei de criação do CMAS do município de Londrina, que foi o pioneiro do estado do Paraná, bem como doador do modelo do transplante institucional. A secretaria executiva do CMAS de Londrina apresentou documentos de duas atualizações do CMAS, pois, de acordo com a responsável, o município de Londrina só tem documentação digitalizada do conselho de 2003 para frente. Os documentos iniciais, assim como as primeiras atas também se perderam em arquivos mortos e pequenos incêndios. Desta forma, este estudo pauta-se em três documentos: 1) a Lei Municipal nº. 6.007, de 23 de dezembro de 1994, que cria o Conselho Municipal de Assistência Social, a Conferência Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e das outras providências; 2) a Lei Municipal nº 9.185, de 2 de outubro de 2003; e 3) a Lei Municipal nº 10.211 de 27 de abril de 2007.

A primeira alteração na lei de criação do CMAS se deu em 2003. O projeto foi levado à câmara como proposta da vereadora Márcia Lopes, a qual foi precursora do CMAS em Londrina, enquanto era Secretária de Assistência Social. Tal fato corrobora com sua importância enquanto agente relevante do processo de transplante institucional, pois ela continuou atuando como professora na UEL e como vereadora, mas ainda vinculada a projetos na área de assistência social. Essa lei traz modificações no capítulo II sobre a Conferência de Assistência Social, especificamente nos artigos 6 e 7.

Art. 6 - Os delegados da Conferência Municipal de Assistência Social serão eleitos, mediante reuniões próprias das instituições, convocadas para este fim específico, sob a orientação do Conselho Municipal de Assistência Social, no período de 60 (sessenta) dias anteriores à data de realização da Conferência, sendo garantida a participação de

01 (um) representante/delegado de cada instituição/organização, com direito a voz e voto (LONDRINA, 1994).

Art. 6 - Os delegados da Conferência Municipal de Assistência Social serão eleitos mediante reuniões próprias das instituições convocadas para este fim específico, sob a orientação do Conselho Municipal de Assistência Social, anteriores à realização da Conferência, garantida a participação de um representante/delegado de cada instituição/organização com direito a voz e voto (LONDRINA, 2003).

Esta mudança apresenta principalmente a exclusão do prazo de 60 dias anteriores à conferência para eleição dos delegados das instituições. Esta alteração da lei pode revelar uma especificidade local, relacionada à ausência de necessidade de estabelecer um prazo fixo para eleição dos delegados.

Outra alteração ocorreu no capítulo III do Conselho Municipal de Assistência Social, na seção I, que trata de sua constituição e composição. É alterada a redação do inciso II do art. 11.

II – 13 (treze) representantes do Poder Público Local, sendo: (LONDRINA, 1994).

II – treze representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais, no mínimo cinco da Secretaria Municipal de Assistência Social (LONDRINA, 2003).

Neste sentido, é possível identificar uma alteração da nomenclatura de “Poder Público Local” para “Poder Executivo Municipal”. A outra mudança foi o estabelecimento de que, dos treze representantes, no mínimo, cinco sejam da Secretaria de Assistência Social. Ao fixar este valor mínimo, o CMAS aponta uma particularidade local, no sentido de garantir uma presença maior de representantes da Assistência Social dentre os conselheiros, a fim de facilitar o funcionamento e organização do conselho.

Ainda no capítulo sobre o CMAS, em sua seção III, “da estrutura e funcionamento”, o artigo 15 sofre uma alteração.

Art.15 - O Conselho Municipal de Assistência Social será presidido pelo titular do órgão público responsável pela coordenação da política municipal de assistência social e secretariado por um dos conselheiros representantes da sociedade civil, escolhido dentre seus pares (LONDRINA, 1994).

Art. 15 O Conselho Municipal de Assistência Social será presidido pelo conselheiro que obtiver a maioria de votos dos membros do Conselho.

§ 1º A escolha a que alude o caput deste artigo se dará na primeira reunião subsequente à posse, convocada especialmente para esta finalidade.

§ 2º O mandato do conselheiro, que eleito será de dois anos, poderá ser prorrogado por igual período mas deverá coincidir com o vencimento do mandato dos conselheiros da sociedade civil.

§ 3º Em caso de vacância, proceder-se-á a nova eleição entre os Conselheiros. (LONDRINA, 2003)

Esta mudança atinge a forma como o presidente do conselho é escolhido. Anteriormente não havia eleição, quem assumia era o titular do órgão público responsável pela coordenação da política de assistência social. Mas na nova lei se estabelece a eleição por maioria dos votos dos membros do CMAS.

Estas primeiras alterações na lei de criação do CMAS de Londrina não apresentam profundas mudanças com relação a desenho, estrutura ou organização do conselho. Porém algumas alterações demonstraram sua importância, como o processo de escolha do presidente do CMAS e garantia de no mínimo cinco representantes da política de assistência social, dentre os treze representantes. Estas adequações denotam especificidades do CMAS diante da realidade de Londrina.

A segunda mudança na lei de criação do conselho se deu por meio da Lei Municipal de nº 10.211 de 27 de abril de 2007. Esta nova lei foi proposta e aprovada enquanto Maria Luiza Amaral Rizotti era secretária de assistência social, o que reforça a importância de algumas pessoas no processo de transplante e *grafting* do modelo de CMAS de Londrina.

Esta terceira lei atualizada apresenta mudanças mais robustas e profundas na legislação do CMAS, podendo ser vista como uma nova lei para o conselho. Isto se dá em razão da adequação da lei de criação do conselho à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) regulamentada pela Resolução Federal nº 145 de 15 de outubro de 2004. Esta adequação da lei às normativas federais ratifica o que a secretaria executiva do CMAS afirmou, que muitas das modificações nas leis do conselho partem de demandas de mudanças externas e não de debates locais.

Assim, no capítulo I, “das definições e objetivos”, foram incluídos os objetivos da política de assistência social como complemento ao artigo 1º.

Art. 1º- A São objetivos primordiais da política pública de assistência social:

I - Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;

II - Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbanas e rurais; e

III - Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. Parágrafo único. A política pública de assistência social deve realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento das condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (LONDRINA, 2007).

A nova lei traz um aprofundamento da Política de Assistência Social, pois incorpora o debate da PNAS no texto da lei de Londrina. Vê-se, então, que a base da política está nos níveis de proteção social, tendo como enfoque as ações voltadas para família.

Ainda no capítulo I, o artigo 2, que tratava das instituições de assistência social e suas ações, foi substituído pela nomenclatura dos serviços socioassistenciais organizados por níveis de proteção: básica e especial, conforme expõe a PNAS:

Art.2º - São consideradas instituições de assistência social, aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento, assessoramento e defesa dos direitos dos beneficiários da assistência social, tendo por atividade principal uma ou mais das seguintes ações: 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 (LONDRINA, 1994).

Art. 2º São considerados serviços socioassistenciais, governamentais e não governamentais aqueles que realizam:

I - Proteção social básica, a qual tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destinando-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras), e

II - Proteção social especial, a qual é destinada às famílias e aos indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras. Parágrafo único. As ações de proteção social especial de que trata o inciso II deste artigo dividem-se em:

- a) Ações de proteção social especial de média complexidade, que são considerados os serviços que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, e
- b) Ações de proteção social especial de alta complexidade, que são considerados os serviços que garantem proteção integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido) para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, impossibilitados do convívio familiar (LONDRINA, 2007).

Esta alteração na lei aponta mudanças de nomenclatura e uma profissionalização da política de assistência social. Assim, evidencia-se que os serviços socioassistenciais, governamentais e não governamentais estarão organizado por níveis de proteção social básico e especial de média e alta complexidade.

O artigo 3, que abordava o caráter facultado de reconhecimento de utilidade pública é substituído pela apresentação dos documentos necessários para o registro no CMAS:

Art.3º - As instituições de assistência social, é facultado o reconhecimento de caráter de utilidade pública, através de processo legislativo próprio, conforme o disposto na legislação municipal (LONDRINA, 1994).

Art. 3º Aos serviços socioassistenciais não governamentais que visem à obtenção do registro no Conselho Municipal de Assistência Social é obrigatória a apresentação, no mínimo, dos seguintes documentos:

I - Fotocópia autenticada do estatuto da instituição, devidamente atualizado, registrado no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, nos termos da lei, com identificação do mesmo Cartório em todas as folhas e transcrição dos dados do registro no próprio documento ou em certidão;

II - Declaração de que a instituição executora e/ou mantenedora, quando for o caso, está em pleno e regular funcionamento, cumprindo suas finalidades estatutárias;

III - Comprovação da regularidade do mandato da diretoria da instituição, ou de quem lhe fizer às vezes, conforme disposições estatutárias;

IV - Relatório de atividades da instituição, elaborado por assistente social devidamente registrado no Conselho Regional de Serviço Social e assinado pelo representante legal da instituição, e no qual deve constar, no mínimo, a descrição quantitativa e qualitativa das ações desenvolvidas nos últimos doze meses, inclusive as ações de assistência social;

V - Comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas/ CNPJ do Ministério da Fazenda, devidamente atualizado;

VI - Fotocópia da certidão do Instituto Nacional de Seguridade Social/INSS e da certidão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço/FGTS; e

VII - Ficha de cadastro do Conselho Municipal de Assistência Social devidamente preenchida. Parágrafo único. As disposições regulamentares e complementares deste artigo serão emitidas por resolução própria do Conselho Municipal de Assistência Social (LONDRINA, 2007).

Esta exigência de uma complexa documentação para cadastro de serviço socioassistencial no CMAS, por um lado aponta para a profissionalização das ações do conselho pautadas em normativas nacionais, enquanto, por outro, expõe a burocratização do CMAS. Como vimos nas falas da secretaria executiva do CMAS, o conselho hoje se prende muito em atividades internas burocráticas em detrimento das demandas locais de Londrina.

No capítulo II, “Da Conferência Municipal de Assistência Social”, existe uma alteração no artigo 4º, referente à composição dos delegados da conferência. Essa composição deixa de ser “de instituições assistenciais, organizações comunitárias e sindicais e profissionais de Londrina, e dos Poderes Executivo e Legislativo” (LONDRINA, 1994) e passa a ser composta “por delegados usuários da assistência social, por delegados representantes da sociedade civil organizada do Município, e por delegados representantes do Poder Executivo do Município” (LONDRINA, 2007). Portanto, esta alteração se volta à participação dos usuários da política, com a concomitante exclusão do poder legislativo.

As mudanças no artigo 5º referem-se à data de convocação da Conferência, que na primeira lei era de 90 (noventa) dias anteriores à data para eleição do conselho e, na nova lei, passou a ser até 50 (cinquenta) dias anteriores à data de realização da conferência. Assim, trata-se de uma mudança que diz respeito ao tempo de convocação da conferência, que pode apontar elementos referentes às especificidades locais.

O artigo 6 também apresenta algumas modificações em sua redação, tais como os delegados serão eleitos nas pré-conferências e não mais em reuniões. A nova lei ainda exclui o prazo de 60 (sessenta) dias anteriores à conferência para a eleição dos delegados. Logo, essas modificações podem refletir o desinteresse local em fixar prazos para eleição dos delegados.

No capítulo III, “Do conselho Municipal de Assistência Social”, na seção I, “Da constituição e composição”, ocorre uma mudança profunda na legislação do CMAS no que se refere ao artigo 11 sobre a representatividade no Conselho.

