

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Conselho Nacional de Assistência Social

CADERNO DE TEXTOS



VII Conferência Nacional de Assistência Social

**Participação e Controle Social
no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**

Brasília (DF)

30 de novembro a 3 de dezembro de 2009

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República Federativa do Brasil

José Alencar Gomes da Silva

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil

Patrus Ananias de Sousa

Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Arlete Avelar Sampaio

Secretária-executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Rosilene Cristina Rocha

Secretária Nacional de Assistência Social

Lúcia Maria Modesto Pereira

Secretária Nacional de Renda de Cidadania

Crispim Moreira

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Ronaldo Alves Nogueira

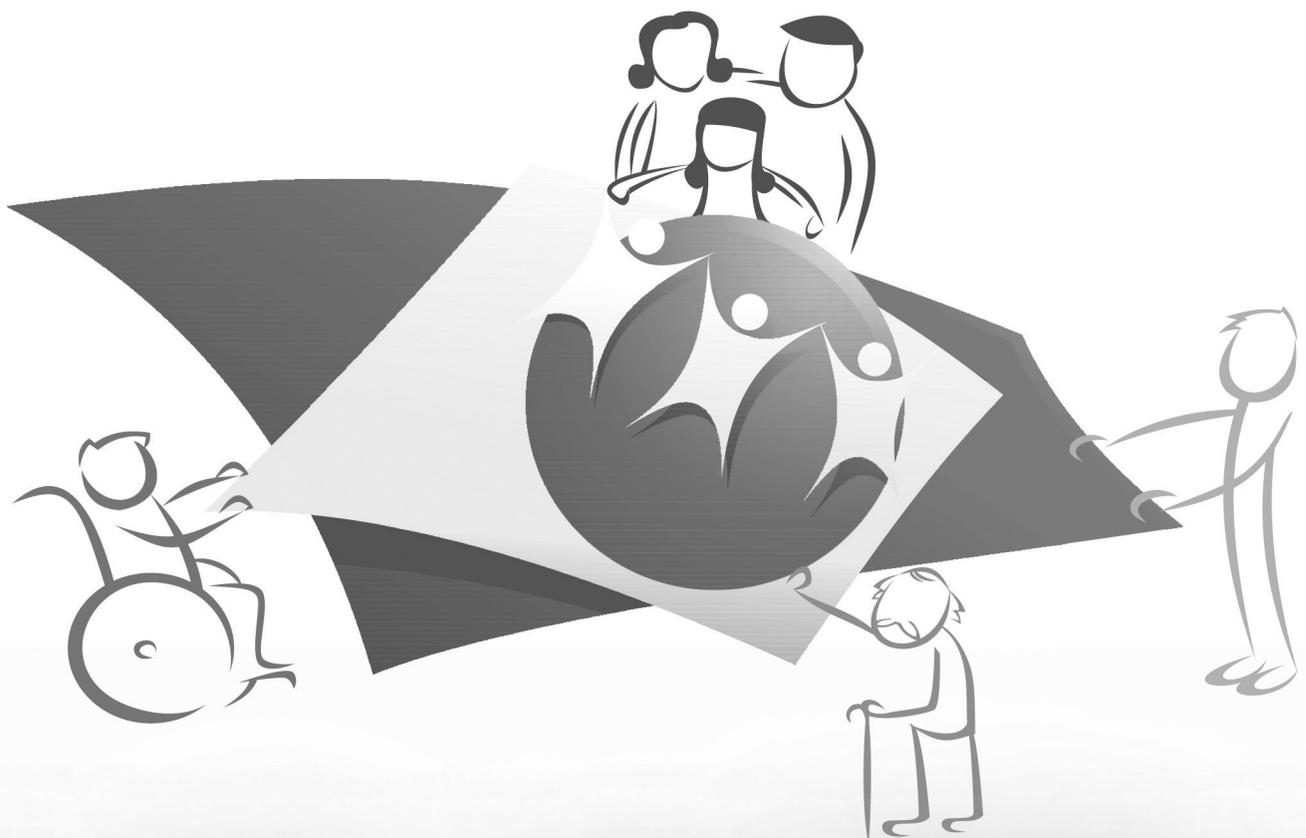
Secretária de Articulação Institucional e Parcerias

Luziele Tapajós

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Conselho Nacional de Assistência Social**

CADERNO DE TEXTOS



VII Conferência Nacional de Assistência Social

**Participação e Controle Social
no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**

Brasília (DF)

30 de novembro a 3 de dezembro de 2009

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS

Conselho Nacional de Assistência Social - Gestão 2008/2010

Presidente: **Márcia Maria Biondi Pinheiro**
Vice-Presidente: **Margareth Alves Dallaruvera**

Representantes Governamentais

Márcia Maria Biondi Pinheiro
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Renato Francisco dos Santos Paula
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
José Ferreira da Cruz
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Simone Aparecida Albuquerque
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
José Geraldo França Diniz
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Rose Mary Oliveira
Ministério da Previdência Social
Edna Aparecida Alegro
Ministério da Fazenda
Heloisa Helena Mesquita Maciel
Representação dos estados
Charles Roberto Pranke
Representação dos municípios
Maura Luciane Conceição de Souza
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Helena Ferreira de Lima
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Maria José de Freitas
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Valéria Maria de Massarani Gonelli
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Mauro Ceza Nogueira do Nascimento
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Fátima Aparecida Rampin
Ministério da Previdência Social
Maurício Sarda Faria
Ministério do Trabalho e Emprego
Tânia Mara Garib
Representação dos estados
Marcelo Garcia
Representação dos municípios

Representantes da Sociedade Civil

Vicente Falqueto
Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
Renata Rodrigues Flores Alves
Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços
Renato Saidel Coelho
Associação da Igreja Metodista
Carlos Eduardo Ferrari
Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais
Thayz Martinez
União Brasileira de Cegos
Maria Dolores da Cunha Pinto
Federação Nacional das APAES
Margareth Alves Dallaruvera
Federação Nacional dos Assistentes Sociais

Geraldo Gonçalves de Oliveira Filho
Federação dos Empregados em Instituições Beneficentes,
Religiosas e Filantrópicas
Frederico Jorge de Souza Leite
Federação Nacional dos Psicólogos
Antonio Celso Pasquini
União Social Camiliana
Rosa Maria Ruthes
Instituto Social, Educativo e Beneficente Novo Signo
Clodoaldo de Lima Leite
Federação Espírita Brasileira
Marisa Furia Silva
Associação Brasileira de Autismo
João Carlos Carreira Alves
Federação Nacional de Educação e Integração de Surdos
Samuel Rodrigues
Movimento Nacional da População em Situação de Rua
Edivaldo da Silva Ramos
Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais
Edval Bernardino Campos
Conselho Federal de Serviço Social
Josenir Teixeira – Ordem dos Advogados do Brasil

Secretaria Executiva do CNAS

Cláudia Saboia
Secretária-executiva
Christianne Camargo Menezes
Coordenadora de Normas
Maria Auxiliadora Pereira
Coordenadora de Política
Maria das Mercês Avelino Carvalho
Coordenadora de Financiamento
Liliane Neves do Carmo
Assessoria à Comissão de Conselhos de Assistência Social

Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Anexo Ala A, 1º andar.
CEP: 70059-900 – Brasília - DF
www.mds.gov.br/cnas

Organizadores:
Márcia Maria Biondi Pinheiro e Renato Francisco dos Santos Paula

Colaboradores:
Vicente Falqueto, Micheline Carvalho e Monalisa Lacerda

Revisão dos textos:
Clara Arreguy

Projeto gráfico e diagramação:
Daniel Tavares

Conselho Nacional de Assistência Social
Caderno de Textos: Participação e Controle Social no SUAS / Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Brasília, DF: CNAS/MDS, 2009. 72 páginas.

1. Assistência Social, Brasil. 2. Sistema Único de Assistência Social, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.



Apresentação

Participação e controle social no SUAS

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, ao convocar conjuntamente com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS a VII Conferência Nacional de Assistência Social com o tema “Participação e Controle Social no SUAS”, assume uma de suas responsabilidades precípuas, que é zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da assistência social, conforme lhe delega a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

O investimento que o CNAS e o MDS vêm realizando desde 2003, quer seja no arcabouço legal, quer no incentivo e fortalecimento da participação popular, através dos mais diversos instrumentos, como reuniões descentralizadas, participação em reuniões de titulares e suplentes em idênticas condições, produção de material, informativos, página eletrônica, e ainda capacitação aos conselheiros de todas as esferas de governo e da sociedade civil, constitui expressão da vontade política, para além do cumprimento de suas atribuições legais.

Apresentamos agora um segundo “Caderno de Textos”, com papel de referenciar as discussões nas Conferências Estaduais e na Conferência Nacional, juntamente com o “Caderno de Textos: Subsídios para Debates”, publicado no primeiro semestre de 2009, que buscava contribuir nas discussões das reuniões descentralizadas dos conselhos e nas Conferências Municipais.

A produção dos textos contou com a participação ativa dos conselheiros nacionais, agrupados pelos segmentos que representam¹. Contamos ainda, nesta edição, com a participação de colaboradores convidados especialmente para o desenvolvimento de temas que refletem seu acúmulo e participação na construção da assistência social como política pública.

Essa dinâmica enriquece sobremaneira os debates propostos, ao evidenciar e explicitar o conjunto diversificado de acepções e interesses presentes no Conselho Nacional, que nos últimos anos vem se constituindo cada vez mais como arena de conflitos republicanos e democráticos, cuja finalidade é possibilitar a consolidação de um Estado brasileiro cada vez mais permeável ao controle social e às aspirações populares.

Assim, este novo caderno apresenta, entre outros assuntos que permeiam o tema central da VII Conferência Nacional de Assistência Social, elementos importantes para o debate sobre o necessário protagonismo dos usuários da assistência social na implementação e controle social dessa política. Essa questão, presente desde a formulação da LOAS, encontra-se nesse momento em condições de avanço, uma vez que é um dos pontos de discussão nas conferências, e ainda por ter sido orientação do Conselho Nacional que municípios e estados mobilizassem os usuários visando sua participação qualificada.

Qual o caminho para o avanço? Como fazer viva a Constituição que consagrou a participação social e política como direito? Quais os caminhos que a busca da universalização das políticas sociais têm como desafios neste momento político?