Art. 11 - O Conselho Municipal de Assistência Social será composto por 26 (vinte e seis) membros e respectivos suplentes, nomeados pelo Prefeito Municipal, com mandato de 02 (dois) anos, permitida uma recondução, sendo:

I - 13 (treze) representantes da sociedade civil, eleitos na Conferência Municipal de Assistência Social, oriundos dos seguintes segmentos:

a) 05 (cinco) representantes das instituições prestadoras de serviço de assistência em funcionamento no Município, sendo:

01 (um) representante das unidades de creche;

01 (um) representante das escolas de educação especial;

01 (um) representante das instituições de atendimento à terceira idade;

01 (um) representante das instituições de atendimento da política de proteção especial à Criança e ao Adolescente;

01 (um) representante das instituições de assistência social geral, não especificada nos itens anteriores.

b) 02 (dois) representantes das organizações profissionais afetas à área;

c) 06 (seis) representantes dos usuários dos serviços de assistência social, sendo:

- 01 (um) representante das associações civis comunitárias;

01 (um) representante dos sindicatos e entidades patronais com base territorial no Município;

- 01 (um) representante dos sindicatos e entidades de trabalhadores com base territorial no município;

- 01 (um) representantes das associações de defesa e/ou conselho de portadores de deficiência;

- 01 (um) representante das associações de defesa e/ou conselho de idosos;

- 01 (um) representante das associações de defesa e/ou Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

II – 13 (treze) representantes do Poder Público Local, sendo:

a) 01 (um) representante do Poder Legislativo Municipal;

b) 12 (doze) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais no mínimo 05 (cinco) da Secretaria de Ação Social (LONDRINA, 1994).

Art. 11. O Conselho Municipal de Assistência Social será composto por vinte e oito membros e respectivos suplentes, nomeados pelo Prefeito do Município, com mandato de dois anos, permitida uma recondução, sendo:

I - quatorze representantes da sociedade civil, eleitos na Conferência Municipal de Assistência Social, oriundos dos seguintes segmentos:

a) seis representantes dos serviços não governamentais socioassistenciais em funcionamento no Município, sempre primando pela territorialidade e pela diversidade, sendo:

1 - quatro representantes dos serviços não governamentais socioassistenciais de proteção social básica, e

2 - dois representantes dos serviços não governamentais socioassistenciais de proteção social especial.

b) cinco representantes dos usuários da assistência social;

c) dois representantes das organizações profissionais afetas à área; e

d) um representante das organizações e/ou movimentos da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos e sem predefinição específica.

I - quatorze representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais, no mínimo seis da Secretaria Municipal de Assistência Social.

§ 1º Os serviços mencionados no inciso I deste artigo, bem como os conselheiros municipais de assistência social, devem ter atuação no Município de Londrina.

§ 2º O titular do órgão público responsável pela coordenação da política municipal (LONDRINA, 2007).

O número de conselheiros passa de vinte e seis para vinte e oito, divididos igualmente entre representantes da sociedade civil e do Poder Executivo Local. Não é só a quantidade de conselheiros que muda, mas também a representatividade, que passa a ser mais ampla, com mais setores e políticas de representação. Esta mudança pode atender as especificidades locais de Londrina.

Na seção, III “da estrutura e funcionamento” do conselho, no artigo 19, foi incluído um aprofundamento da orientação sobre a ampla divulgação das sessões do CMAS, que inclui:

I - As resoluções do Conselho Municipal de Assistência Social serão publicadas no Jornal Oficial do Município, e

II - Os demais atos do Conselho Municipal de Assistência Social serão publicados em quadro próprio de editais do Conselho a ser fixado em sua sede. Parágrafo único. Outras formas de divulgação podem ser adotadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social conforme necessidade diante do tema tratado e disponibilidade do Conselho (LONDRINA, 2007).

Assim, nota-se uma preocupação com a transparência por meio da divulgação das sessões do conselho, seja por meio de resolução ou editais próprios.

Esta atualização na lei ainda traz alterações para a organização das reuniões, modificando-se o artigo 20, a fim de garantir “no mínimo uma reunião” uma vez ao mês (LONDRINA, 2007). Tal situação indica especificidades locais de Londrina, que pode ter dificuldades em manter o CMAS em pleno funcionamento com essas reuniões mensais. Isso vai em consonância com as falas da secretaria executiva do CMAS, que afirma que, devido ao excesso de demandas atendidas pelo conselho, muitas vezes, é difícil cumprir com suas competências.

O capítulo IV, “Do Fundo Municipal de Assistência Social”, em seu art. 31, apresenta alterações na gestão do FMAS de Londrina. Este era “gerido sob a orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social, e permaneceria vinculado ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência” (LONDRINA, 1994). A partir da nova lei, o FMAS passa a ser “gerido pelo órgão público responsável pela coordenação da política municipal de assistência social, sob a orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social” (LONDRINA, 2007). Esta mudança

aponta para descentralização da gestão do fundo, o que é previsto na PNAS e aponta para mudanças na lei motivadas por adequações às leis federais e estaduais e não por demandas locais.

A lei atualizada do conselho encerra suas alterações no art. 33, que versa sobre os recursos do FMAS:

Art. 33 - Os recursos do FMAS serão utilizados mediante orçamento anualmente proposto pelo Conselho Municipal de Assistência Social, submetido a apreciação e aprovação do Chefe do Poder Executivo Municipal, para integrar o Orçamento Geral do Município, de acordo com a Constituição Federal (LONDRINA, 1994).

Art. 33. Os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social serão utilizados mediante orçamento anualmente proposto na unidade orçamentária específica, aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social, submetido à apreciação e aprovação do Prefeito do Município para integrar o orçamento municipal, em conformidade com a Constituição Federal (LONDRINA, 2007).

Neste sentido, a mudança na lei aponta a necessidade do CMAS na aprovação do orçamento da Política de Assistência Social, e não só do poder executivo por meio do prefeito.

A primeira alteração na lei de criação do conselho de Londrina foi mais simples, atingindo poucos itens da lei. Já a segunda mudança foi muito mais profunda, voltando-se para a adequação da legislação do CMAS de Londrina às legislações federais e estaduais, tais como a PNAS.

Após expor e analisar as mudanças na lei do conselho doador, faz-se necessário apresentar as atualizações ocorridas nos CMAS receptores de Rolândia e Tamarana.

No município de Rolândia, a secretaria executiva do CMAS declarou e apresentou documentos de apenas uma atualização da lei de criação do conselho, pois afirma não possuir cópias de resoluções e decretos antigos, já que não foram digitalizados. Assim, será exposto o comparativo entre a Lei Municipal nº 2.469 de 27 de junho de 1995, que cria o CMAS e o FMAS, e a Lei Municipal nº 2.981 de 2 de maio de 2003.

A primeira mudança identificada está no capítulo I, que muda de nome de “Definições do Objeto” para “Da instituição do Sistema Municipal de Assistência Social”. Dentro deste capítulo, a nova lei desloca o artigo que aborda as definições de instituições de assistência social e suas ações e o coloca no final da lei no capítulo das disposições finais e transitórias. Ainda foi incluído o seguinte artigo:

Art. 2º Para a consecução dos fins propostos pela Assistência Social e, em atenção a que dispõe a Lei Federal nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, ficam instituídos:
I – A Conferência Municipal de Assistência Social;

II – Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e
 III – Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS (ROLÂNDIA, 2003).

Há uma reorganização dos elementos centrais previstos na LOAS, os quais são explicados individualmente na lei. Logo, esta mudança vem em direção às falas da secretaria executiva do CMAS sobre alterações na lei para atender as legislações federais e estaduais.

Neste capítulo ainda há a alteração da quantidade de representantes do Poder executivo na Conferência Municipal de Assistência Social, que passou de sete (efetivos e suplentes) para dez (efetivos e suplentes) na nova lei. Esse aumento no número de representantes na conferência pode indicar uma adaptação de acordo com a realidade do município, que notou ser preciso uma maior representatividade nas discussões do conselho.

No capítulo “Do Conselho Municipal de Assistência Social”, na seção da constituição e composição de CMAS, houve também uma alteração na quantidade de conselheiros.

Art. 11 O Conselho Municipal de Assistência Social, será composto por 14(quatorze) membros e respectivos suplentes, nomeados pelo Prefeito Municipal, da seguinte forma:

I - 07 (sete) representantes da sociedade civil eleitos na Conferência Municipal de Assistência Social, oriundos dos seguintes segmentos:

1 (um) representante das instituições que atendam crianças e adolescentes em programas assistenciais;

1 (um) representante de entidades ou organizações religiosas que envolvam programas de enfrentamento à pobreza;

1 (um) representante de sindicatos e entidades de trabalhadores com base territorial no Município;

1 (um) representante das associações civis, comunitária e/associações de bairros;

1(um) representante da Associação Comercial Industrial de Rolândia (ACIR);

1 (um) representante das associações de defesa e/ou conselho do idoso;

1 (um) representante das associações de defesa e/ou conselho de portadores de deficiência.

II - 07 (sete) representantes do poder público local assim designados:

1 (um) representante da Secretaria de Saúde; 1(um) representante da Secretaria da Fazenda;

1 (um) representante da Secretaria de Educação;

3 (três) representantes da Secretaria de Ação Social; 1(um) representante da Secretaria de Obras (ROLÂNDIA, 1995).

Art. 9º O Conselho Municipal é composto de 20 (vinte) membros efetivos com respectivos suplentes. A saber:

I - 10 (dez) representantes do Poder Público assim distribuídos:

- 1 (um) representante da Secretaria de Saúde

- 1 (um) representante da Secretaria de Fazenda

- 1 (um) representante da Secretaria de Infra-Estrutura

- 3 (três) representantes da Secretaria de Ação Social

- 1 (um) representante da Secretaria de Esportes

- 1 (um) representante da Secretaria de Ação Comunitária

- 1 (um) representante da Secretaria de Cultura

- 1 (um) representante da Secretaria de Educação

II - 10 (dez) representantes da Sociedade Civil, dentre as organizações de usuários das entidades ou organizações prestadoras de serviços de assistência social e de trabalhadores do setor, assim distribuídos:

- 50% organizações de usuários
- 30% entidades ou organizações prestadoras de serviços
- 20% trabalhadores do setor (ROLÂNDIA, 2003).

Esta foi uma das mudanças mais profundas com relação à lei de criação do conselho, uma vez que altera a quantidade de conselheiros e amplia o rol de setores representados no conselho. Assim, esta é uma adaptação local do CMAS que se deu diante das especificidades do município de Rolândia.

Na seção das competências do CMAS não houve modificações substanciais na lei nova, apenas a inclusão de três novos incisos:

- XVI – Estabelecer diretrizes e aprovar o plano de aplicação do fundo municipal de Assistência Social, em como acompanhar a execução orçamentária e financeira anual de seus recursos.
- XVII – Estimular e incentivar a atualização permanente dos servidores nas instituições governamentais e não governamentais envolvidas na prestação de serviços de assistência social.
- XVIII – Aprovar o plano plurianual e o plano de ação do CMAS (ROLÂNDIA, 2003).

Assim, as competências praticamente se mantiveram-se iguais, apenas com a adição de ações burocráticas. Essa situação foi apontada nas atas e nas falas da secretaria executiva do CMAS, que afirma que o conselho muitas vezes tem atribuições mais burocráticas e documentais, que acaba sobrando pouco tempo para discussões de demandas mais locais. Tais atividades estão tão arraigadas no conselho, que foram acrescentadas em sua lei de criação como competências do CMAS, a fim de referenciá-las.

Na seção de estrutura e funcionamento do CMAS, houve apenas uma pequena mudança no artigo que trata do apoio do Executivo ao conselho:

- Art. 20 - O Executivo prestará o apoio necessário ao funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social, ficando encarregado de fornecer recursos técnicos, administrativos, materiais, estrutura física e **recursos financeiros para a capacitação dos conselheiros do poder público e sociedade civil, no que diz respeito a despesas com transporte, estadia e alimentação** (ROLÂNDIA, 2003, grifo nosso).