O “Caderno de Textos” não pretende, assim, apontar soluções, mas trabalhar temas que possam facilitar o debate que a VII Conferência Nacional de Assistência Social realizará.

1. É importante enfatizar que os textos foram elaborados coletivamente por cada segmento representado no CNAS, tendo sido escolhido um conselheiro de referência em cada segmento para efetivar a síntese dos temas e propostas de cada segmento.



SUMÁRIO

Apresentação	5
Breve histórico das Conferências Nacionais de Assistência Social: elementos para reflexão	9
A trajetória e o significado do controle social na política de assistência social: a diretriz constitucional em debate <i>Raquel Raichelis</i>	13
O protagonismo do usuário e o seu lugar político no SUAS: uma construção inadiável <i>Carlos Ferrari</i>	21
Faces e interfaces da política de assistência social na perspectiva das entidades de assistência social e o vínculo SUAS <i>Renato Saidel Coelho</i>	27
O trabalhador do SUAS e o protagonismo do usuário: bases para uma atuação democrática e participativa <i>Margareth Alves Dallaruvera</i>	33
Democratização da gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental <i>Renato Francisco dos Santos Paula</i>	39
O papel estratégico dos Estados na democratização da gestão do SUAS <i>Heloisa Helena Mesquita Maciel</i>	47
Município: mais que base territorial para implementação do SUAS <i>Charles Roberto Pranke</i>	57
Bases para garantia do financiamento da assistência social: a justiça tributária que queremos <i>Gisele de Cássia Tavares</i>	59
Referências bibliográficas	65





Breve histórico das Conferências Nacionais de Assistência Social: elementos para reflexão

A I Conferência Nacional de Assistência Social, que teve como tema central “A Assistência Social como um Direito do Cidadão e Dever do Estado”, ocorreu de 20 a 23 de novembro de 1995 e trouxe como eixo a discussão acerca das teses fundantes da LOAS, como o anúncio do sistema descentralizado e participativo, municipalização, renda mínima, relação público-privado, financiamento e controle social.

O avanço mais significativo se deu em torno da implantação dos conselhos e fundos municipais de assistência social, bem como as reordenações institucionais que foram se instalando em todos os cantos do Brasil, constituindo-se como molas-mestras na configuração da assistência como política pública.

A importância e a responsabilidade dessa conferência como representação e espaço partilhado entre governo e a sociedade civil na definição de suas funções com a implantação da LOAS foi o principal aspecto destacado na avaliação dos participantes. Outra questão também ressaltada foi a participação da sociedade civil, por meio da representação de delegados escolhidos em fóruns próprios nas unidades da federação. Para a maioria dos participantes, a conferência representou um compromisso com deliberações necessárias para que a assistência social passasse a ser considerada, de fato, uma política pública, com a valorização dos direitos de cidadania estabelecidos na LOAS. Também foi consenso a necessidade de capacitar os profissionais e entidades ligadas à assistência social como único caminho para romper com o caráter de benemerência nessa política.

A conferência também serviu para que houvesse reconhecimento de que a maioria dos cidadãos está longe desse debate e de um efetivo processo de comunicação e articulação com os movimentos sociais e a sociedade civil organizada. Por outro lado, ressaltou a função mobilizadora gerada por todo o processo de organização dessa I Conferência Nacional de Assistência Social, possibilitando, entre os envolvidos, um novo encorajamento para a implementação das mudanças sociais e políticas que se mostraram necessárias.

A II Conferência Nacional de Assistência Social, de 9 a 12 de dezembro de 1997, teve como tema “O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social – Construindo a Inclusão – Universalizando Direitos”, foi amplo e envolveu diversas questões relacionadas à avaliação do sistema descentralizado e participativo preconizado pela LOAS. Sendo assim, o debate se dividiu em quatro blocos: “Conjuntura e Assistência Social”; “Avaliação da Política de Assistência Social”; “Sistema Descentralizado e Participativo – Organização e controle social”; e “Orçamento e Financiamento da Assistência Social” nas três esferas de governo.

Durante a II Conferência Nacional de Assistência Social, por iniciativa dos delegados, foi criada uma comissão composta por dois representantes de cada estado. Esses representantes elaboraram um manifesto que foi entregue ao Congresso Nacional e continha a preocupação dos conferencistas diante do elenco de medidas que vinham sendo tomadas pelo governo, que contrariavam os direitos constitucionais fundamentais no que tange aos direitos sociais dos cidadãos e, especialmente, aqueles contemplados na LOAS e na política de assistência social. A



VII Conferência Nacional de Assistência Social

riqueza dos debates se consolidou em um conjunto de deliberações que, submetido à votação pelos delegados na plenária final, foi aprovado.

A III Conferência Nacional de Assistência Social, de 4 a 7 de dezembro de 2001, teve como tema geral “Política de Assistência Social: uma Trajetória de Avanços e Desafios”. Impedida pela gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso de ocorrer em 1999 conforme preconiza a LOAS, essa conferência foi marcada pelo conflito de concepções em torno do real significado e lugar da política de assistência social na esfera pública.

Trabalhou-se sob uma proposta de política nacional de assistência social resumida a fluxos de gestão e ao estabelecimento de conceitos sobre o sistema descentralizado e participativo, sem muito avançar no estabelecimento de metas, estratégias e corresponsabilidades intergovernamentais e da sociedade civil.

Foram apresentadas 118 deliberações em plenária, divididas entre os subtemas: fontes de financiamento e orçamento destinado à assistência social; financiamento indireto via renúncia fiscal; critérios de partilha de recursos entre as esferas; critérios de partilha de recursos entre benefícios, serviços, programas e projetos; cofinanciamento e funcionamento dos fundos.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, de 7 a 10 de dezembro de 2003, teve como tema geral “Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania – LOAS 10 Anos”. Sob o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a conferência acontece em diferente contexto. Na estruturação de seus ministérios, o presidente separa a assistência da previdência social e cria o Ministério da Assistência Social. Esse, sem dúvida, foi fato decisivo para a caminhada progressiva que se iniciou rumo à construção do sistema descentralizado e participativo da assistência social.

A IV Conferência Nacional, considerada a tradução concreta da LOAS, revestiu-se de importância especial por ter ocorrido exatamente uma década após a promulgação da lei que regulamenta a política pública da assistência social no País.

A importante trajetória dos 10 anos de LOAS foi efetivamente o diapasão que produziu todos os tons da IV Conferência Nacional, o que pode ser principalmente identificado na temática que a fundamentou, revelando as esperanças e os desafios do tempo presente e do futuro que se ambicionava.

Com tal guia, essa conferência apontou para a premência de perceber e lutar pela assistência social como política de inclusão social, compatível com uma nova agenda de cidadania.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi a principal deliberação da IV Conferência. Foi amplamente discutido entre os participantes, como iniciativa urgente em se tratando da organização e gestão da política pública de assistência social.

Com isso, os debates da IV Conferência Nacional foram pautados pelo claro projeto de cidadania que baliza a LOAS: o reconhecimento coletivo do direito igualitário de todos os indivíduos sociais, independentemente da trajetória pessoal, visando o exercício da sua cidadania e, conseqüentemente, buscando a erradicação da pobreza, a redução da desigualdade social e o combate à exclusão social.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

Dai os subtemas: assistência social – conceber a política para realizar o direito; gestão e organização – planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito; financiamento – assegurar recursos para garantir a política; e mobilização e participação como estratégia para fortalecer o controle social. Eles foram desencadeados para abarcar as importantes discussões em torno das principais questões da política de assistência social a serem aprofundadas.

O especial significado da IV Conferência Nacional esteve integralmente corroborado pelo fato de ser a primeira construída sob as inspirações do novo governo democrático do País, que, corajosamente, conclama sua realização extraordinária, solicitando e possibilitando a participação popular na construção do direito à assistência social no Brasil.

A V Conferência Nacional de Assistência Social, de 5 a 8 de dezembro de 2005, trouxe como tema “SUAS – Plano 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”, priorizando as seguintes temáticas para amadurecimento: direitos socioassistenciais e compromissos éticos, gestão do SUAS, recursos humanos, financiamento e controle social.

As discussões primaram pela defesa de uma agenda ampliada para a área social como política de Estado, pela transversalidade das políticas sociais e pela consolidação da rede de proteção social no País.

Aprova-se e gesta-se naquele contexto uma aliança em prol da divulgação ampla e da consolidação do Decálogo dos Direitos Socioassistenciais (os 10 direitos socioassistenciais afiançados pela assistência social), na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social e do Plano Decenal de Assistência Social. Esse último consiste no plano de metas para 10 anos, com a definição das corresponsabilidades para alcance das metas.

A VI Conferência Nacional de Assistência Social, de 14 a 17 de dezembro de 2007, trouxe como temática para o cenário nacional “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social” e subtemas que conferem amadurecimento e consolidação da política cada vez mais tenazes.

Mais uma vez se discute o plano decenal e se delibera uma nova hierarquia para as metas, tais como direitos socioassistenciais; controle social e protagonismo dos usuários; financiamento; gestão do trabalho e intersectorialidade das políticas sociais; e desenvolvimento econômico.

A conferência desencadeou um processo necessário e frutífero para o avanço da política, em torno do papel e das responsabilidades do conjunto das esferas de governo no tocante à política, com vistas a fazer uma análise de seus cenários, projetando desafios e conquistas nesse processo. Consolidou ainda uma cultura de planejamento e gestão das atividades exercidas no âmbito da política de assistência social nas três esferas de governo, em parceria com a sociedade civil.

Diante de tal histórico, fica evidenciado que a VII Conferência Nacional de Assistência Social não poderia ter outro tema geral que não fosse “Participação e Controle Social”. Afinal, a trajetória da assistência social, expressa na realização das conferências, atesta que os importantes avanços na gestão e no financiamento devem ter rebatimentos concretos e efetivos na ampliação da democracia – o que só é possível com participação popular – e num controle social que extrapole interesses particularistas e consiga expressar a vontade das maiorias, como preveem a Constituição Federal e a LOAS.





A trajetória e o significado do controle social na política de assistência social: a diretriz constitucional em debate

Raquel Raichelis

O debate atual sobre o tema do controle social tem origem no contexto político dos anos de 1970/1980, de enfrentamento da ditadura que se instalou a partir de 1964, e no processo de transição democrática no Brasil, quando a luta pela conquista e extensão de direitos associou-se à construção democrática do Estado e da sociedade.

No movimento de mobilização que culminou com a Constituição Federal de 1988, embora o objetivo fosse restabelecer o regime político democrático e reativar os canais de representação política (eleições diretas, partidos políticos, funcionamento do Congresso Nacional), diversos setores e movimentos sociais discutiam a importância dessa conquista, mas ao mesmo tempo apontavam seus limites para a efetiva democratização, capaz de fomentar uma cultura de relações democráticas na sociedade brasileira.

O que estava em discussão era a própria concepção de democracia, vista não apenas como um conjunto de procedimentos e normas que regulam a participação do cidadão na vida político-institucional do País, mas principalmente como reconhecimento da dimensão dos direitos como fundamento das novas leis e instituições democráticas a serem criadas.

A síntese desse amplo movimento vai se expressar na Constituição Federal de 1988, que incorpora uma combinação de mecanismos, de **democracia representativa** (eleições livres, partidos políticos, independência dos poderes executivo, legislativo e judiciário etc.); de **democracia direta** (plebiscito, referendo popular, projetos de iniciativa popular); e de **democracia participativa** (conselhos de direitos e gestores de políticas públicas, conferências, audiências públicas, entre outros), que trazem a promessa de universalização de direitos e de cidadania e de ampliação da própria noção de política como processo coletivo que diz respeito à “vida comum” dos cidadãos em uma sociedade democrática.

A novidade deste amplo e vigoroso cenário “movimentalista” era justamente a possibilidade de constituição de espaços públicos e de um novo modo de processar o debate e a deliberação, onde novos sujeitos fossem reconhecidos como legítimos participantes das decisões políticas, na complexa trama onde ocorre o embate sempre tenso da política e das visões de mundo que a envolvem.

Alguns autores se referem a esse projeto como uma “aposta” política, que pretendeu não apenas democratizar o Estado, mas a sociedade brasileira em seu conjunto, também ela atravessada pelo autoritarismo social que invadia as instituições políticas e as múltiplas dimensões da vida social.

Adotar essa perspectiva de análise chama a atenção para a necessária complementaridade entre democracia representativa, democracia participativa e democracia direta, pois não se trata de eliminar nenhuma dessas formas de intervenção política, mas de identificar processos de superação dialética entre elas, para fazer prevalecer os interesses da maioria da população nas decisões políticas. Nessa ótica, em vez de democracia, seria mais adequado falar de “demo-



VII Conferência Nacional de Assistência Social

cratização”, por não se tratar de um estado a ser alcançado, mas de um processo permanente, continuado e contraditório de embate entre forças políticas que lutam pela radicalização democrática da esfera pública no Brasil.

Se considerarmos a tradição política brasileira – autoritária, patrimonialista e clientelista – e a histórica exclusão das classes populares da coisa pública, podemos avaliar o significado e os desafios envolvidos nesse projeto. Os instrumentos de participação democrática são constantemente ameaçados pela cultura política autoritária e elitista da sociedade brasileira, que expressa o frágil enraizamento da cidadania no tecido social e nos espaços institucionais, e a contínua desqualificação dos espaços políticos favorecedores da articulação de interesses coletivos das classes trabalhadoras e populares.

Essa aposta política teve ampla repercussão institucional no âmbito das políticas públicas, que foram palco de inúmeras experimentações democráticas, com o seu campo de ação alargado para incorporar novos sujeitos e organizações sociais, especialmente a participação popular nos processos decisórios.

Foi esse o contexto que viabilizou uma nova “arquitetura da participação”, um conjunto de significativas inovações democráticas, especialmente em âmbito municipal, como os orçamentos participativos, as conferências, as audiências públicas, os conselhos gestores de políticas públicas e de defesa de direitos.

Na política de assistência social, o impacto foi ainda mais relevante em função da sua tradição de não política, do caráter privado do assistencialismo fortemente arraigado nas práticas sociais de entidades e organizações assistenciais, mas também de governantes e representantes do poder político institucional, traduzindo a “sociabilidade do favor” como moeda de troca das relações sociais entre dominantes e dominados. Daí o grande desafio, que permanece até hoje, de a assistência social **constituir-se como política e realizar-se como pública**.

O conjunto dessas práticas participativas se institucionalizou ao longo da década de 1990 e foi palco de inegáveis avanços na gestão pública democrática, o que não significa deixar de reconhecer os limites e o caráter restrito da efetiva partilha de poder entre Estado e sociedade civil em grande parte dessas experiências.

Trata-se de um processo em curso, que movimenta grande número de sujeitos e organizações e que permanece ativo no Brasil². É tarefa das conferências de assistência social buscar problematizar as resistências, tensões e limites que se colocam nessas novas relações entre Estado e sociedade civil, e também no interior da própria sociedade civil, entendendo-as como parte da disputa política que se trava hoje, embora se reconheça uma correlação de forças desfavoráveis para o campo popular na conjuntura política atual.

2. Dados apontam para a existência de quase 30 mil conselhos municipais vinculados às políticas sociais, e mais de 60 conselhos nacionais. Estudo recente do IPEA, de fevereiro de 2009, sobre participação social nas conferências nacionais, revela que entre 2003 e 2006 foram realizadas 38 conferências nacionais e cinco internacionais, mobilizando cerca de 2 milhões de pessoas da sociedade civil e do poder público nas esferas nacional, estadual e municipal.



A experiência dos conselhos de políticas públicas - Balanço de quase duas décadas

A experiência “conselhistas” precisa ser pensada nesse amplo contexto de análise. Embora diferentes espaços de controle social tenham sido definidos e postos em funcionamento, conferências, fóruns, orçamento participativo, audiências públicas, plenárias populares, conselhos gestores e de direitos foram os espaços privilegiados para o exercício do controle social das políticas públicas.

Os conselhos de políticas públicas viabilizaram determinado modo de participação da sociedade civil na gestão pública, construído pela ação coletiva de inúmeros sujeitos sociais, especialmente no âmbito dos municípios. Trata-se de um novo modo de interlocução pública, que buscou ampliar e fortalecer o poder local e ampliar vozes e espaços de decisão dos interlocutores do Estado nas três esferas de poder, com o objetivo de interferir nas prioridades e direção assumidas pelas políticas públicas, que são uma responsabilidade estatal em resposta às necessidades sociais. Desse modo, os conselhos representam uma conquista da sociedade civil forjada naquele contexto de luta pela democratização da sociedade brasileira, que demanda um esforço continuado de todos os sujeitos comprometidos com sua efetivação nas diferentes áreas.

Contudo, hoje os conselhos têm sido discutidos, avaliados e tematizados a partir de distintas concepções, observando-se uma polarização das posições: para alguns, são instrumentos de democratização das relações de poder, na gestão das políticas públicas; para outros, uma forma de colaboração e cooptação da sociedade civil por parte do Estado. Nesses termos, ou os conselhos são pensados como arenas de conflitos em que diferentes projetos de políticas públicas entram em disputa ou, por outro lado, são analisados como espaços minados e cooptados, onde as diferenças desaparecem e prevalece uma hegemonia conservadora.

Em termos gerais, as principais questões levantadas apontam problemas de legitimidade dos participantes, uma vez que não conseguem traduzir o conjunto de interesses envolvidos, especialmente dos usuários e das organizações populares que deveriam representar. Mesmo entre aqueles que conseguem acessar e participar desses fóruns, haveria uma pronunciada assimetria de poder e de recursos em relação à influência que exercem sobre a tomada de decisões. Além disso, os desenhos institucionais e as relações que estabelecem com os contextos nos quais se inserem não permitem uma participação igualitária, estabelecendo-se uma distribuição desigual de poder entre os diferentes sujeitos e organizações da sociedade civil e os gestores, burocracias governamentais e trabalhadores envolvidos na produção e operação das políticas.

Mesmo assim, para muitos analistas, há que se considerar que esses novos espaços participativos, ainda que não se abram aos mais destituídos de poder, incorporam certos grupos até há pouco tempo excluídos dos processos de decisão das políticas públicas. Além disso, sua existência pressiona pela introdução de melhorias no funcionamento da gestão pública e introduz certa dose de experimentalismo participativo na esfera estatal, estimulando a criatividade dos sujeitos participantes e o aumento da diversidade dos interesses representados.

Nesse amplo debate, cada uma dessas visões sobre os conselhos traz implicações diferenciadas sobre o potencial político desses espaços de participação: desde a perspectiva que reconhece as dificuldades e desafios existentes e propõe estratégias de enfrentamento para superação e acerto de rota até as posições mais extremadas, que, por não vislumbrarem potência transformadora dos conselhos, sugerem o abandono desses espaços e o investimento de energias em



VII Conferência Nacional de Assistência Social

espaços não institucionalizados, que apresentariam possibilidades de explicitação do conflito social e maiores virtualidades de radicalização da luta política.

Cabe observar que muitas dessas reflexões não são excludentes e devem ser analisadas nas suas mútuas implicações, o que extrapola os objetivos deste texto. Contudo, é importante destacar nesse momento de avaliação da experiência “conselhistas” alguns elementos, entre os quais:

- A importância dos conselhos como mecanismo de controle social e como conquista democrática da sociedade civil;
- O fato de se tratar de experiência relativamente recente, que exige investimento político continuado para seu aperfeiçoamento;
- A afirmação de que estamos vivendo o esgotamento de um ciclo que precisa ser repensado na conjuntura atual, em termos de natureza, estrutura, composição, formato, representação;
- O reconhecimento da existência de uma série de equívocos e distorções que precisam ser identificados e discutidos coletivamente para que possam ser enfrentados e superados;
- A constatação de que se aprofunda hoje a disputa de significados e de interesses políticos em torno desse espaço público, e que o abandono dos conselhos pelas forças progressistas que estavam na sua origem pode trazer retrocessos para a proposta de radicalização democrática no campo das políticas sociais;
- E que, apesar da inovação que representam no âmbito da gestão pública, os conselhos não podem ser isolados de outras formas de mobilização política e organização da sociedade civil.