Esta mudança na lei também aponta para adaptações específicas do município de Rolândia, expondo a garantia de apoio do poder executivo para capacitações dos conselheiros por meio do pagamento de despesas de viagem, tais como transporte, estadia e alimentação. Este tipo de auxílio fortalece o CMAS, que passa a dar condições de qualificação a seus conselheiros.

Na seção “do mandato do conselheiro” houve apenas uma nova formatação na lei, na qual dois artigos foram transformados numa nova seção da lei atualizada (“das faltas e justificativas”). O conteúdo foi mantido, havendo apenas alteração na organização da lei.

De forma geral, a lei de criação do CMAS de Rolândia apresentou poucas modificações relevantes com relação a seu conteúdo. As mudanças foram mais voltadas à organização e redação da lei. Mas as alterações identificadas se conciliam com as falas da secretaria executiva do conselho, bem como com a análise das atas, uma vez que o conselho incluiu competências burocráticas em sua lei e adequou o texto às leis federais e estaduais. Também ocorreram adaptações da lei à realidade local do município, que ampliou o número de conselheiros e áreas de representação e forneceu apoio à capacitação.

Já no município de Tamarana, segundo a secretaria executiva (2015/2016), o conselho apresentou duas alterações consideráveis em sua lei de criação do CMAS. A primeira foi a Lei Municipal 105 de 07/10/1999 e a segunda, a Lei municipal nº 682 de 16/11/2009, que revoga a Lei Municipal nº 009 de 25/04/1999 e a Lei Municipal nº 105 de 07/10/1999.

A primeira atualização realizada pela Lei Municipal 105 de 1999 não traz muitas novidades para a atuação do conselho. São feitas apenas pequenas mudanças na redação da lei, revisando nomenclaturas e excluindo palavras como mínimos sociais, indivíduos carentes e pobreza, em função de mudanças na Política de Assistência Social em nível nacional.

A segunda atualização, por meio da Lei Municipal nº 682 de 2009, trouxe muitas mudanças estruturais e de conteúdo. O capítulo I trata “das definições e objetivos”, e a nova lei traz um novo artigo 1º que afirma a consonância da lei do CMAS de Tamarana com a LOAS, com a Política Nacional de Assistência Social e com as demais legislações vigentes. O artigo 2º apresenta a definição da assistência social, que se manteve a da lei anterior, apenas com a alteração da redação com a retirada da expressão “mínimos sociais”. O art. 3º deixou de abordar a definição de instituições de assistência social; muda o termo de “ações” da política de assistência social por “objetivos”, mantendo assim a mesma redação com a inclusão de mais um objetivo: “V. a garantia de 1 *um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme regulamentado no Decreto nº 6,214 de 26 de Setembro de 2007”.

Houve ainda a inclusão do art. 4º: “De acordo com a Política Nacional de Assistência Social, são funções da Assistência Social: a) a Proteção Social, subdividida entre proteção social básica e proteção social especial (de média e alta complexidade); b) a vigilância social; e c) a defesa dos direitos sócio assistenciais”, que inclui, ainda, quatro incisos explicando cada

uma dessas funções de acordo com a normativa nacional. A atualização da lei traz uma nova seção neste capítulo, que trata das Entidades Socioassistenciais. Essa seção possui três artigos que apresentam a definição de entidades socioassistenciais de acordo com o Decreto federal nº 6.308 de 14 de dezembro de 2004 (atualização da LOAS): as características dessas entidades, os tipos e a necessidade de sua inscrição no CMAS.

Estas alterações na lei reforçam as falas apresentadas pela Secretaria Executiva do Conselho na seção anterior, em que ela afirma que a grande parte das alterações e atualizações na legislação do CMAS se deu para adaptar a lei às mudanças ocorridas em leis federais e estaduais e não por conta de demandas locais.

No capítulo sobre a Conferência Municipal de Assistência Social, houve a inclusão de um parágrafo único: “É vedada a participação na condição de delegados representantes das entidades ou movimentos da sociedade civil organizada, além de representantes do Poder Executivo, na condição de delegados”. Há também uma modificação no parágrafo único que trata do caso de não convocação da conferência por parte do conselho.

Sobre a conferência, ainda foi alterada a quantidade mínima de delegados indicados por entidade, de um para dois, sendo um titular e um suplente. Neste capítulo há ainda a inclusão de três incisos sobre o processo de eleição, com critérios para participação do processo de eleitoral do CMAS, questões de votação e desempate.

No capítulo sobre o Conselho Municipal de Assistência Social, houve uma pequena alteração da redação do capítulo que define o conselho, afirmando que ele se encontra de acordo com a redação da LOAS e faz articulação com as demais políticas setoriais.

Com relação à composição do conselho, a nova lei foi modificou as representações:

I- 04 (quatro) representantes da sociedade civil, eleitos na Conferência Municipal de Assistência Social, oriundos dos seguintes seguimentos:

a) 02 (dois) representantes das instituições prestadoras de serviços de assistência em funcionamento do município;

b) 01 (um) representante de organizações profissionais afetas à área;

c) 01 (um) representante de usuário dos serviços de assistência social, sendo escolhido entre os seguintes seguimentos:

-Associações civis comunitárias;

-Sindicatos e entidades patronais com base territorial no município;

-Sindicatos e entidades de trabalhadores com base territorial no município;

II- 04 (quatro) representantes do poder público local, sendo:

a)01(um) representante do poder legislativo municipal;

b)03 (três) representantes do poder executivo de preferência das seguintes áreas: Saúde, Educação, Ação Social;

§ Único – o titular do executivo municipal, responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social, será membro nato do Conselho Municipal de Assistência Social (TAMARANA, 1997).

I) 04 (quatro) representantes não-governamentais, dentre os segmentos dos usuários; das entidades prestadoras de serviço e dos trabalhadores do setor;

II) 04 (quatro) representantes governamentais, preferencialmente das secretarias que desenvolvam ações ligadas às políticas sociais como: Assistência Social, Saúde, Educação; Esporte; Cultura; Agricultura.

§ 1º - Os representantes da sociedade civil organizada devem ter área de atuação no Município;

§ 2º - Nos casos de vacância por ausência do titular e/ou do suplente, assumirá a representatividade do segmento o candidato subsequente eleito.

Parágrafo Único: O Secretariado Executivo, as comissões e o plenário, terão suas funções fixadas no regimento interno do Conselho Municipal de Assistência Social (TAMARANA, 2009).

A primeira lei subdividia e fixava a representação da sociedade civil e dos representantes do poder público. Já na atualização da lei, abre-se uma mobilidade para ambas as representações. Logo, a lei atual não estipula a quantidade por setor ou política, apenas dá as possibilidades. Portanto, é possível notar a conexão com as falas da secretaria executiva do CMAS de Tamarana. Foi dito que, por se tratar de um conselho em um município muito pequeno, havia dificuldade de preenchimento das representações no CMAS, e a saída encontrada foi abrir mais possibilidades de ocupar as vagas.

A lei atualizada traz uma nova seção do capítulo sobre o CMAS, incluindo três artigos que abordam os conselheiros:

Art. 18- A função de conselheiro será considerada serviço público relevante, sendo seu exercício prioritário e justificadas as ausências a quaisquer outros serviços, quando solicitado seu comparecimento a sessões, atividades do conselho municipal e/ou eventos afetos à área.

Art. 19- Os Conselheiros eleitos na Conferência serão nomeados por do Prefeito Municipal, com mandato de dois anos, permitida uma única recondução por igual período.

Art. 20- Os membros do Conselho Municipal de Assistência Social exercerão seus mandatos sem direito a remuneração (TAMARANA, 2009).

A nova lei especifica e deixa mais claras algumas informações sobre o conselheiro. A mudança referente às justificativas às faltas nas reuniões também se soma às falas da secretaria executiva. A adaptação foi necessária para o não esvaziamento do conselho nas reuniões, pois muitos conselheiros trabalham e atuam em outros conselhos e se ausentavam com frequência.

Ainda com relação ao capítulo sobre o conselho, a nova lei suprime alguns elementos da lei anterior, tais como a seção que aborda o funcionamento do CMAS e o mandato do conselheiro. Ela afirma que tais aspectos do conselho serão abordados no regimento interno. Assim, a lei atual traz apenas uma seção sobre a estrutura do conselho, a qual continua a mesma com a inclusão das comissões.

Art. 21- O Conselho Municipal de Assistência Social terá a seguinte estrutura:
I) Secretariado Executivo, composto por: Presidente, Vice-presidente e secretário;
II) Comissões;
III) Plenário (TAMARANA, 2009, grifo nosso).

A inclusão das comissões é uma situação que chama a atenção, pois Tamarana foi o único município que não apresentou em sua lei de criação a estrutura das comissões por se tratar de um conselho pequeno com reduzido número de conselheiros e entidades. Esta inclusão pode não ser uma adaptação, mas sim uma continuação da cópia do modelo de CMAS de Londrina.

Outra pequena mudança referente ao capítulo sobre o conselho foi a mudança do nome da seção de “competências” para “atribuições”, mas o conteúdo continua o mesmo.

Com relação ao capítulo sobre o FMAS, a lei atualizada também suprime alguns elementos e fica mais clara e objetiva, voltando-se a definir o que é o fundo, sua vinculação e suas fontes. Fica estabelecido ali que os critérios e detalhes sobre os repasses serão determinados em regulamento próprio. Desta forma, a nova lei exclui muitos elementos voltados ao FMAS, uma vez que cria um regulamento exclusivo para ele.

Portanto, ao analisar as atualizações das leis de criação do conselho de Tamarana, nota-se que a primeira mudança se reduziu a termos técnicos e de redação da lei. A segunda mudança na lei apresentou mudanças mais concisas e objetivas na legislação, apontando a supressão de doze artigos. Assim, a lei atual apresenta-se mais clara e objetiva, separando os itens mais abrangentes do funcionamento do CMAS daquilo que pertence ao regimento interno.

Nota-se, por fim, o reflexo na lei das falas da secretaria executiva do CMAS, ao afirmar que grande parte de suas modificações se dá por conta de adequações às leis nacionais e estaduais. Com relação às adaptações à realidade local de Tamarana, poucos elementos são identificados. Um deles foram as mudanças na organização das representações, abrindo mais possibilidade para preenchimento das vagas no conselho. Outro foi a previsão de justificativa de ausências para os conselheiros atuantes. Ambos visaram lidar com o problema do esvaziamento das reuniões do conselho.

5.4.2.3 Mudanças no regimento interno do CMAS

Feita a exposição das mudanças e adaptações ocorridas nas leis de criação dos conselhos de Assistência Social, passamos à análise das adaptações e transformações ocorridas nos regimentos internos desses conselhos. Este estudo dará subsídios para identificar se estas mudanças foram motivadas internamente por demandas locais, ocorrendo assim o *grafting* do

transplante, ou se deram continuidade ao processo de cópia do modelo externo, respondendo a estímulos externos para adequação da legislação às normativas federais e estaduais.

Iniciamos com a apresentação da atualização do regimento interno do CMAS do município de Londrina, que foi o doador do modelo do transplante institucional. A secretaria executiva do CMAS de Londrina declarou e entregou documentos de apenas uma atualização do CMAS, pois, de acordo com a responsável, o município de Londrina não possui documentação original ou digitalizada do conselho anterior a 2003 em função de perdas de arquivos mortos e pequenos incêndios.

Faremos, então, uma comparação entre o regimento interno do CMAS de Londrina de 1994, ano de sua criação, e o regimento interno de 2016 (em vigência). Esta ausência de documentos do conselho dificulta a análise, ao deixar uma lacuna muito grande. Assim, não foi possível estabelecer um desenvolvimento progressivo desta documentação.

Desse modo, para o desenvolvimento desta análise com um salto histórico e de conteúdo muito grande, vamos desenvolver uma análise mais geral das principais mudanças ocorridas no regimento interno do CMAS de Londrina, traçando apenas, em linhas gerais, os principais elementos.