No âmbito dos Conselhos Municipais de Assistência Social, há inúmeras avaliações que demonstram que eles funcionam bem onde a sociedade civil é organizada. Ou seja, quando se combinam esses espaços institucionalizados de debate e negociação com outras modalidades de mobilização política que ocorrem fora dos conselhos, muitas vezes necessárias para fazer cumprir acordos ou pactuações que não estão sendo implementados pelos gestores públicos.

Nessa linha de análise, torna-se importante enfatizar que, embora os conselhos sejam mecanismos de controle social, eles também têm que ser controlados pela sociedade civil organizada que deve estar ali representada. Mas, para isso, os conselhos precisam extrapolar os próprios limites e criar mecanismos de escuta e articulação com os movimentos e organizações de defesa da política pública de assistência social, das necessidades sociais que ela deve responder e dos direitos que deve assegurar.

Sendo assim, os conselhos não podem ser considerados os únicos condutos da participação política e nem modelos exemplares da sociedade civil organizada. Esta é **uma** das formas que o movimento social conseguiu conquistar, que precisa ser acompanhada e avaliada atentamente, e combinada com outras modalidades de organização e mediação política.

O acompanhamento dos Conselhos de Assistência Social vem confirmando os limites a que são expostos, o poder de controle dos governos sobre a agenda política e a produção das políticas públicas, os riscos de burocratização, cooptação e rotinização do seu funcionamento. A centralização do poder nas mãos do Executivo fragiliza a autonomia dos conselhos diante das condições que os governos reúnem para interferir, neutralizar ou mesmo minar suas ações e decisões coletivas.

São inúmeros os exemplos que expressam essa interferência em todos os níveis, que vão desde a sonegação de informações, principalmente as relativas à previsão e à execução orça-



VII Conferência Nacional de Assistência Social

mentárias, o desrespeito ao tempo necessário para os conselheiros apreciarem e deliberarem sobre relatórios e projetos, passando pela nomeação dos representantes da sociedade civil sem a mediação de processo eleitoral democrático, mudanças unilaterais e manipulação nas regras eleitorais, cooptação de conselheiros, presidências impostas etc.

Na presidência dos Conselhos Municipais de Assistência Social, ainda é forte a presença das primeiras-damas, mas são frágeis as representações de trabalhadores e ausentes as organizações coletivas de usuários, não raro confundidas com a representação das entidades de assistência social, o que termina por sonegar dos usuários sua fala e presença autônomas.

No campo da sociedade civil, é preciso repensar também a própria dinâmica da participação e da representação nos conselhos, dada a heterogeneidade dos atores e das concepções ideológicas, a fragmentação de interesses e demandas, o deslocamento do debate substantivo da política de assistência social e de seus programas, serviços, projetos e benefícios, para a luta por interesses corporativistas, o que torna ainda mais difícil a construção de alianças estratégicas e processos de pactuação em torno de pautas coletivas.

Na representação das entidades de assistência social, verifica-se a presença de um conjunto heterogêneo e fragmentado de instituições e organizações, com antigos e novos interlocutores que disputam acesso ao fundo público: as tradicionais entidades assistenciais, com histórica intervenção na assistência social mas com forte tradição de autonomia em relação à regulação pública e ao controle social; as ONGs de diferentes naturezas, que passam a disputar novos espaços de intervenção, em muitos casos substituindo o papel do Estado e as responsabilidades estritamente governamentais; a chamada filantropia empresarial, que introduz nova racionalidade privada na produção de serviços, programas e projetos de interesse público.

No caso dos trabalhadores da assistência social, observa-se também um conjunto de fragilidades, problemas de organização coletiva e tensionamentos da representação, mesmo que a Resolução 23/2006 do CNAS tenha representado um avanço na regulamentação acerca do entendimento dos trabalhadores do setor. Uma série de constrangimentos se apresenta para o desempenho do papel dos trabalhadores como agentes públicos, entre eles a precarização das condições de trabalho e a insegurança dos vínculos trabalhistas no âmbito do SUAS.

Constatam-se, ao mesmo tempo, dificuldades da sociedade civil, dada a heterogeneidade e as disputas que a caracterizam, para assumir postura propositiva sem perder o sentido da crítica, trazendo riscos de despolitização das relações entre Estado e sociedade, fazendo desaparecer o conflito em nome de um discurso aparentemente homogêneo e consensual.

Também a representação governamental apresenta sérios limites, entre os quais a pouca clareza quanto aos critérios que definem sua composição e definição das políticas setoriais e áreas governamentais que devem estar representadas; desafios relacionados à qualificação dos representantes governamentais, em geral de segundo escalão, sem poder de decisão e de representação, com pouco domínio da política de assistência social e dos conteúdos tratados; dificuldades para construir alianças e articulações em torno das posições governamentais a serem representadas.



A representação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social

Essa questão permanece como grande desafio, sendo necessário repensar as formas de representação dos usuários, investir nas articulações com os movimentos sociais e associações populares, colaborar para estimular sua auto-organização e autorrepresentação, considerando que os usuários permanecem sub-representados em grande parte dos conselhos.

De fato, há um vazio de representação própria dos usuários, das suas associações e formas autônomas de organização. Trata-se de questão política da maior importância, uma vez que a assistência social representa solo fértil e caldo de cultura favorável à potencialização do assistencialismo autoritário e paternalista, que reproduz a subalternidade do “assistido” que não se reconhece nem é reconhecido como sujeito de direito.

A composição paritária dos conselhos é importante, mas sua análise precisa ser politizada. Quais as condições concretas que os representantes dos usuários têm de participar paritariamente, tanto do ponto de vista do acesso às informações quanto das condições materiais e de infraestrutura para efetivá-la? Os usuários da assistência social apresentam dificuldades concretas para se engajar na rotina e horário das reuniões e arcar com os custos de deslocamentos, estadia, ausência no trabalho, por não contar na maior parte das vezes com respaldo de suas organizações para tais fins. Isso coloca a necessidade de criar mecanismos e instrumentos que garantam as condições efetivas para a presença da representação dos usuários, uma vez que a pobreza é relação social que se expressa também pela ausência nos espaços públicos. A igualdade de condições de participação exige, pois, considerar as diferenças de recursos, tanto em termos de informação, conhecimento e poder, como das condições materiais para exercer a representação.

Para reverter o lugar político dos usuários da assistência social, é preciso ainda reconhecer e legitimar as associações próprias dos usuários, que muitas vezes não conseguem cumprir as exigências formais como pré-requisitos para a participação: estatutos registrados, diretorias constituídas, sede e outras formalidades que continuam a ser exigidas, mesmo com a Resolução 024/2006 do CNAS, que redefine o entendimento acerca dos representantes de usuários e de organizações de usuários da assistência social e flexibiliza os critérios para que suas organizações possam ser habilitadas no processo eleitoral. A desconsideração dessa resolução é reveladora da cultura autoritária ainda prevalente, que subalterniza os sujeitos em nome dos quais a política de assistência social busca legitimidade.

Novas exigências para o exercício do controle social no SUAS

Diante de tal contexto político complexo, como enfrentar as tarefas e os desafios que se colocam para fazer avançar o efetivo exercício do controle social no âmbito da assistência social?

Como vimos, é preciso alargar o conceito de controle social para além dos conselhos, sem desconsiderar sua importância política, e investir em múltiplos espaços de debate e articulação política daqueles segmentos da sociedade civil comprometidos com a autonomia dos usuários e com a afirmação do direito à assistência social pública, de qualidade e democrática a todos que dela necessitarem.

Também é fundamental repensar e investir no trabalho de base com os usuários nos territórios onde estão instalados os CRAS e CREAS e onde se prestam os serviços socioassistenciais e existem os grupos socioeducativos. O protagonismo da população precisa ser estimulado através de um processo pedagógico de experimentação de relações democráticas e participativas



VII Conferência Nacional de Assistência Social

junto a coletivos de usuários dos serviços, programas, projetos e benefícios, nas comissões de bairro, nos conselhos locais, nos fóruns e nas articulações com os movimentos populares.

Sabemos que a participação é algo que se aprende e se experimenta na relação com pares, no enfrentamento dos conflitos e na construção de processos cooperativos, na reflexão crítica sobre a realidade vivida e compartilhada por meio do debate e organização coletivos. Não vai haver ocupação espontânea de um novo lugar político de **sujeito de direitos** dos usuários dos serviços socioassistenciais se não houver um investimento político-pedagógico no cotidiano em que se desenvolve o trabalho social.

Por isso, é preciso discutir o controle social nos vários espaços onde ele deve acontecer. De que forma o controle social está sendo implementado nos CRAS? E nos CREAS? Como está se dando a participação dos usuários nos serviços, programas e projetos estatais e nos não estatais? Quais são os novos espaços de participação popular nessas unidades estatais de referência do SUAS? Como eles se articulam com os demais espaços públicos de exercício do controle social sobre a política de assistência social, como os conselhos e as conferências? Há experiências significativas sendo desenvolvidas e que precisam ser debatidas e socializadas!

Com o SUAS, crescem também a importância dos trabalhadores da assistência social e a necessidade de requalificação do espaço estatal e do órgão gestor. Os trabalhadores são agentes públicos mediadores de direitos. Por isso a participação nos espaços públicos como conselhos, fóruns e conferências e nas novas demandas de gestão do sistema exige o aprofundamento do debate coletivo, do desvendamento crítico da realidade, da organização política para o seu enfrentamento.

É preciso criar novas alianças políticas, tanto no âmbito governamental quanto no interior da sociedade civil, e, entre essas instâncias, avançar no debate com outros profissionais e demais políticas públicas, para inclusive aumentar a representação dos trabalhadores nos conselhos. Também é necessário aprofundar a articulação entre os múltiplos conselhos em funcionamento nas diferentes políticas públicas, tanto daqueles transversais a várias áreas, como criança e adolescente, idosos, juventude, pessoas com deficiência, como entre os conselhos das políticas setoriais como saúde, educação, habitação, trabalho, e também a relação interconselhos no próprio campo específico da política de assistência social.