Com relação ao capítulo da constituição do Conselho, houve mudança no aumento do número de conselheiros de vinte e seis para vinte e oito, igualmente distribuídos entre o Poder Executivo e a sociedade civil. A distribuição da representação dentro desses dois grupos também se modificou bastante, principalmente devido às mudanças históricas ocorridas dentro da organização da Assistência Social, tais como a PNAS. Assim, a representação dentro do conselho, que antes era muito segmentada, passou a dar mais liberdade ao Poder Executivo para escolher dentre os órgãos municipais. E dentre os representantes da sociedade civil, a representação foi organizada pelos níveis de proteção social, básica e especial; representantes dos usuários; profissionais afetos à área e representantes de organizações ou movimentos da sociedade civil organizada.

O novo regimento interno ainda detalha quem são os indivíduos que estão na qualidade de delegado, desde que formalmente credenciados em uma das linhas gerais do regimento. O tempo de mandato do conselho se manteve em dois anos, permitida uma única recondução.

No capítulo das competências, estas são atualizadas de acordo com as mudanças na nomenclatura da LOAS e da PNAS, mas o conteúdo não se modifica profundamente. O capítulo “da presidência” muda para “da mesa diretora”, mostrando ter sido feita uma organização interna das funções dentro do conselho, que antes contava com a figura do presidente e da secretaria. Com a atualização, fica estabelecida a mesa diretora composta pelo presidente, vice-

presidente, primeiro e segundo secretários e uma secretaria executiva. Diante dessa nova organização, o regimento detalha as competências de cada um desses elementos dentro da mesa e da secretaria executiva.

No capítulo das comissões, em que constava apenas quais eram e suas competências, passam a ser abordados no novo regimento elementos sobre os coordenadores das comissões e mais detalhes e competências de cada uma delas. Isso reflete a complexificação da dinâmica da política de assistência social de Londrina.

O capítulo sobre a plenária não apresenta mudanças significativas entre os regimentos, apenas a inclusão de um parágrafo único, que afirma que o conselho funciona pela plenária, por comissões temáticas e por grupos de trabalho, detalhando, assim, sua forma de organização.

No capítulo “da natureza das reuniões e sua convocação”, há muitas alterações. As principais são: as reuniões deixam de ser mensais e passam a ser quinzenais, traz orientações sobre o recinto apropriado para as reuniões e aborda o caráter público e descentralizado delas. Ainda inclui a realização de, pelo menos uma vez ao ano, uma audiência pública com as entidades ou organizações de Assistência Social inscritas no conselho, visando a apresentação destas para a sociedade e a troca de experiências. Inclui também orientações para justificativa de falta nas reuniões do conselho e não apenas sobre a perda do mandato, como no regimento anterior.

No capítulo sobre os “trabalhos dos conselhos”, não foram identificadas mudanças profundas de conteúdo. Ambos os regimentos abordam a metodologia de trabalho do conselho: como as reuniões são organizadas, a forma de votação e o que será abordado na ata. Tal capítulo reforça o caráter burocratizado do conselho, que possui em seu regimento um capítulo especificando metodologicamente suas ações e forma de organização. Isso por um lado é positivo, pois dá organização e estabilidade para sua atuação, mas por outro vai de encontro com as dificuldades levantadas pela secretaria executiva do CMAS, que afirmou que o conselho de Londrina é muito burocrático. Os conselheiros estão muito presos a protocolos e não conseguem avançar em discussões mais voltadas para a realidade local.

De forma geral, as mudanças apresentadas no regimento interno do CMAS de Londrina expõem sua complexificação ao longo do tempo, consequência de sua atuação pioneira e de características próprias do conselho e do município, abordadas no Capítulo 4.

No período estudado, o CMAS de Londrina apresentou um salto de qualidade e amadurecimento. Isto facilitou ainda mais seu pioneirismo dentro da política de assistência social, levando-o a ser sempre o primeiro a englobar as adequações das normativas federais e estaduais de acordo com sua realidade local, tais como mudanças na LOAS, PNAS e SUAS.

Com este amadurecimento da política de assistência social e do CMAS de Londrina, sua influência como referência para os municípios da região se consolidou. Assim, municípios como Rolândia e Tamarana, que iniciaram seus conselhos com o transplante do desenho geral do CMAS de Londrina, continuam a tê-lo por referência. Ainda que seja uma referência mais suave, estes receptores ainda buscam atalhos na revisão de suas legislações por meio da importação das revisões feitas no conselho de Londrina, que está mais consolidado e amadurecido.

Portanto, após a análise e comparação dos regimentos internos do CMAS doador, passamos às mudanças ocorridas nos regimentos internos dos CMAS receptores, Rolândia e Tamarana, buscando elementos de *grafting* pós-transplante institucional. Assim, pretende-se identificar as adaptações locais ao desenho transplantado para além da referência do CMAS de Londrina.

No município de Rolândia, a secretaria executiva do conselho declarou e apresentou documentos referentes a apenas uma alteração do regimento interno em 2003. Deste modo, a análise dos regimentos internos do CMAS de Rolândia pautou-se no regimento inicial de 1995 e no regimento de 2003, que está em vigência.

Nos capítulos da natureza e da finalidade do conselho não houve mudanças nos regimentos. A primeira mudança evidente está no capítulo “Da composição” do conselho, que passou de quatorze conselheiros para vinte, sendo dez membros do poder público municipal e dez da sociedade civil. Este foi o aumento mais substancial de conselheiros nos três municípios estudados. Isto aponta para uma adaptação à realidade local do município de Rolândia, que viu a necessidade de ampliação para o funcionamento adequado do CMAS.

Houve aumento de representação de três novas secretarias nos membros do poder público: Cultura, Ação Comunitária e Esportes. Já na representação da sociedade civil houve uma mudança de conteúdo. Não se especifica o setor de representação dos dez conselheiros, mas eles devem seguir a seguinte regra: “50% organizações de usuários; 30% entidade ou organizações prestadoras de serviços e 20% trabalhadores do setor” (ROLÂNDIA, 2003). Essa regra dá abertura para uma flexibilidade na representação, deixando para trás a fixação prévia da segmentação do conselho, buscando um envolvimento maior das organizações de usuários.

Ainda neste capítulo da composição do conselho, o regimento novo traz detalhes sobre o processo eleitoral dos conselheiros da sociedade civil, sobre a substituição de conselheiros, sobre o mandato e dá orientações sobre as faltas injustificadas dos conselheiros.

No capítulo “da competência” do CMAS são mantidas as mesmas competências do regimento anterior, com a inclusão de quatro novas referentes ao estabelecimento de celebração

de contratos de gestão, divulgação de resoluções administrativas, acompanhamento das condições de acesso da população usuária da política de assistência social e de zelar pelo sistema descentralizador e participativo. Tais mudanças refletem as adequações às mudanças nas normativas externas ao conselho, tais como LOAS e PNAS.

No capítulo “dos órgãos” existe uma mudança significativa na organização do CMAS:

Art. 7º - São órgãos do CMAS:

I O Plenário;

II A diretoria executiva

III As comissões (ROLÂNDIA, 1995).

Art. 6º - O CMAS terá a seguinte estrutura:

I Secretariado Executivo, composto por presidente, vice-presidente, 1º Secretário e 2º Secretário;

II Comissões constituídas por deliberação e/ou resolução do plenário;

III Plenário;

Parágrafo Único - O Secretariado Executivo e as Comissões Setoriais serão paritários (ROLÂNDIA, 2003).

Vê-se que há agora uma secretaria executiva e não mais uma diretoria. Esta nova nomenclatura foi vista também nos regimentos de Londrina e Tamarana, o que mostra que se trata de uma adequação de legislação e não uma adaptação local de Rolândia.

Apesar de o novo regimento mudar a nomenclatura de diretoria para secretaria executiva, ambos apresentam os mesmos integrantes, que são: presidente, vice-presidente, 1º secretário e 2º secretário.

Na seção “Das Comissões Temáticas”, o novo regimento aprofunda o que são as comissões, quais são e as suas funções. Assim, nota-se um amadurecimento referente à normatização sobre as comissões, que anteriormente eram sucintas e mencionavam sua existência. Agora, o novo regimento aponta uma adaptação local das comissões, estando mais estruturadas e organizadas de acordo com a realidade de Rolândia, uma vez que as temáticas das comissões estão diretamente ligadas às principais discussões que perpassam o CMAS.

Nas seções que tratam “do plenário”, “dos membros” e “das reuniões”, bem como nos capítulos que abordam a “Estrutura Administrativa” e o “Fundo Municipal de Assistência Social”, não houve mudanças significativas entre os regimentos, uma vez que abordam aspectos mais burocráticos de organização e dinâmica do CMAS. Assim, nota-se no município de Rolândia uma manutenção do desenho inicial do CMAS, sem uma adaptação ou discussão mais local sobre estes elementos. Dessa forma, esta constatação vai ao encontro às falas da secretaria executiva do CMAS, que afirma que a atuação do conselho ainda é muito burocrática e as mudanças ocorrem por motivações externas e não locais.

O novo regimento do CMAS inclui um capítulo que trata “da Finalidade da Conferência Municipal de Assistência Social”, que vem na contramão dos demais regimentos internos de Londrina e Tamarana, que, em suas últimas atualizações, excluíram as definições da conferência e suas competências, transferindo isso para a lei que cria o conselho ou legislação própria. Este capítulo apresenta:

Art. 41 – A Conferência Municipal de Assistência Social será convocada pelo Conselho Municipal de Assistência Social, no período de no mínimo 30 (trinta) e no máximo 60 (sessenta) dias anteriores a data, para eleição do Conselho, devendo ser amplamente divulgada nos meios de comunicação do Município.

Art. 42 – Compete à Conferência Municipal de Assistência Social:

- a) avaliar a situação da Assistência Social no município;
- b) fixar as diretrizes gerais da política municipal de assistência social no biênio subsequente ao de sua realização;
- c) eleger os representantes efetivos e suplentes da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social;
- d) avaliar e reformar as decisões administrativas do Conselho Municipal de Assistência Social, quando provocada;
- e) aprovar e dar publicidade à suas resoluções, registradas em documento oficial (ROLÂNDIA, 2003).

Desta forma, podemos afirmar que Rolândia se diferencia dos demais municípios, pois ainda traz em seu regimento discussões sobre a conferência. Neste quesito, o CMAS de Rolândia permaneceu com a cópia original e evitou a cópia da adaptação, o que pode ser sinal de aceitação ativa do modelo anterior e sua adequação ao contexto local.

Outro elemento que sofreu mudanças neste regimento foi o capítulo “Da eleição dos representantes da sociedade civil”. No regimento anterior, ele era extenso, com vinte e sete artigos explicativos. No regimento atual, este capítulo apresenta apenas um artigo, que propõe que a eleição ocorrerá na Conferência Municipal de Assistência Social, e que os detalhes deste processo de eleição serão abordados diretamente no Regimento Interno da Conferência Municipal de Assistência Social. Neste sentido, identifica-se uma adaptação do regimento à realidade municipal, que agora abordará as discussões pertinentes ao processo eleitoral diretamente na conferência e em sua legislação.

De forma geral, ao analisar as modificações e adaptações ocorridas no regimento interno do CMAS de Rolândia, identificou-se certa autonomia com relação ao ocorrido no CMAS de Londrina, mas de modo ainda tímido. Como vimos no Capítulo 4 e nas falas da secretaria executiva do conselho, o município de Rolândia possui características específicas, tanto por ser um município de médio porte, voltado para produção agrícola, como por ter problemas políticos que influenciam diretamente a gestão do conselho e excessos de burocracia em sua atuação. Porém, tais especificidades locais não se evidenciam nas tímidas adaptações

apresentadas pelo CMAS de Rolândia ao modelo transplantado, apesar de apresentar diferenciais com relação à Londrina e Tamarana e mostrar mais amadurecimento que esta. Portanto, este conselho continua atuando com o modelo geral de CMAS transplantado de Londrina, e as pequenas mudanças ocorridas são adequações às legislações externas, dentre as quais poucas exprimem certa vinculação ou preocupação com a realidade local.