Para concluir, indicamos alguns pontos que podem integrar uma agenda estratégica para aperfeiçoar o controle social no âmbito do SUAS – radicalmente público, democrático e participativo – capaz de afirmar um **novo lugar político dos usuários** na política de assistência social:

- fortalecer os espaços de controle social, como conselhos e conferências, para discutir e deliberar sobre a política de assistência social, em termos de suas prioridades, da qualidade dos bens e serviços públicos aos usuários e da garantia de acesso aos direitos socioassistenciais;
- avançar na articulação entre Conselhos de Assistência Social (nacional, estaduais e municipais) e conselhos das demais políticas setoriais, em torno de pautas e agendas comuns;
- ampliar e fortalecer novos espaços de participação da sociedade civil, menos formalizados e mais permeáveis à participação popular, como fóruns, plenárias e redes, entre outros;
- lutar para reverter a subalternidade dos usuários nos espaços públicos da assistência social, estimulando a criação de comissões locais eleitas pela população, nos CRAS e CREAS e nos serviços da rede socioassistencial;
- estimular a presença atuante e autônoma de organizações coletivas de usuários, que contribuam para conferir níveis crescentes de representação e legitimidade às deliberações na esfera pública da assistência social.





O protagonismo do usuário e o seu lugar político no SUAS: uma construção inadiável

Carlos Ferrari

Produzido pelo segmento de usuários do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), este artigo tem por objetivo apresentar subsídios para reflexões sobre o assunto, bem como estimular o debate a partir do resgate de conceitos, leis e resoluções do CNAS.

De início, é importante pensarmos no termo “protagonismo”. Para além de uma conceituação, verificamos que o protagonismo do usuário da assistência social foi uma conquista que nasceu a partir da Constituição Cidadã de 1988, uma vez que ela configura a política pública de assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Os usuários dessa política pública deixam a condição de favorecidos e passam a ser cidadãos de direitos, tendo assegurada a condição de cobrar daqueles que compõem a rede socioassistencial os direitos a eles garantidos.

Podemos identificar como marco histórico a Lei 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sancionada em 7 de dezembro de 1993. Naquele momento, o usuário da assistência social tem a sua participação assegurada, já enquanto diretriz dessa política pública, quando seu artigo 5º, parágrafo 2º, define como base para a organização “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

A LOAS define ainda, no artigo 17, a criação do Conselho Nacional de Assistência Social, que, em conjunto com os conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal, de acordo com o artigo 16, se constituirá como instância deliberativa da política. É importante lembrar que o parágrafo 2º do artigo 17 trata da representação da sociedade civil no CNAS nos seguintes termos:

II – 9 (nove) representantes da sociedade civil, entre 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.

Em 2006, o CNAS, por meio da resolução nº 24, regulamentou o entendimento acerca da representação de usuários e organizações de usuários. Três anos depois, ainda podemos encontrar questionamentos nesse sentido, em muitos casos por desconhecimento da citada resolução e, em outros, por uma leitura contrária à defesa da participação dos usuários na construção dessa política, questão que está garantida na LOAS.

Cabe neste momento resgatar alguns dos principais pontos abordados na resolução CNAS nº 24, a partir dos quais dialogamos com a realidade atual por meio de questionamentos, propostas e reflexões.

A citada resolução traz em seus considerandos:

que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004, definiu que um dos grandes



VII Conferência Nacional de Assistência Social

desafios da construção dessa política é a criação de instrumentos e mecanismos que venham garantir a efetiva participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos de direitos e não mais indivíduos e grupos de atendidos, sub-representados.

Isso posto, podemos perguntar como deve se dar a criação de instrumentos e mecanismos que venham garantir a efetiva participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos de direitos e não mais indivíduos e grupos de atendidos, sub-representados? Tendo claro que os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário.

E ainda:

Considerando que alguns desses grupos de usuários possuem mais antiga tradição organizativa (inclusive maior história de atendimento pelas esferas públicas e privadas), os novos grupos (como vida nas ruas, trabalho infantil, dependência de drogas, exploração sexual etc.) têm iniciado seu processo organizativo e de participação social através de movimentos que ainda não atingiram (alguns deles nem se propõem a isso) formas de estruturação burocrático-administrativa de atuação.

Nota-se então uma diferença de caráter histórico: de um lado, alguns segmentos nos quais se destaca o das pessoas com deficiência, já organizado em entidades prestadoras de serviços, organizações de assessoramento e defesa de direitos, e em alguns casos organizações que cumprem as duas funções; e, do outro, os novos públicos “empoderados” enquanto cidadãos de direitos, como já foi dito, porém não organizados formalmente ou mesmo não institucionalizados. Esse paradoxo mostra a importância de termos efetivado para a consolidação da política de assistência social o protagonismo de outros públicos ainda não inseridos nesse contexto.

Essa questão, no entanto, não significa, em nenhum momento, a negação das representações de usuários organizadas já existentes, pois o nosso protagonismo deve ser construído por meio do trabalho intersetorial e da união de forças.

Por outro lado, são inegáveis os discursos que buscam “satanizar” representações legítimas, em um claro jogo de poder. Essas pessoas se apresentam como defensores dos usuários, guardiões de seu protagonismo, e atacam qualquer tipo de organização formal. Assim, muitas vezes o segmento de usuários, que por motivos óbvios deveria estar unido, acaba sucumbindo diante dos clamores que no fundo buscam sua artificialização.

A resolução CNAS nº 24 lembra que os usuários vêm assumindo novas configurações, inclusive tendo sido contempladas novas categorias, pela própria PNAS, que incluiu novos sujeitos além das clássicas categorias de pobres e portadores de deficiências, sendo incorporados os atingidos por outras formas de vulnerabilidade, como famílias vítimas de violência doméstica e vítimas de exploração e abuso sexual, para citar os mais conhecidos.

A resolução diz também que “a regulamentação da participação dessas diferentes formas de representação e defesa de direitos deverá contemplar a diversidade e especificidades des-



VII Conferência Nacional de Assistência Social

“... formas organizativas”. Diante disso, as ações estimuladas pelo CNAS no sentido de promover a mobilização dos usuários para as conferências realizadas em 2009 são exemplos do desenvolvimento de mecanismos valorosos, que respeitam as diferentes realidades do País e promovem o envolvimento de diferentes sujeitos comprometidos com esse fim. Podemos então identificar os usuários da PNAS exercendo seu protagonismo não apenas em conselhos e fóruns, como também posicionando-se diretamente quanto à qualidade e efetividade dos programas, projetos, serviços e benefícios ofertados pela rede socioassistencial.

A participação é um direito do cidadão e consiste em participar na elaboração, execução e controle das políticas públicas em geral, com destaque para as políticas sociais, conforme expresso na Constituição brasileira. O protagonismo então configura-se como prova contundente da participação cidadã.

A participação plena, organizada e planejada da sociedade civil consegue transformações significativas na sociedade. Foi assim que neste País conseguimos derrubar a ditadura militar e elaborar a Constituição Cidadã, que exigiu muitos debates. Diante disso, podemos dizer que o protagonismo do cidadão brasileiro em todas as instâncias públicas é que vai trazer para o País serviços públicos e privados de qualidade e reduzir significativamente o número de pessoas que estão abaixo da linha de pobreza.

É o protagonismo do usuário dos serviços socioassistenciais prestados pela rede pública e por entidades de assistência social que fará do controle social uma realidade cotidiana. Assim se efetiva a participação dos usuários da assistência social, na formulação dessa política e no controle das ações em todos os níveis, conforme diretriz da LOAS. Dessa forma, o fazer perguntas sobre o funcionamento de um serviço público ou de natureza pública deve deixar de ser considerado uma ofensa ou uma oposição à gestão dos serviços para se tornar um componente natural na forma de agir do cidadão responsável.

Participar dos Conselhos de Assistência Social, órgão de controle social dessa política, permite aos usuários saber onde estão sendo aplicados os recursos públicos, para qual finalidade, que resultados pretendem alcançar, que resultados foram alcançados, que problemas serão solucionados, em que prazo. Essas são perguntas que traduzirão o protagonismo e o protagonista que sabe o que fazer, por que, como, onde, quanto custa e com quanto tempo, além de contribuir nas decisões para o uso desses recursos públicos.

As pessoas com deficiência e suas instituições representativas dão exemplo desse protagonismo. Foi assim que conquistaram os artigos constitucionais que tratam do assunto, as leis, as convenções internacionais e, principalmente, as cotas para o trabalho e a criminalização do preconceito.

Assim, o protagonismo do usuário da assistência social não deve ser visto como o protagonismo dos sujeitos da assistência social, mas o protagonismo cidadão, de sujeitos que mudam a conjuntura do País.

A resolução CNAS nº 24/2006 expressa as diretrizes da LOAS quando define, no artigo 1º, que os usuários da assistência social “são sujeitos de direitos e público da PNAS e, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário”. Dá ênfase aos objetivos da política de assistência social no que tange ao



VII Conferência Nacional de Assistência Social

protagonismo e à emancipação desses usuários. E ainda reconhece como representação de usuários as organizações ou outras denominações sob diferentes formas de constituição jurídica, política e social, como descreve o primeiro parágrafo.

§ 1º Serão considerados representantes de usuários pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social.

É importante salientar que, em se tratando de organizações de usuários juridicamente constituídas, exige-se que os usuários façam parte dessa estrutura organizacional, mediante participação efetiva nos órgãos de direção, ou seja, nas instâncias que definem os rumos dessa organização. Dessa forma, a resolução vem reforçar o protagonismo dos usuários também nessas organizações, contribuindo, assim, para que sejam representados por quem conhece e vivencia suas necessidades e questões cotidianas.

§ 2º Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos, a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando foro caso.

Por fim, conclui-se que essa resolução vem reafirmar a necessidade do compromisso de todos – trabalhadores, gestores públicos e de entidades de assistência social e conselheiros – com a participação e o protagonismo dos usuários de assistência social, efetivando assim sua condição de sujeito de direitos garantido na Constituição Federal de 1988.

Acreditamos que podemos contribuir para a construção de uma sociedade justa e igualitária, prevista na Constituição brasileira, e esta deixa de ser tarefa de alguns e passa a ser tarefa de todos. O Estado deixa de ser o “Estado do governo” e se torna o “Estado-Nação” construído pelo povo brasileiro.