O CMAS de Tamarana, por sua vez, apresentou mais alterações em seu regimento interno. De acordo com a secretaria executiva do CMAS, o conselho possuiu ao longo de sua trajetória quatro regimentos internos: inicial de 1997, a primeira atualização em 2001, a segunda mudança em 2003 e a última mudança em 2011 (em vigência). Estas transformações são mais pontuais nas primeiras atualizações, sendo mais profundas na última. Abordaremos as primeiras alterações no regimento, que revelam questões mais de redação e organização do que de conteúdo, mas o foco estará nas mudanças mais profundas expostas no regimento de 2011.

Na primeira atualização de 1997 para 2001, no Capítulo III da composição do CMAS, ocorrem mudanças relativas à representação dentro do conselho:

- I – 04 (quatro) representantes do Poder Público local, sendo:
 - a) 03 representantes do poder executivo;
 - b) 01 (um) representante do poder legislativo.
 - II-
 - b) 01 (um) representante de organizações profissionais afetas à área;
 - c) 01 (um) representante de usuário dos serviços de Assistência Social, sendo escolhido entre os seguintes segmentos:
 - associações civis e comunitárias;
 - sindicatos e entidades patronais com base territorial no município;
 - sindicatos e entidades de trabalhadores com base territorial no município.
- (TAMARANA, 1997)
- I – 04 (quatro) representantes do poder público, de preferência Ação Social, Saúde e Educação;
 - II –
 - b) 02 (dois) representantes de usuários de assistência social, sendo escolhidos entre os seguintes segmentos:
 - associações civis comunitárias;
 - sindicatos e entidades de trabalhadores com base territorial no município
- (TAMARANA, 2001).

Vê-se uma mudança na representatividade do CMAS, com a exclusão do representante do poder legislativo, a redução das especificações dos representantes do poder público e a inclusão dos usuários. Assim, a segunda lei amplia a flexibilidade de representantes para políticas sociais amplas, como Saúde, Educação e Assistência Social, em detrimento de uma provisão por setores. O segundo regimento exclui uma vaga específica para profissionais afetos da área, aumenta para dois o número de representantes dos usuários e são excluídas as entidades patronais. Portanto, ocorrem adaptações importantes que refletem as falas da secretaria

executiva do CMAS, uma vez que o esvaziamento das reuniões do CMAS levou o conselho a pensar em formas de fortalecer a participação por meio da flexibilidade de representação e da tentativa de incluir mais usuários.

O Capítulo IV “da competência” do CMAS teve o artigo 5, que abordava as competências do CMAS, excluído no regimento de 2001. Esta exclusão é tão evidente que eles apenas retiraram este artigo, mas mantiveram a ordem numérica de artigos com erro, faltando o artigo 5. Esta mudança reflete a ideia de organização da legislação, delimitando, assim, o que seria abordado no regimento e o que ficaria apenas na lei de criação.

Na seção “do secretariado executivo” existe a mudança no art. 7, sobre a escolha do presidente. No primeiro regimento, o presidente era o coordenador da política de assistência social do município. A atualização prevê a realização de eleições para escolha dos membros do secretariado pelo voto da maioria dos conselheiros. Tal modificação também apareceu nos regimentos internos dos CMAS de Londrina e Tamarana, o que indica que não foi uma adaptação local, mas sim uma continuação da cópia do modelo.

Ainda na seção do secretariado, ocorreu a inclusão de uma competência para o Presidente, qual seja, “solicitar assessoria para assuntos específicos”. Para o Vice-presidente, incluiu-se “Assumir a presidência do conselho em caso de falta do mesmo [do Presidente]”. E para o secretário foi acrescido “receber a pauta do presidente com 07 (sete) dias de antecedência; e receber outros assuntos para a pauta no máximo de 05 (cinco) dias antes da reunião ordinária”. Na seção II “do plenário”, ocorre a inclusão da seguinte competência: “deliberar as decisões e divulgar através de resolução publicada no órgão oficial”.

Estas mudanças também não refletiram uma contextualização local, uma vez que nas atas e nas falas da secretaria executiva do CMAS não houve abordagem sobre tais condições locais, mas sim uma adequação da lei às normativas superiores vigentes. A inclusão de tais elementos no regimento aparece como uma correção e não como o fruto de um debate ou necessidade local. Estes elementos colocados no regimento aparecem tal qual no regimento do CMAS de Londrina, o que denota uma continuidade da cópia.

No capítulo V “Das reuniões”, ocorre a inclusão do “§ as reuniões ocorrerão no 1º sábado de cada mês”. Esta alteração pode ser considerada uma adaptação local, pois a definição do dia da reunião depende de discussões sobre a disponibilidade e realidade dos conselheiros de Tamarana.

No Capítulo IX “da finalidade da conferência municipal de assistência social”, ocorre a exclusão do art. 24, que tratava detalhadamente das competências da conferência. Essa mudança também é reflexo do processo de reorganização das legislações dos CMAS, processo

que também aparece em Londrina e Rolândia, com a finalidade de organizar os elementos condizentes ao regimento e à lei de criação. Assim, não se trata de uma adaptação local de Tamarana, mas sim uma adequação da legislação às demais normativas.

A atualização do regimento interno do ano de 2003 só apresentou uma mudança no capítulo V, que trata “das reuniões”. Houve alteração das datas das reuniões para todas as segundas terças-feiras do mês, às 19h. Assim, ocorreu uma pequena adaptação no regimento, conforme uma necessidade local dos conselheiros.

Agora abordaremos a mudança mais profunda ocorrida no regimento interno de CMAS de Tamarana, que foi sua última atualização, em 2011. A primeira mudança aparece na distribuição da representação dentre os oito membros do CMAS, referente ao capítulo do CMAS, seção que aborda sua composição:

8 Membros, sendo:

4 do Poder Público de Preferência da Ação Social, saúde e Educação;
 4 representantes da sociedade civil, eleitos na conferência, oriundos dos seguintes seguimentos:
 2 representantes das instituições dos serviços de assistência em funcionamento no município;
 2 representantes de usuários de serviços da assistência, sendo escolhido entre os seguintes seguimentos:
 Associações Cívicas comunitárias,
 Sindicato e entidades de trabalhadores com base territorial no município (TAMARANA, 1997).

8 membros, sendo:

4 representantes indicados e nomeados pelo poder executivo municipal, sendo:
 1 representante da secretaria municipal de assistência social;
 1 representante da secretaria municipal de saúde;
 1 representante da secretaria municipal de educação;
 1 representante da secretaria municipal de Administração e Serviços Públicos;
 4 representantes da sociedade civil, eleitos em assembleia própria, oriundos dos seguintes seguimentos:
 1 representante dos usuários ou organizações de usuários da assistência social;
 2 representantes de entidades ou organizações prestadoras de serviços de assistência social legalmente constituídas e inscritas no CMAS, estando em pleno e regular funcionamento;
 1 representante de trabalhadores da rede assistencial.
 §1º A função dos membros do conselho é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.
 §2º Consideram-se justificadas as ausências a quaisquer outros serviços ou funções, se houver convocação para o seu comparecimento ao Conselho ou participação em diligências ordenadas por este (TAMARANA, 2011).

Esta mudança retoma a ideia de segmentação da representação. A primeira alteração previa a representação por políticas sociais mais gerais, mas em 2011 se retoma a distribuição dos conselheiros por segmentos mais delimitados. Houve também a inclusão de parágrafos

afirmando que a função de conselho não é remunerada e permitindo a justificativa das ausências no trabalho pelo desempenho na função de conselheiro.

Com relação à representatividade, isso pode refletir que a primeira adaptação tentando flexibilizar a representação para o não esvaziamento do CMAS não funcionou. Logo, o conselho teve que se adaptar novamente à sua realidade local e estabelecer uma nova organização da representação para garantir o preenchimento destes espaços. Com relação à inclusão desses dois parágrafos sobre a remuneração e ausência justificada, há continuidade da cópia da lei do doador, uma vez que o CMAS de Tamarana era o único município que não abordava tais temáticas em seu regimento. Assim, fez apenas uma adequação da normativa motivada externamente e não por demandas locais.

Este regimento interno de 2011 tem como principal característica a inclusão de capítulos inteiros com assuntos que não haviam sido abordados em regimento. Identifica-se tal situação na inclusão do capítulo explicativo sobre o processo de eleição dos conselheiros não governamentais para o exercício de dois anos, permitida uma recondução, desde que eleito nas conferências municipais.

Ainda se inclui nesse regimento um capítulo sobre o Mandato e Vacância dos conselheiros, com orientações sobre o mandato, sua extinção, vacância e justificativa das faltas. Esta alteração também aponta para uma adequação da lei ao seu doador, uma vez que apenas o município de Tamarana não apresentava orientações sobre o mandato dos conselheiros e sobre situações de vacância. Assim, nota-se a continuidade da cópia da legislação de Londrina, mas isso não significa que a motivação possa ter partido de demandas locais do município. Afinal, diante de situações de vacância dentro do CMAS de Tamarana não havia respaldo regimental, então procuraram formas para lidar com tal situação e uma delas foi queimar etapas por meio da cópia.

Este regimento ainda inclui, na seção “Do Presidente e do vice-presidente”, o parágrafo único para o art. 13 “Os respectivos cargos serão ocupados por representação governamental e sociedade civil, alternadamente a cada mandato”. Ainda são inclusas outras competências para o presidente do CMAS:

- Cumprir e fazer cumprir todas as normas e decisões tomadas pela Conferência Municipal de Assistência Social e pelo Conselho;
- Cientificar-se de todos os assuntos e ações de caráter técnico e administrativo relacionados com a área de atuação;
- Determinar a Secretaria Municipal de Assistência Social, no que couber, a execução das deliberações emanadas do Conselho;
- Formalizar, após aprovação do CMAS, os afastamentos e licenças aos seus membros;

-Determinar a inclusão na pauta de trabalho dos assuntos submetidos a exame do CMAS; (TAMARANA, 2011).

Esta inclusão remete à mesma situação anterior, pois nas atas e nas falas da secretaria executiva do CMAS não aparecem discussões sobre tais modificações sob o viés de demandas locais, mas sim de adequação da lei. Assim, esta mudança aponta mais para uma preocupação da legislação estar em dia e acompanhar as demais normativas do modelo doador do que uma adaptação formulada de acordo com debates vindo da realidade de Tamarana.

Este regimento ainda inclui uma seção completa sobre as Comissões, com explicações sobre seu processo de formação e temáticas envolvidas. O regimento de Tamarana também era o único que não havia abordado a discussão sobre as comissões, por ser um CMAS pequeno e com poucos conselheiros e entidades. Tal inclusão pode denotar mais uma vez a adaptação da lei às demais normativas de Londrina.

No capítulo “das reuniões”, há mudança na redação com maior detalhamento das reuniões e ampliação da burocracia, estabelecendo até a ordem das etapas das reuniões:

Art. 23 – O CMAS reunir-se-á mensalmente em caráter ordinário preferencialmente na segunda semana de cada mês e, extraordinariamente, sempre que se fizer necessário, por convocação de seu presidente ou por solicitação de no mínimo 2/3 de seus membros.

Parágrafo único: as datas das reuniões ordinárias do Conselho constarão em cronograma anual, aprovado na primeira reunião do ano.

Art. 24 – as reuniões plenárias obedecerão a seguinte ordem:

- a) instalação dos trabalhos pelo Presidente do Conselho;
- b) Leitura da ata da reunião anterior;
- c) discussão, aprovação e assinatura da ata e/ou retificação e posterior assinatura;
- d) apresentação da pauta da reunião do dia;
- e) leitura, discussão, aprovação dos trabalhos (votação);
- f) promulgação pelo presidente dos trabalhos deliberados com base nos votos da maioria dos conselheiros na forma de resolução;
- g) outros assuntos de interesse geral, a critério do presidente ou dos membros do conselho;
- h) encerramento da reunião pelo presidente do conselho (TAMARANA, 2011).

Este detalhamento das reuniões do CMAS foi abordado nos regimentos de Londrina e Rolândia com o mesmo texto, o que aponta a continuidade da cópia do modelo de CMAS de Londrina. Assim, a mudança não parte de demandas de Tamarana, mas sim de adequação a seu modelo doador.

As mudanças no regimento se encerram com a exclusão completa do capítulo “Da finalidade da Conferência Municipal de Assistência Social”, que segue a discussão de organização dos conteúdos referentes ao que compete ao regimento e à lei de criação. Fato

observado em todos os conselhos estudados, este não denota uma adaptação local de Tamarana, mas sim uma adequação aos demais.

Ao analisar as mudanças ocorridas nos regimentos internos do CMAS de Tamarana, pode-se corroborar as discussões trazidas nas atas e falas da secretaria executiva, que apontaram dificuldades na gestão do conselho em Tamarana. Os dados expõem que o conselho se atém a atividades burocráticas, e que as modificações ocorridas em sua legislação partem de motivações externas de adequação da lei às normativas federais e estaduais e o atalho escolhido por esse CMAS é a cópia do modelo de Londrina.

Portanto, as adaptações ocorridas no CMAS do município foram muito pequenas. A grande parte das modificações partiu de fatores e condicionalidades externas e não de particularidade de Tamarana. Nota-se que as transformações ocorridas nos regimentos não incluem questões ou demandas inerentes à realidade de Tamarana. Como vimos no Capítulo 4 e nas falas da secretaria executiva, trata-se de um município com uma realidade muito peculiar – população pequena e voltada para a agricultura, emancipação recente, possui população indígena, dentre outras características – que não é abordada nas atas, discussões do CMAS ou legislações específicas do conselho. Isso mostra que o desenho transplantado do CMAS de Londrina continua servindo de base para o CMAS de Tamarana.

5.4.3 Modelo de Dolowitz e Marsh aplicados ao CMAS

A fim de concluir algumas ideias trabalhadas neste capítulo a respeito da adaptação do modelo de Dolowitz e Marsh aplicado à pesquisa, iremos apresentar o Quadro 7 preenchido com os principais dados coletados. Assim, são expostas de forma sintética as evidências de pesquisa que apontam para a ocorrência do processo de transplante institucional e do *grafting*.

QUADRO 7 – MODELO DE DOLOWITZ E MARSH (2000) ADAPTADO PARA O ESTUDO DOS CMAS – LONDRINA, ROLÂNDIA E TAMARANA

Por que transplantar	Quem está envolvido no transplante?	Objeto Transplantado	De onde?	Grau do Transplante	Particularidades Municipais	Grafting/adaptação
Deseja..... <i>continuum</i>Precisa	CMAS de Londrina, Rolândia e Tamarana	CMAS de Londrina	Transplante entre municípios- CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana	Cópia – leis e regimentos - idênticos.	<p>Londrina</p> <ul style="list-style-type: none"> -Grande porte -Criou o primeiro CMAS do PR -UEL em seu território -Referência na Política de Assistência Social -Atuante do processo de criação da LOAS 	As adaptações ao modelo transplantado, foram muito pequenas. A grande parte das modificações partiram de fatores e condicionalidades externas e não de particularidades locais dos receptores.
Mistura: coercitivo ± voluntário	Atores: UEL, professoras da UEL, reuniões AMEPAR.	Objetos: Leis de criação e regimentos internos		<p>Rolândia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Médio porte - Influência política em seu CMAS. - CMAS voltado para atividades burocráticas -Participou do processo de criação da LOAS. 		
Condicionalidades na LOAS Pressão por recursos financeiros para o CMAS CMAS de Londrina primeiro conselho do PR Londrina como referência regional				<p>Tamarana</p> <ul style="list-style-type: none"> -Pequeno porte -População indígena -Foi distrito de Londrina -CMAS pequeno -CMAS com dificuldades de atuação -CMAS burocrático -Poucas Entidades -População pequena 		

Fonte: Dolowitz e Marsh (2000, traduzido e adaptado).

Portanto, a partir da aproximação com o referencial do transplante institucional, foi possível ampliar o debate sobre sua aplicação nos estudos de conselhos gestores de políticas públicas, especificamente nesta tese no conselho da Política de Assistência Social. Por se tratar de uma temática incipiente no Brasil e inexistente na discussão de conselhos, estudar o transplante e sua aplicação em casos empíricos foi um desafio. Diante disso, a adaptação desse modelo de Dolowitz e Marsh (2000) foi de fundamental importância para direcionar a pesquisa e a coleta de dados.

Neste sentido, o quadro foi aplicado buscando responder às questões centrais apresentados por Dolowitz e Marsh, porém adaptando à realidade do transplante entre conselhos municipais. Assim, foram levantados os seguintes dados: por que transplantar; quem está envolvido no transplante; objeto transplantado; de onde; grau do transplante; particularidade e o *grafting*.

Diante de tais questionamentos, identificamos a ocorrência do transplante institucional do CMAS de Londrina para os conselhos de Rolândia e Tamarana, o qual ocorreu de forma mista, envolvendo motivações coercitivas e voluntárias. Inicialmente coercitivas devido à pressão e à imposição da LOAS, ao exigir a criação de conselhos para os repasses de recursos.

E, em seguida, voluntário, pois os municípios continuaram transplantando elementos de Londrina pelo fato de ser uma referência na área e na região.

Os envolvidos no transplante foram os CMAS de Londrina, Rolândia e Tamarana e os principais atores presentes no processo foram a UEL e algumas professoras atuantes nessa instituição. Com relação ao objeto transplantado, identificou-se o transplante entre os conselhos municipais e os principais objetos evidenciados desse transplante foram as leis de criação e regimentos internos dos CMAS. O grau do transplante foi uma cópia, uma vez que os elementos encontrados na legislação dos conselhos eram idênticos.

Sobre as particularidades locais e o *grafting*, foram identificadas muitas especificidades nos municípios e em seus CMAS, porém não foram levadas em conta no desenho dos conselhos. Nesta perspectiva, identificou-se que as adaptações ao modelo transplantado foram muito pequenas e motivadas por condições externas e não de demandas locais dos receptores.

Portanto, a aplicação da adaptação do modelo de Dolowitz e Marsh para o desenvolvimento desta pesquisa foi essencial, haja vista que se trata de um estudo empírico com muitos detalhes que conseguiram ser contemplados pelo modelo. Todavia, trata-se de uma primeira aproximação com o referencial do transplante institucional e com o modelo de Dolowitz e Marsh. Assim, este trabalho não tem a pretensão de findar o debate, mas sim abrir novas possibilidades para o aprofundamento deste estudo e para o desenvolvimento de novas pesquisas na área.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 instituiu o arcabouço jurídico que permitiu a consolidação da gestão democrática no Brasil. Trata-se de um conjunto de direitos sociais que buscou ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais. Assim, a sociedade civil passou a ter acesso aos espaços públicos que possibilitam interferência sobre a ação das políticas públicas. Isso passou a ser possível, por exemplo, a partir da instituição em lei dos conselhos gestores e de direitos, que corporificam tais afirmações por se configurarem como ambientes plurais que apontam para os interesses coletivos.

A partir da Carta Constitucional, os conselhos se institucionalizaram em praticamente todo o conjunto de políticas sociais no país, representando uma nova forma de expressão de interesses e de representação de demandas e atores junto ao Estado. Esse foi o caso com a política de assistência social. Essa política foi garantida a partir da Constituição Federal, mas sua institucionalização se deu por meio da LOAS (1993), que prevê sua organização baseada na governança democrática, que se expressa por instâncias deliberativas, como os conselhos de assistência social, em âmbito federal, estadual e municipal.

Os conselhos de assistência social tornam-se instâncias de participação com a intenção de democratizar a tomada de decisão e de identificar as demandas da população local, ou seja, de influenciar diretamente na construção das políticas de assistência social (RAICHELIS, 2006; TATAGIBA, 2002; GOHN, 2007). Desde então, muito se tem pesquisado a respeito de sua atuação no que concerne ao controle social, à participação e à representatividade.

O mesmo não acontece com pesquisas voltadas ao desenho institucional dos conselhos de assistência social e seu processo de criação, implantação e implementação após a homologação da LOAS. Assim, nesta tese, buscou-se reduzir tal hiato ao estudar o desenho institucional do Conselho de Assistência Social e a posterior implantação de certo modelo nos municípios sob a ótica dos transplantes institucionais.

O transplante institucional é uma das terminologias da transferência de política. Ele foi definido por Mamadouh e Jong (2002) e posteriormente trabalhado por Dolowitz e Marsh (2000), Lalenis (2002), Arribas (2002), Parker (2002) e Verheul (2002). Para esses autores, o transplante envolve a adoção de políticas inspiradas por experiências de outros lugares, ou seja, as instituições são transplantadas de outro lugar buscando reduzir custos e incertezas, tomando como modelos as sociedades tidas como exitosas e seus exemplos de sucesso.

Desta forma, abre-se espaço para discutir o conselho de assistência social sob a perspectiva do transplante institucional. A LOAS, ao introduzir uma nova realidade institucional, propôs novas relações interinstitucionais e intergovernamentais, como os conselhos. A LOAS forneceu as bases e os subsídios necessários para a criação dos conselhos nas três esferas de governo, formatando um metadesenho de conselho para ser replicado nas demais localidades.

O fator determinante para o desenvolvimento desse transplante institucional dos conselhos foi o Artigo 30 da referida lei, que condiciona o repasse de recursos à criação dos conselhos em todas as esferas de governo. Assim, houve um grande estímulo para criação dos conselhos por todo país.

Destarte, a partir do metadesenho da LOAS e da implantação efetiva dos primeiros conselhos municipais de assistência social, estabelecemos como hipótese a existência de seu transplante institucional em municípios reconhecidos como referência local para os conselhos implantados posteriormente em outras instâncias municipais. Em princípio, isso se deu com vistas a reduzir o tempo de sua implementação devido à condicionalidade para recebimento de recursos federais para a política de assistência social. Em busca de agilidade para a adequação à LOAS, muitos municípios apressaram a construção de um conselho a partir de modelos prontos, replicando um modelo doador. Embora a replicação seja um procedimento relativamente ágil, ela pode trazer dificuldades no decorrer de sua implantação e funcionamento.

O objetivo geral desta tese foi justamente verificar a existência do transplante institucional do CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana, após a homologação da Lei 8.742 de 1993. Os objetivos específicos traçados para atingir o objetivo central foram: conceituar transplante institucional e abordagens que lhe são complementares; apresentar o desenho institucional trazido pela LOAS, pelo doador (o CMAS de Londrina) e pelos receptores (os CMAS de Rolândia e Tamarana); verificar a existência do transplante entre os CMAS de Londrina, Rolândia e Tamarana; investigar a ocorrência da adaptação durante e após o transplante nos conselhos de assistência social nos municípios de Rolândia e Tamarana.

A tese foi organizada em quatro capítulos adicionais à Introdução e às Considerações finais. O primeiro capítulo apresentou uma breve introdução sobre a temática, expondo o contexto do estudo, a justificativa da pesquisa, o universo estudado e os objetivos e estrutura da tese.