Laswell afirma que poder é “o fato de participar da tomada das decisões”. Esse entendimento é fundamental em se tratando do debate acerca das questões ligadas à participação dos usuários da assistência social. Outra questão a ser considerada são as condições em que o usuário exerce sua participação, hoje, na construção dessa política. A seguir, apresentamos análise de algumas delas:

Representatividade

Falar por um segmento muitas vezes acaba se configurando em uma aventura para aqueles que desconsideram a importância de um corpo coletivo. Assim, o indivíduo fala com base em suas demandas, suas potencialidades e suas expectativas. O debate fica comprometido, pois o interesse do todo não é levado à mesa, muitas vezes sendo substituído por um discurso possível apenas no campo das ideias e frágil diante das múltiplas realidades. A compreensão da importância da representatividade deve ser construída e valorizada em um processo inicial de mobilização de usuários de qualquer segmento.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

A representatividade deve ser assegurada àquele ou àquela que melhor representa os interesses do segmento, independentemente de sua condição política, econômica ou social. A quem representará o grupo, que deverá ser identificado por ele, sem nenhum viés do facilitador que conduzirá o processo de mobilização.

É fato, porém, que o cidadão usuário da política pode falar por si enquanto sujeito que questiona um serviço, um benefício ou condições de atendimento. Representatividade apresenta-se como fundamental quando o usuário passa a participar dos organismos de controle social.

Autonomia

É óbvio que, se relacionada à representatividade, a autonomia acaba sendo relativa no exercício da representação. Isso significa que o indivíduo que representa determinado segmento deve cumprir as determinações a ele apresentadas.

Quando falamos do protagonismo do segmento, no entanto, a autonomia deve ser absoluta. Infelizmente, algumas vezes, isso acaba não ocorrendo. Cooptação política, interesses individuais e interesses corporativos acabam subliminarmente contaminando o processo democrático. A autonomia deve ser não apenas política, mas também financeira e infraestrutural.

Conhecimento

A autonomia e a representatividade só podem ser asseguradas pelo conhecimento consistente das demandas de seu segmento por aquele que exerce a representação. Aqui não nos referimos ao conhecimento acadêmico, mais sim a todo o conhecimento adquirido pelo indivíduo em sua vivência enquanto usuário da política e sujeito atuante na luta pelos direitos de seu segmento. O conhecimento protege de manipulações e o “empodera” para o debate.

Compromisso ético

No exercício de mobilização de qualquer segmento, faz-se necessário um debate aprofundado quanto a seus compromissos éticos. A democracia participativa traz consigo a possibilidade de um envolvimento substancial da sociedade no debate das questões inerentes aos seus direitos e deveres. Traz também a necessidade de maior compreensão ética do papel dos grupos e indivíduos na condução desses processos.

Podemos então concluir que estamos passando por um momento de grandes conquistas e transformações. A velocidade de todas essas mudanças e o conjunto de interesses envolvidos são diversos e devemos ficar atentos para que nossa luta e nossas conquistas não se transformem em panfletos de alguns que têm seus ideais como verdades absolutas.

O CNAS pode hoje se orgulhar de contar com seis representantes legítimos de usuários e de organizações de usuários. Deve, no entanto, atentar para que muito ainda pode ser feito e muitos outros segmentos devem se fazer representar. Essa necessidade configura-se não apenas no Conselho Nacional, mas também nos estaduais, municipais e do Distrito Federal.





Faces e interfaces da política de assistência social na perspectiva das entidades de assistência social e o vínculo SUAS

Renato Saidel Coelho

Os objetos de análise propostos neste trabalho primam pela leitura e observação empírica de uma realidade e de experiências concretas vivenciadas por algumas entidades de assistência social, que reconhecem legítimas e necessárias suas contribuições neste processo de maturação dessa política pública brasileira, por isso seu conteúdo expressa o acúmulo possível no segmento das entidades na atual gestão do CNAS.

Em que pesem todas as conquistas contemporâneas, traduzidas pela instituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), é mister entender que há aspectos políticos e técnico-operativos que precisam ser mais bem estruturados na arquitetura da política, para que tais empreendimentos de fato se constituam como mecanismos garantidores e afiançáveis de direitos sociais.

Nesse contexto de redimensionamento da política, vamos localizar o fenômeno do vínculo das entidades de assistência social e sua inserção na rede socioassistencial, bem como e as imbricações sociais originárias dessa relação.

Numa perspectiva didática de abordagem de tal temática, faz-se necessário estabelecer um alinhamento conceitual que permitirá melhor compreensão do tema em análise.

Entidades de assistência social e o vínculo SUAS

A primeira conceituação está preconizada na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), em seu artigo 3º, que considera entidade e organização de assistência social aquela que presta, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela LOAS, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

Após essa definição legal, verifica-se no Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social tratadas no mencionado artigo da LOAS, que entidade e organização de assistência social são as que prestam atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social, que devem garantir a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário, e ter finalidade pública e transparência nas suas ações.

Mais adiante, o texto legal especifica o que são as entidades e organizações citadas. São “aquelas que atuam de forma continuada, permanente e planejada, estabelecendo que as de atendimento prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial dirigidos às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos da Lei nº 8742, de 1993, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) de que tratam os incisos I e



VII Conferência Nacional de Assistência Social

II do art. 18 daquela lei”. Que entidades e organizações de assessoramento são “aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da assistência social, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela lei”. E que entidades e organizações de defesa e garantia de direitos são “aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela lei”.

O referido decreto traz ainda uma exigência para as entidades e organizações de assistência social, que devem estar inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal para seu funcionamento regular.

Avaliar a relação das entidades de assistência social na perspectiva de seu vínculo com o SUAS constitui tarefa complexa e permeada, em certa medida, por uma tensão entre os atores sociais que protagonizam a política de assistência, haja vista uma imprecisão conceitual e teórica, ou até mesmo sua ausência, acerca de como se processa esse vínculo no interior da gestão do SUAS, qual o seu código de ética e instrumentos técnico-operativos necessários a sua eficácia e eficiência.

Como partícipes desse movimento de construção acerca do tema, vislumbramos a necessidade preliminar de compreender os elementos que sustentariam essa noção de vínculo e que elementos se constituiriam como pilares dessa relação. Concebemos então que o vínculo pressupõe uma relação de reciprocidade e de afinidade nos processos de intervenção sobre determinada realidade social e que os atores envolvidos nessa dinâmica se percebem como sujeitos singulares no enfrentamento da pobreza e na instituição de um Estado de proteção social.

Devido a uma literatura inconsistente no que tange à relação das entidades pelo prisma do vínculo com o SUAS, abordamos alguns elementos que podem elucidar e conferir mais clareza a esse fenômeno.

Está na Constituição Federal de 1988, no artigo 194, que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade civil, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Na Lei Orgânica da Assistência Social, também encontramos a participação da sociedade civil na efetivação da política de assistência social. De fato, verifica-se participação cada vez mais expressiva desse segmento, seja no campo político ou no atendimento aos usuários, sistematizado pela adesão à rede socioassistencial corroborada pelo Sistema Único da Assistência Social.

A norma legal em vigor explicita que as entidades e organizações de assistência social devem estar inscritas no Conselho Municipal ou Distrital de Assistência Social, na forma do artigo 9º da LOAS; atender, sem exigência de contraprestação e sem qualquer discriminação ou restrição, aos beneficiários abrangidos pela LOAS, respeitadas sua capacidade de atendimento e os indicadores de monitoramento e avaliação do SUAS.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) reitera que a vinculação ao SUAS é o reconhecimento de que a entidade integra a rede socioassistencial, ofertando seus



VII Conferência Nacional de Assistência Social

serviços na perspectiva de garantia de direitos dos usuários da política de assistência social, balizados pelo direito à convivência familiar, comunitária e social; direito ao desenvolvimento da autonomia familiar à acolhida; à renda e sobrevivência a riscos circunstanciais.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) estabelece que “a relação entre as entidades de assistência social e o SUAS se dá por meio de um vínculo, pautado pelo reconhecimento da condição de entidade parceira da política pública de assistência social. O vínculo será estabelecido a partir desse reconhecimento pelo órgão gestor, da inscrição no respectivo Conselho de Assistência Social, da identificação de suas ações nos níveis de complexidade, definidos pela Política Nacional de Assistência Social 2004, e de sua possibilidade de inserção no processo de trabalho em rede hierarquizada e complementar. A forma de viabilização de tal procedimento deverá contemplar a definição de instrumental – base para sua operacionalização”, como conceituação de vínculo SUAS, e conseqüentemente fortalecimento do papel político das entidades nesse contexto.

Controle social e participação popular

O exercício do controle social está garantido no artigo 204 da Carta Magna, que reza: “As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 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.”

Portanto, a vinculação ao Sistema Único de Assistência Social necessariamente deve passar pelo reconhecimento, por parte do órgão gestor, que qualifica as entidades como parceiras da política pública de assistência social, contemplando ainda sua inserção no cenário do controle social efetivado pela sociedade, através de usuários, conselhos e demais órgãos de controle previstos na legislação.

É necessário aprofundar o debate em torno da legalidade e limites das fronteiras do controle social a ser exercido sobre essas entidades, bem como a definição de sua autonomia administrativa, posto que são entidades privadas, ainda que sem fins econômicos, e parceiras da política pública de assistência.

O que se propõe é que o controle social deve estar estritamente limitado ao cumprimento por parte da entidade ou organização ao preceituado pela LOAS, NOB/SUAS, Política Nacional de Assistência Social e outras normas que estabeleçam os pilares da política pública de assistência social em nossa nação.

Por outro lado, a entidade e organização de assistência social deve também exercer seu papel de agente de controle social sobre o poder público. No tocante às entidades de assistência social, se faz necessário clarificar a interface entre o poder público, as organizações de assistência social e os usuários da política pública.

Há que ressaltar ainda uma urgente necessidade, que tem sido secundarizada e se refere ao custo dos serviços prestados pelas entidades de assistência social, bem como o financiamento



VII Conferência Nacional de Assistência Social

público para aquelas que se vincularem ao Sistema Único de Assistência Social. Tudo isso nos remete à reflexão sobre os pontos abaixo:

- As entidades serão remuneradas nos moldes do SUS (Sistema Único de Saúde)? Quais mudanças seriam necessárias? Quais os aspectos positivos e negativos do vínculo SUS para que o vínculo SUAS seja aprimorado?
- Quais as fontes de financiamento?