O segundo capítulo apresentou a metodologia utilizada para atingir os objetivos propostos na pesquisa. O desenvolvimento e escolha da metodologia foi um processo complexo

no decorrer da tese. Por se tratar de um tema pouco estudado no Brasil e com poucos trabalhos empíricos realizados, estudar o conselho sob a perspectiva do transplante institucional foi um desafio. O transplante institucional é um processo complexo e multifacetado, e compreendê-lo na totalidade ou mensurá-lo por meio de uma metodologia e sem o apoio de outros estudos na área foram dificuldades encontradas na pesquisa. Assim, optou-se por uma metodologia em que se pudesse identificar a ocorrência desse processo e possíveis adaptações do modelo doado, sem a pretensão de abarcar todas as variáveis existentes no processo.

O terceiro capítulo apresentou subsídios para atender ao objetivo específico de conceituar transplante institucional e abordagens que lhe são complementares. O capítulo apresentou o referencial teórico sobre transplante institucional e outras abordagens complementares. Foram expostas as três principais visões sobre o tema: a da difusão, a da convergência e a da transferência de políticas. Mesmo sendo teorias distintas, elas expõem similaridades e possibilidade de integração. A partir do conceito de transferência de política, foram explicadas as principais terminologias utilizadas. Neste capítulo foram elencadas as similaridades e distinções entre essas abordagens e a apresentação do modelo de Dolowitz e Marsh (2000), que foi adaptado e utilizado na identificação dos elementos que apontassem a ocorrência do transplante institucional do CMAS de Londrina para Rolândia e Tamarana.

Para atender ao objetivo específico de apresentar o desenho institucional trazido pela LOAS, pelo doador, o CMAS de Londrina, e pelos receptores, os CMAS de Rolândia e Tamarana, o quarto capítulo apresentou o contexto em que se deu o transplante institucional. Assim, foi exposto o processo de criação do Conselho de Assistência Social no contexto da Constituição Federal de 1988 e na LOAS, em 1993, e os incentivos para sua criação nos demais municípios. Ainda foram apresentadas caracterizações dos municípios abarcados pela pesquisa e dos conselhos de assistência social de Londrina, Rolândia e Tamarana.

Com o intuito de atender ao objetivo específico de verificar a existência do processo de transplante institucional do CMAS de Londrina para os conselhos de Rolândia e Tamarana e investigar a ocorrência do *grafting* no transplante, o quinto capítulo se dedicou à aplicação do modelo adaptado de Dolowitz e Marsh. Assim, foi apresentada a análise dos CMAS de Londrina, Rolândia e Tamarana à luz do transplante institucional.

Esse capítulo reforça a importância do tripé metodológico composto pela análise de documentação indireta, análise de documentação direta e pesquisa de campo. Para encontrar elementos do processo complexo do transplante institucional, foram necessárias análises de atas, leis e regimentos internos dos conselhos, bem como a realização de entrevistas

semiestruturadas com atores partícipes do processo de transplante, cruzando e comparando as informações de cada fonte.

Não se pode deixar de mencionar que houve grande dificuldade em ter acesso à documentação e aos dados necessários para aplicação do modelo de Dolowitz e Marsh. O acesso inicial aos documentos dos conselhos, por exemplo, exigiu o envio de ofício solicitando autorização para a pesquisa duas vezes durante o trabalho devido à mudança de gestão nos conselhos. Por se tratar de um período longo de análise, alguns municípios não apresentaram todos os documentos necessários. Este foi o caso de Londrina, que não possuía as primeiras atas do conselho, leis e regimentos, pois estes se perderam em arquivos mortos e pequenos incêndios. Por fim, também houve dificuldade em localizar atores e agendar entrevistas.

A partir da análise das informações coletadas no modelo adaptado de Dolowitz e Marsh (2000), constatou-se num primeiro momento o “por que transplantar”, isto é, porque os CMAS de Rolândia e Tamarana optaram por realizar o transplante e se este se deu de forma coercitiva ou voluntária. Identificou-se que o transplante institucional do CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana ocorreu porque os municípios viram no transplante uma maneira de atender algumas urgências e superar insuficiências locais – pressão do tempo para mobilizar pessoas, recursos e competências para constituir um CMAS, sem o qual deixariam de receber recursos financeiros importantes para municípios de menor porte, que não possuem grandes fontes de custeio.

Assim, frente à exigência da LOAS para o repasse de recursos, os municípios se viram diante de uma situação em que deveriam agir rapidamente para lidar com a questão e optaram por queimar etapas e seguir o desenho do CMAS de Londrina. Nesta perspectiva, o transplante se deu inicialmente de forma mais coercitiva devido à imposição da LOAS sobre os repasses.

Num segundo momento, levantou-se “quem está envolvido no transplante”, isto é, quais os principais atores por trás do processo e que marcaram sua ocorrência. A UEL, principalmente por meio do trabalho de algumas professoras e profissionais da prefeitura de Londrina, tais como Márcia Helena de Carvalho Lopes, Maria Luiza Amaral Rizzoti e Jolinda de Moraes Alves, foram fundamentais no processo de transplante institucional do CMAS de Londrina para os municípios de Rolândia e Tamarana. Elas fortaleceram a ideia debatida pela LOAS de criação do CMAS. Assim, a partir da criação do CMAS de Londrina em 1994, estes atores o utilizaram enquanto modelo ou exemplo para os demais municípios da região, apresentando em suas aulas na UEL, nas reuniões da AMEPAR e nas palestras e assessorias que prestavam na região. Isso refletiu na replicação do modelo em Rolândia, em 1995, e em Tamarana, em 1997.

Quanto aos “objetos e grau do transplante”, foram analisadas as leis de criação dos conselhos e os regimentos internos. Foi possível perceber que os municípios de Rolândia e Tamarana utilizaram tanto a lei de criação e o regimento interno do CMAS de Londrina como modelo para elaboração de sua própria legislação. As diferenças são muito pequenas e o que se sobressai são textos idênticos nas leis. Neste sentido, também se evidenciou o grau do transplante institucional do CMAS de Londrina para os CMAS de Rolândia e Tamarana enquanto uma cópia.

Para finalizar a análise, foram apresentadas as “particularidades municipais e as adaptações ao modelo transplantado”. A partir das entrevistas com as secretárias executivas dos CMAS, foram observadas as características referentes à organização, estrutura e legislação dos conselhos, à relação entre o conselho e as demandas locais e aos elementos externos que influenciaram o conselho. Com relação às adaptações ao modelo transplantado, as mudanças ocorridas nos CMAS de Rolândia e Tamarana foram muito pequenas. A grande parte das modificações partiu de fatores e condicionalidades externas e não de particularidades locais dos receptores.

Diante da análise do modelo adaptado de Dolowitz e Marsh (2000), algumas conclusões podem ser elencadas. Identificou-se a ocorrência do transplante institucional do CMAS de Londrina para os conselhos de Rolândia e Tamarana com pequenas manifestações de *grafting* nos anos subsequentes. Mesmo tratando-se de municípios com realidades muito diversas e com demandas locais específicas, as adaptações foram muito pequenas e superficiais. Essa baixa adaptação do modelo doado à realidade do receptor pode indicar duas situações distintas.

A primeira é que não houve por parte dos conselhos receptores o incentivo, vontade ou capacidade necessários para inovar o desenho de acordo com suas peculiaridades. Podemos alternativamente concluir que o desenho doado pelo CMAS de Londrina foi bom o suficiente para ser utilizado em outras realidades atendendo às demandas gerais do conselho, sem se fazer obstáculo relevante ao seu funcionamento. Assim, o metadesenho proposto pela LOAS e incrementado no CMAS de Londrina era geral e flexível o suficiente para ser implementado na realidade de Londrina. Este desenho específico de Londrina, por sua vez, foi apenas pontualmente alterado pelos municípios vizinhos que o tomaram por referência.

Essa pequena presença do *grafting* nos receptores pode representar dificuldades que o conselho possui em gerir sua política de assistência social, uma vez que o conselho não abrange amplamente suas demandas locais.

A existência do *grafting* não é obrigatória em um transplante institucional, porém compreendemos sua existência como importante no caso dos CMAS, pois estamos lidando com conselhos em realidades muito distintas e com demandas específicas. Apesar do metadesenho ter conseguido, até o momento, atender de forma geral aos receptores sem grandes problemas, maiores adaptações à realidade de Rolândia e Tamarana poderiam ser tentadas de forma a superar os problemas ali manifestos (o excesso de burocracia, a falta de participação com qualidade, estrutura e organização desgastados, entre outros) e, assim, fortalecer sua atuação.

A pesquisa confirma a hipótese inicial referente à existência do transplante institucional dos primeiros conselhos de Assistência Social para os demais municípios, como foi o caso do CMAS de Londrina para os conselhos de Rolândia e Tamarana. Sua exposição, porém, obviamente não esgota o debate sobre o transplante institucional nos conselhos gestores de políticas públicas. Logra-se ter lançado luz sobre um objeto até então não estudado sob a perspectiva do transplante. Desta forma, para ampliar sua discussão e entendimento, é necessário o desenvolvimento de mais pesquisas envolvendo vários analistas e outros instrumentos de análise. Assim, este trabalho, por envolver a discussão sobre o transplante institucional, que ainda é uma teoria incipiente no Brasil e ausente na discussão sobre conselhos, apresentou resultados de pesquisa fortuitos e interessantes dentro da discussão da área das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social e Sociedade*, n. 109, p. 68-92, mar. 2012.

ALVES, J. de M. Currículo do sistema currículo Lattes. [Brasília], 4 mar. 2017. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/7335388798858471>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

ALVES, J. de M.; ALMEIDA, D. M. F. de. Participação e controle social: a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina. *Revista o social em questão*, ano XVII, n. 30, p. 143-167, 2013.

ARRIBAS, L. Importing the French Retail Planning Model to Spain. In: JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. (Ed.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation – Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, p. 43-64, 2008.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BENELLI, S. J.; COSTA-ROSA, A. da. Conselhos municipais: prática e impasses no cenário contemporâneo. *Revista Psicologia em estudo*, Maringá, v. 17, n. 4, out./dez. 2012.

BENNETT, C. J. Review Article: What is Policy Convergence and What Causes It?. *British Journal of Political Science*, v. 21 p. 215-233, 1991.

BENSON, D.; JORDAN, A. What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, v. 9, p. 366-378, 2011.

BRAGA, A. C. *Governança democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: presença de voz dos atores sociais*. 2015. 197 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988.

_____. Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília, 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004*. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *CENSO SUAS 2011: CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada*. Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Censo%20Suas%202011.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2014.

BRAVO, M. I. S. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de saúde (SUS). *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 88, p. 75-100, nov. 2006.

BUEREN, E. V.; BOUGRAIN, F.; KNORR-SIEDOW, T. Sustainable Neighbourhood Reahabilitation in Europe. In: JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. (Ed.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation – Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 263-280.

CAMPOS, E. C. de. *Conselho Municipal de Assistência Social de Rolândia – CMAS: os desafios para a consolidação de uma gestão pública participativa*. 2004. 187 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2004.

_____. O Conselho Municipal de Assistência Social de Rolândia – CMAS: os desafios para a consolidação de uma gestão pública democrática. *Serviço Social em Revista*, Londrina, UEL, v. 8 n. 2, 2006.

CAMPOS, E. B.; MACIEL, C. A. B. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 55, p. 143-155, nov. 1997.

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores. *Manual Orientador da VIII Conferência Nacional de Assistência Social*, Brasília: MDS, p. 1-81, 2011.

CHANG, H. *Kicking away the ladder* – development strategy in historical perspective. Londres: Anthem Press, 2002a.

_____. Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state. *Cambridge Journal of Economics*, v. 26, n. 5, p. 539-559, 2002b.