A ausência de respostas a essas questões prementes dificulta a adesão das entidades ao vínculo SUAS nos moldes que estão sendo propostos e desenhados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Por outro lado, a população também deverá ser participante ativa, através de organizações representativas, na formulação das políticas públicas de assistência social, bem como no controle das ações em todos os níveis, como devidamente garantido em nossa Constituição Federal.

Articulação intergovernamental

Quanto à questão do diálogo e da articulação entre as entidades e organizações de assistência social e os gestores nos três níveis de governo, verifica-se a necessidade de um cuidado maior, posto que a responsabilidade constitucional pela prestação da assistência social a quem dela necessitar é do Estado, em seus três níveis de governo, e as instituições e organizações de assistência social, por suas finalidades e valores, acabam por desempenhar essa nobre tarefa estatal, mediante convênios ou custeio próprio das ações socioassistenciais.

Essa interface, por vezes não muito clara, é de suma importância para maior efetividade das ações público-privadas no campo da assistência social. Para o sucesso dessas ações, é fundamental haver diálogo e articulação das entidades e organizações de assistência social com o poder público nas três esferas de governo.

Para que haja articulação e diálogo efetivo e produtivo, é necessário que as entidades não fiquem submissas a questões partidárias, que transcendam essas injunções, ao contrário de determinados gestores que, ao assumir uma pasta de qualquer natureza, desconsideram tudo que seu antecessor realizou e iniciam uma nova caminhada no campo da assistência social, como se nada do que fora realizado anteriormente pudesse ser aproveitado ou estivesse de acordo com os postulados da política de assistência social.

Há ainda a questão de gestores que se negam veementemente a ouvir as entidades e organizações de assistência social, impedindo sua participação contributiva na formulação das políticas públicas de assistência social, transformando-se em meras executoras das políticas definidas pelo gestor autoritário e antidemocrático, o que, inclusive, macula o controle social que deve ser exercido pelas entidades e organizações de assistência social enquanto integrantes da sociedade civil de nosso País, fragilizando o protagonismo e a confiança mútuas entre os participantes da política de assistência social.

Portanto, acredita-se no trabalho em rede, que possibilita maior efetividade e abrangência das ações e recursos utilizados em determinado território.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

Outro fator determinante para o sucesso do trabalho em rede em determinado território é que cada integrante da rede conheça bem o trabalho realizado pelos demais atores, entendendo os limites, a forma de atuação, missão, visão e valores, potencializando a tecnologia social existente no território.

A participação do poder público nesse processo de articulação deve se dar não como órgão fiscalizador ou punitivo, mas como agente facilitador para a efetividade das ações dos atores da rede, funcionando como elemento mediador para solução de conflitos que eventualmente surjam nesse contexto.

Metas do Plano Decenal quanto às relações público-privado na implementação do SUAS

No tocante às metas do Plano Decenal para as relações público-privado na implementação do SUAS, verifica-se a necessidade tanto das instituições e organizações sociais quanto do poder público de superar desafios.

Para demonstrar tal situação, convém mencionar algumas metas ainda não alcançadas, tais como uma política efetiva, em nível nacional, de parceria com entidades e organizações de assistência social de fins não econômicos, e critérios e padrões de qualidade, ainda não estabelecidos.

Um instrumento legal de mediação desse processo são as audiências públicas ocorridas em vários lugares do País. Entretanto, a realidade dessas audiências públicas é um direcionamento em que muitas instituições sociais são convidadas a participar, com o escopo de evitar o não conveniamento de determinado serviço levado à audiência pública.

Isso se dá principalmente pela falta de maior divulgação dos editais de audiências públicas e pela desinformação de muitas entidades e organizações sobre como proceder num processo de audiência pública, principalmente no tocante à formulação da proposta, plano de trabalho e juntada dos documentos necessários e exigidos pelo edital. Finalmente, destaca-se a importância de que a política de assistência social seja parametrizada em lei, unificando-se assim a linguagem nacional para a práxis.

Considerações finais

Os aspectos abordados neste texto, como elementos que fazem parte da política de assistência social em curso e em desenvolvimento no Brasil, evidenciam traços de uma política marcada por episódios exitosos, conflitantes, positivos, mas também contraditórios, assentados em consensos e dissensos entre os diferentes atores que protagonizam a história dessa política.

Contudo, é preciso reconhecer que o percurso trilhado nessa história leva-nos a identificar os avanços e esforços que se processam cotidianamente pelos atores que se comprometem com um Estado democrático de direitos.

Os elementos aqui abordados constituem desafios e questões a serem superadas e cabe-nos traçar planos e objetivos para enfrentá-los, de modo que, na próxima Conferência Nacional, possamos nos orgulhar de mais uma trajetória trilhada com êxito na história da assistência social brasileira.





O trabalhador do SUAS e o protagonismo do usuário: bases para uma atuação democrática e participativa

Margareth Alves Dallaruvera

Para nós, trabalhadores da assistência social, a VII Conferência Nacional de Assistência Social trará um diferencial. Estaremos debatendo nosso papel estratégico como agentes públicos, viabilizadores de direitos das famílias e indivíduos, e nossa participação ativa no controle social. Avançaremos na defesa intransigente do exercício democrático da gestão pública, que possibilita à sociedade organizada intervir nas políticas públicas e sociais, interagindo com o Estado para a definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação das três esferas de governo.

Quem somos nós, os trabalhadores da política de assistência social?

Somos mediadores de direitos, principal tecnologia da política de assistência social. Integramos as equipes das unidades públicas estatais de referência da assistência social, os CRAS e CREAS, e os demais serviços, programas e projetos operados pela rede socioassistencial. Além de executores da política, estamos presentes em sua gestão e em seu controle social. Nossa principal função é garantir e potencializar o protagonismo dos usuários. Nas ações cotidianas, em nossa prática profissional, devemos nos comprometer com a construção de espaços democráticos de discussão e organização junto aos usuários para que se “empoderem”, obtenham informações significativas e percebam a importância de sua organização na garantia de acesso aos direitos prescritos nas legislações em vigor. Estamos tratando do processo de politização do atendimento, isto é, tornar inerente ao atendimento que fazemos o debate sobre direitos, democracia e democratização e participação popular.

Essa prática propositiva dos trabalhadores garantirá o rompimento com paradigmas tradicionais e conservadores, para que possamos coletivamente garantir a assistência social como política pública, dever do Estado e direito do cidadão. Nesse direcionamento, temos a clareza de que os trabalhadores (assistentes sociais, psicólogos, antropólogos, sociólogos, pedagogos, administradores, contadores, economistas, educadores sociais, agentes administrativos, entre outros que integram as equipes do SUAS) deverão ainda assumir as dimensões técnicas, políticas e éticas expressas tanto em seus códigos normativos próprios quanto nos marcos regulatórios do SUAS.

Há um falso dilema na sociedade brasileira sobre a definição de quem é ou não “trabalhador” da assistência social. Entendemos que se trata de um mito. Mito fundado num complexo binômio, que, de um lado, hierarquiza distintivamente os trabalhadores, estabelecendo cisão entre os que gestam e os que operam; e, de outro lado, reforça a desprofissionalização da área, legitimando o voluntarismo (com doses dogmáticas de messianismo) e o primordismo (travando o processo de superação do assistencialismo e do clientelismo). O fato é que o Sistema Único admite uma gama diferenciada de atuações profissionais, estando assim cada vez mais permeável ao exercício da interdisciplinaridade, ao mesmo tempo em que se concebe a complementaridade entre as funções e ocupações, com preponderância do trabalho profissional e profissionalizado.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

Um dos principais desafios postos à consolidação do Sistema Único de Assistência Social e que tem rebatimento direto na organização da gestão do trabalho é a aquisição de informações sobre a “estrutura humana” da assistência social. Isto é, é necessário avançar no conhecimento sobre os recursos humanos na área, a fim não apenas de qualificar a gestão dos serviços, mas também a gestão do trabalho.

Dados relevantes são apontados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social), que aponta que em 2005 havia aproximadamente 140 mil pessoas ocupadas na área de assistência social nas administrações municipais. Isso significa que a assistência social era responsável por ocupar 2,9% do total do pessoal ocupado na administração municipal brasileira. No que se refere ao vínculo empregatício, 53.513 pessoas eram contratadas na condição de estatutários e 17.924, celetistas. Entre os estatutários, 16.098 possuíam ensino fundamental; 21.288, ensino médio; 12.367, ensino superior; e apenas 2.046, pós-graduação. Entre os celetistas, a pesquisa apontou que 5.366 possuíam ensino fundamental; 7.817, ensino médio; 3.942, ensino superior; e 570 profissionais possuíam pós-graduação. (Brasília: MDS/MPOG/IBGE, 2005).

Os dados revelam que a política de assistência social, historicamente, vem tendo sua gestão operada por número significativo de trabalhadores com ensino médio e fundamental, tanto com vínculo estatutário como celetista. O inverso ocorre quando falamos da prestação direta dos serviços. A pesquisa não nos permitiu investigar as relações de trabalho das pessoas ocupadas em funções de atendimento direto vinculadas aos serviços exclusivamente estatais. Todavia, uma outra pesquisa, a PEAS (pesquisa sobre as entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil, IBGE, 2006) aponta que, dos quadros profissionalizados das entidades, 35% (a maioria) possuíam nível superior. Por analogia, podemos considerar que o mesmo deve ocorrer nas unidades públicas estatais de referência do SUAS, uma vez que a NOB/RH define que as equipes de referência desses equipamentos não pode prescindir de assistentes sociais e psicólogos, entre outros profissionais.

Outro dado importante que merece ser analisado com atenção é que a PEAS aponta que, dos 519.152 colaboradores que atuam nas entidades, “os voluntários constituem a maior parte, respondendo por 53,4% do total” (página 27). Também são parte considerável da força de trabalho levantada nas administrações municipais pela MUNIC, 25%.