_____. *Rethinking development economics*. Londres: Anthem Press, 2003.

CRUZ NETO, O. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, M. C. de S. (Org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 51-66.

_____. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, M. C. de S. (Org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 51-66.

DAGNINO, E. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: _____. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-15.

_____. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 103-115.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

_____. Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, p. 343-357, 1996.

DURIGUETTO, M. L. *Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.

DURIGUETTO, M. L.; DEBÓRTOLI, D.; SILVA, I. Descentralização administrativa, políticas públicas e participação popular. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 96, p. 5-25, 2008.

EVANS, M.; DAVIES, J. D. Understanding Policy Transfer: A Multi-level, Multi-disciplinary Perspective. *Public Administration*, 1999.

EVANS, P. Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development*, v. 38, n. 4, p. 30-52, 2004.

FARIA, C. A. P. de. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. *Revista Interseções*, Rio de Janeiro, v. 14 n. 2, p. 335-371, dez. 2012.

FERRAZ, A. T. R. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. *Serviços Social & Sociedade*, n. 88, ano XXVI, novembro de 2006.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (Org.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004.

GOLDENBERG, M. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GOHN, M. da G.. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. v. 84. (Coleção Questões da nossa época).

GOMES, A. L. Os conselhos de políticas e de direitos. In: Universidade Nacional de Brasília. *Centro de educação aberta, continuada, à distância. Capacitação em serviço social e política social: módulo 4: o trabalho do assistente social e as políticas sociais*. Brasília: Universidade Nacional de Brasília, 2000, p. 166-169.

GOMES, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. de S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 67-80.

GOODIN, R. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GRAHAM, E.; SHIPAN, C. R.; VOLDEN C. The Diffusion of Policy Diffusion Research. *Paper presented at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association*, 2008. Disponível em:
<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.175.7667&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

HAAS, P. M. Introduction to epistemic communities and International Policy Coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, p. 1-35, 1992.

HODGSON, G. What are institutions?. *Journal of Economic Issues*, v. 40, n. 1, p. 1-25, 2006.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. de M. *Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2000. Disponível em:
<www.ibge.gov.br/cidades>. Acesso em: 29 ago. 2016.

_____. *Regiões de influência das cidades*, Rio de Janeiro, 2007.

_____. *Informações Territoriais*. 2010. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/default_informacoes_territoriais.shtm>. Acesso em: 2 jun. 2016.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros: 2015*. IBGE – Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 61 p.

IPEA. *Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros*. Relatório de pesquisa. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2016.

JACOBY, W. *Imitation and politics: Redesigning modern Germany*. Ithaca/London: Cornell University Press, 2000.

JOLINDA. Entrevista concedida à Ana Carolina Vidigal. Conselheira não governamental, Comissão Organizadora do CMAS 1ª Gestão, 2016.

JONG, M. Surpassing The Swedish Model Of Road Management Liberalisation? In: JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. (Ed.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation – Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 215-230.

JONG, M.; HARAN, N. An American in London. In: JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. (Ed.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation – Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 199-212

JONG, M.; HERTOOG, F. D. West German School Systems for the New Lander. In: JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. (Ed.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation – Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 119-133.

JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. Drawing Lessons About Lesson Drawing. In: JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. (Ed.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation – Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 283-299.

KERR, C. *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?* Cambridge: Harvard University Press, 1983.

KNILL, C. Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, 2005.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. *Técnicas de Pesquisa: Planejamento e Execução de Pesquisas, Amostras e Técnicas de Pesquisa, Elaboração, Análise e Interpretação de Dados*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 62-92.

LALENIS, K. The Evolution of Local Administrations In Greece. In: JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. (Ed.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation – Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 71-86.

LALENIS, K.; MAMADOUH, V.; JONG, M. Families of Nations and Institutional Transplantation. In: JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. (Ed.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation – Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 33-52.

LIMA, T. C. S. de; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Katálysis*. v. 10, n. especial, p. 37-45, 2007.

LODGE, M.; JAMES, O. The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy. *Political Studies Review*, Estados Unidos, Oxford, v. 1, p. 179-193, 2003.

LONARDONI, E. *et al.* O processo de afirmação da assistência social como política social. *Serviço Social em Revista*, Londrina, UEL v. 8, n. 2, 2006.

LONDRINA. Lei Municipal nº 6.0007/94. *Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social*. Londrina, 1994.

_____. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social*, 1994.

_____. Lei Municipal nº 9.185/2003. *Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social*. Londrina, 2003.

_____. Lei Municipal nº 10.211/2007. *Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social*. Londrina, 2007.

_____. *Prefeitura de Londrina. História e Cidade*. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=5>. Acesso em: 4 maio 2016.

_____. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social*, 2016.

LOPES, M. H. de C. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/7335388798778447>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

LÜCHMANN, L. H. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. *Ciências Sociais Unisinos*, n. 161, p. 43-79, 2002.

MAMADOUH, V. Representing the People of the European Union. In: JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. (Ed.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation – Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 247-262.

MAMADOUH, V.; JONG, M. Two Contrasting Perspectives on Institutional Transplantation. In: JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. (Ed.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation – Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 19-32.

MAMADOUH, V.; JONG, M.; LALENIS, K. An Introduction to Institutional Transplantation. In: JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. (Ed.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation – Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 1-16.

MAMADOUH, V.; NAUTA, O. Bringing Democracy to ‘The West’. In: JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. (Ed.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation – Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 103-118.

MANSANO, F. H.; URT, L. da C.; PEREIRA, M. F. *A importância da região norte na economia paranaense*. Disponível em: <<http://www.fecea.br/ecopar/uploads/42-30-14-A%20importancia%20da%20regiao%20norte%20para%20o%20Estado%20do%20PR%20-%20pdf.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2016.

MARQUES, M. I. B. *A criação e implantação do Centro de atendimento educacional e psicossocial no município de Tamarana*. Disponível em: <http://encipecom.metodista.br/mediawiki/images/0/0a/009_-_Maria_Ines_Barbosa_Marques_-S.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2016.

MARTINS, A. de C. Conselho de direitos: democracia e participação popular. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2006. p. 189-206.

MENZ, G. More Thatcher than the Real Thing. In: JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. (Ed.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation – Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 137-152.

MINAYO, M. C. S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: _____. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 9-29.

NASCIMENTO, G.; BARROS, O. N. F. *Análise Sócio-econômica da região metropolitana de Londrina e Arco Norte*. Disponível em: <http://www.uel.br/projetos/atlasrml/publicacoes/anais/5766_Nascimento_Gustavo.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2016.

NEVES, C. R.; PASTOR, M. O exercício da representatividade no Conselho Municipal de Assistência Social do município de Londrina/PR. *Anais do XIX EAIC*. Guarapuava: Unicentro, 2010.

NEWMARK, A. J. An integrated approach to policy transfer and diffusion. *Review of Policy Research*, v. 19, n. 2, 2002.

NORTH, D. C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, Pittsburgh (USA), v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

PARKER, D. Inertia in the Implementation of a Privatisation Programme. In: JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. (Ed.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation – Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002.

PEREIRA, A. E. Transferência e Difusão de Políticas Públicas no Mercosul: Análise da formação de recursos humanos e do exercício profissional na área de saúde (1996-2014). 39º *Encontro Anual da ANPOCS*, Minas Gerais, 2015.

PESSALI, H. F. Transplante institucional e especificidades dos receptores locais. *Boletim regional Urbano e Ambiental* – IPEA, n. 2, p. 13-18, jul. 2009.

_____. Novas Institucionalidades: ideias e conceitos orientados à Política pública. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais*. Brasília: IPEA, 2010. Livro 5. v. 2.

_____. Public policy design in developing societies: beyond transplantation. *Journal of Developing Societies*, v. 27, p. 11-28, 2011.

PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2010*. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/PNUID-IDH-2010-Completo.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2016.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 85, p.109-116, mar. 2006.

RAICHELIS, R.; WANDERLEY, L. E. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 78, p. 5-32, jul. 2004.

REMOR, C. A. M.; REMOR, L. de C. A entrevista: Fundamentos da Hermenêutica e da Psicanálise. *Texto Contexto Enferm*, Florianópolis, v. 21, n. 4, p. 963-970, out.-dez 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tce/v21n4/29.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2016.

RIZOTTI, M. L. A. Currículo do sistema currículo Lattes. [Brasília], 4 mar. 2017. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/2167759265699273>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

ROGERS, E. M. *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press, 1995.

ROLÂNDIA. Lei Municipal nº 2.469/95. *Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social*. Rolândia, 1995.

_____. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Rolândia*, 1995.

_____. Lei Municipal Nº 2.981/2003. *Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social*. Rolândia, 2003.

_____. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Rolândia*, 2003.

ROSE, R. What Is Lesson-Drawing?. *Journal of Public Policy*, 1991.

_____. *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham, NJ: Chatham House, 1993.

SANDRA. Entrevista concedida à Ana Carolina Vidigal. Conselheira governamental, Comissão Organizadora do CMAS 1ª Gestão, 2016.

SANTANA, E. P.; SILVA, J. A. dos S. da; SILVA, V. S. da. Histórico da Política de Assistência Social: uma construção lenta e desafiante do âmbito das benesses ao campo dos direitos sociais. *Anais da VI Jornada Internacional de Políticas Públicas*. Maranhão: UFMA, 2013.

SANTOS, F. M.; POGREBINSCHI, T. *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ): Projeto Pensando o Direito da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2010.

SIMIONATTO, I. Estado, sociedade civil e espaços públicos: uma análise do “Plano Plurianual” – 2004-2007. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 88, p. 11-40, nov. 2006.

SPINK, M. J. P.; LIMA, E. Rigor e visibilidade: a explicitação dos passos da interpretação. In: SPINK, M. J. P. (Org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

STONE, D. Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. *CSGR Working Paper*, n. 69/01, abr. 2001.

SUGUIHIRO, V. L. T. Conselhos de direitos: caminho de sua consolidação. *Serviço Social em Revista*, Londrina, UEL, v. 3, n. 1, jul./dez. 2000.

TAMARANA. Lei Municipal nº 009/97. *Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social*. Tamarana, 1997.

_____. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Tamarana*, 1997.

_____. Lei Municipal Nº 105/1999. *Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social*. Tamarana, 1999.

_____. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Tamarana*, 2001.

_____. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Tamarana*, 2003.

_____. Lei Municipal Nº 682/2009. *Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social*. Tamarana, 2009.

_____. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Tamarana*, 2011.

_____. Prefeitura de Tamarana. *História e Cidade*. Disponível em:
<<http://www.cmtamarana.pr.gov.br/index.php/tamarana?fontstyle=f-smaller>>. Acesso em: 5 maio 2016.

TATAGIBA, L. F. *Dos Significados da Ética na Política a articulação e Discurso no Contexto Pró-Impeachment*. 1998. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Unicamp, Campinas, 1998.

_____. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

TELLES, V. da S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 91-102.

THERBORN, G. Beyond the lonely nation-state. In: CASTLES, F. G. (Ed.). *Family of nations. Patterns of public policy in Western democracies*. Dartmouth: Aldershot, 1993. p. 329-340.

THOMPSON, J. B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. *Ideologia e cultura moderna: teoria crítica na era dos meios de comunicação de massa*. 9. ed. Rio de Janeiro: Vozes; 2011.

VERHEUL, H. Higher Education Reform in Indonesia. In: JONG, M.; LALENIS, K.; MAMADOUH, V. (Ed.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation – Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 185-198.

VERONESE, M. V.; GUARESCHI, P. A Hermenêutica de Profundidade na pesquisa social. *Ciências Sociais*, Unisinos, v. 42, n. 2, p. 85-93, 2006.

WALKER, J. L. The diffusion of innovations among the American states. *American Political Science Review*, 1969.

WEYLAND, K. *Bounded and Policy Diffusion: social sector reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2006. p. 1-68.