Essa realidade, se de um lado demonstra a crescente capacidade organizativa e solidária da sociedade brasileira, de outro atesta os evidentes impactos do deslocamento recente das responsabilidades do Estado brasileiro quanto ao enfrentamento da questão social para a sociedade civil. Nos preocupa, enquanto trabalhadores da área e executores de “trabalho profissional e profissionalizado” não por questões corporativas, mas sim pelo compromisso ético em entender e lutar pela qualificação, pela laicização e pelo respeito à coisa pública que não se pode e nem se deve confundir com o mundo privado.

Outro grande desafio posto para o sistema é potencializar seus trabalhadores e garantir que tenham a formação necessária para o exercício de suas funções no sistema, garantindo acesso aos serviços socioassistenciais com qualidade para todos aqueles que necessitarem dessa política pública. Esse desafio se consolida na efetivação da implantação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB/RH, aprovada pelo CNAS em 2006.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

Outra reflexão necessária a se fazer nos fóruns dos trabalhadores do SUAS é a imediata recomposição dos quadros de nível superior, para garantir o atendimento de qualidade das necessidades das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, risco social e pessoal nos territórios, tendo em vista o acúmulo de ações necessárias a serem realizadas e a garantia da saúde física e mental dos trabalhadores da área e, ainda, a nova lógica de integração de serviços e benefícios, principalmente nos municípios de pequeno porte I e II.

A pesquisa MUNIC aponta, ainda, um total de 27.300 trabalhadores sem nenhum vínculo efetivo nas administrações municipais, apenas em cargos comissionados. Desse total, 4.645 possuem ensino fundamental; 13.025, ensino médio; 7.680, ensino superior; e 1.255 com pós-graduação. Dos 5.855 estagiários identificados na pesquisa, 726 possuem ensino fundamental e 4.927, ensino médio (MUNIC IBGE 2005). Essa realidade exige do sistema uma qualificação para esses trabalhadores de nível fundamental e médio, tendo em vista as várias situações de vulnerabilidade, risco social e pessoal em que se encontram as famílias e indivíduos atendidos nos equipamentos e serviços socioassistenciais e a sua função nas equipes de referência, como educadores e orientadores sociais.

Esses dados nos remetem a uma preocupação: quem são e como estão exercendo a gestão do SUAS nas três esferas de governo? Como os serviços, de caráter continuado, estão sendo ofertados à população, uma vez que os cargos comissionados são temporários? Surpreendentemente, a pesquisa nos aponta que apenas 202 estagiários são de nível superior. Portanto, urge a necessidade de um perfil mais apurado de todos os trabalhadores da área da assistência social, pois defendemos uma política de acesso aos direitos socioassistenciais, com qualidade no atendimento.

Quanto à formação profissional, de nível superior, vejamos os dados no Brasil: assistentes sociais (12.543), terapeutas ocupacionais (237), psicólogos (4.481), médicos (507), enfermeiros (337), pedagogos (4.553), sociólogos (311), advogados (977), jornalistas (103) e nutricionistas (442); a pesquisa não apontou a formação de nível fundamental e médio (MUNIC IBGE 2005). Chamamos a atenção de todos os trabalhadores para a inserção, nas equipes de referência, dos profissionais da medicina, terapeutas e enfermeiros, conforme os dados acima. Qual função estarão exercendo no SUAS? Qual concepção é entendida por esses profissionais da política pública de assistência social? Quais atividades estão sendo viabilizadas nos CRAS e CREAS para potencializar o caráter protetivo de indivíduos e famílias?

Diante dessas informações, vale ressaltar que a política pública de assistência social possui identidade própria. Ela não é uma política subsidiária às políticas de educação e saúde, e sim reforçadora e potencializadora do caráter protetivo das famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal. Portanto, reafirmamos a função precípua dessa política pública alicerçada de direitos.

A Constituição Federal de 1988, ao integrar a assistência social à seguridade social, junto com a saúde e previdência social, reafirma uma concepção mais ampla na garantia das demais políticas públicas. Analisando o quadro referente à formação profissional, é clara a indicação de uma “política pobre para pobre”, visto que os usuários da assistência social são aqueles a quem as demais políticas públicas e sociais não conseguiram alicerçar direitos. Ou seja, diante da não oferta dos direitos à saúde ou à educação, encaminha-se o “pobre”, pela sua condição, para a assistência social. Reafirmamos essa política pública para quem dela necessitar, independentemente de classe social ou condição econômica.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

É sabido que, com as grandes transformações no mundo do trabalho, em que o Estado diminui seu potencial de efetivar uma austera política de recursos humanos e eleva o sucateamento dos serviços públicos em prol da iniciativa privada, deixando por outro lado sua responsabilidade para com a sociedade civil, cria-se uma grande dívida para a maioria da população brasileira, tendo como consequência grandes desigualdades sociais. Essa situação foi presenciada durante a década de 1990, tendo em vista o processo tumultuado de desconstrução da capacidade administrativa e reguladora do Estado brasileiro. Para a população, o governo daquela época deixou a mensagem de que o excesso de servidores públicos e salários de elite emperravam a máquina administrativa. Nessa direção, inicia-se um clima desfavorável à valorização da força de trabalho na administração pública.

É justamente em 1990 que o governo sanciona a lei referente ao regime jurídico único para os servidores da rede federal. Em 1995, é apresentado o Plano de Reforma Administrativa do Estado, estabelecendo novas normas jurídicas para o trabalho. Durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, permanece a preocupação central com a contenção de gastos com pessoal na administração pública. Emerge nesse período a Lei Camata, nas versões 1995 e 1999, que estabelece limite de despesa nas três esferas de governo. Como consequência da política de modernização da administração do Estado e da contenção dos gastos com pessoal dos poderes executivo, legislativo e judiciário, surge em 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Somente a partir de 2003 se investe na retomada do Estado como viabilizador das políticas públicas e na reafirmação do direito dos trabalhadores, conforme consta na Carta Magna de 1988, com a obrigatoriedade do concurso público para fins de provimento de cargos em todas as instituições da administração pública e regime unificado de trabalho. Trabalhadores terceirizados e temporários estão sendo substituídos por servidores efetivos por meio de concursos públicos. A máquina estatal passa a assumir um componente de participação efetiva da sociedade civil e se inicia um processo de pactuação entre governo e organizações sindicais, com as mesas nacionais de negociação junto aos ministérios.

Segundo Roberto Passos Nogueira, “na análise dos problemas de gestão e regulação do trabalho no SUS, são tomados como referência dois direitos de cidadania estabelecidos pela Constituição Federal de 1988: a obrigatoriedade universal do concurso público e os preceitos de acesso universal e de integralidade do atendimento”.

Podemos trazer essa mesma análise para o SUAS, visto que a força de trabalho ainda se encontra significativamente precarizada.

Outra questão fundamental para esse sistema, já mencionada neste artigo, é a garantia da materialização da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH/SUAS), aprovada em 13 de dezembro de 2006. Os princípios e diretrizes que regem tanto a PNAS 2004 quanto a própria Norma Operacional devem ser arcabouço teórico para resguardar os direitos dos trabalhadores do SUAS. Para medirmos os direitos das famílias e indivíduos que necessitam dessa política pública, temos que ter nossos direitos garantidos e assegurados nas três esferas de governo.

Algumas diretrizes e princípios estabelecidos na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS são relevantes a destacar neste artigo, tendo em vista a construção coletiva, com várias contribuições que foram agregadas, a pactuação entre as três esferas de governo e a aprovação pelo CNAS:



VII Conferência Nacional de Assistência Social

1. a gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve pautar-se por:
 - a. garantir a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores e o fim da terceirização;
 - b. garantir a educação permanente dos trabalhadores;
 - c. realizar planejamento estratégico para garantir a gestão democrática e participativa com controle social;
 - d. e integrar e alimentar o sistema de informação (CADSUAS).
2. As diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários (PCCS) devem ser instituídas pelas três esferas de governo. Para tanto, urge a necessidade de inserção, no Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual, de orientações específicas em relação à valorização dos trabalhadores nos níveis estaduais e municipais.
3. As diretrizes para as entidades e organizações de assistência social devem buscar garantir os pontos essenciais contidos na NOB/RH/SUAS, principalmente no que se refere ao tratamento isonômico entre os trabalhadores da rede pública e da rede prestadora de serviços. Deparamo-nos com realidades duras e cruéis para os trabalhadores da área, uma vez que convivem com total falta de investimento para garantir seus direitos trabalhistas, salários dignos e condições de trabalho adequadas.
4. As diretrizes para o cofinanciamento da gestão do trabalho. Ressaltamos a importância de rubrica específica para valorização e formação contínua dos trabalhadores do SUAS. Isso implica uma conquista: que, por meio de instrumentos legais, os recursos transferidos pelo Governo Federal possam permitir pagamento remuneratório dos trabalhadores e alocação de recursos próprios nos orçamentos de cada esfera de governo, para realização de concurso público e formação continuada dos trabalhadores.

A NOB/RH/SUAS aponta ainda, responsabilidades e atribuições dos gestores das três esferas de governo. Uma das principais para os trabalhadores do SUAS é o compromisso pela efetivação da política de recursos humanos. Esse compromisso, assegurado nessa normativa, expressa e reafirma o trabalhador do sistema como principal tecnologia da política pública de assistência social.

Os caminhos a serem percorridos são longos, mas se devem reconhecer os grandes avanços conquistados desde a Constituição Federal de 1988 até 2005, ano em que se inicia o processo de implantação do SUAS no Brasil, com a aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS pelo CNAS. São várias as conquistas dos trabalhadores da área, mas 2006, com a aprovação da NOB/RH/SUAS, traduz os grandes anseios dos trabalhadores, que sempre efetivaram a política pública de assistência social. Vale reafirmar que um dos grandes desafios para o sistema é a materialização da normativa que qualifica, no âmbito da gestão pública, a gestão do trabalho.

A representação, no CNAS, dos trabalhadores do SUAS apresenta a seguir algumas inquietações dos profissionais, expressas em vários espaços de debates, como conferências e seminários, entre outros:

1. “Estamos nos equipamentos públicos estatais, seja nos CRAS ou CREAS, muitas vezes sem condições de trabalho, convivendo com diferentes situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal, que atingem parcela significativa da população brasileira.”
2. “Nossos contratos de trabalho, na maioria das vezes, são precários, a admissão acontece via pregressões, com claras evidências da desvalorização da força de trabalho.”



VII Conferência Nacional de Assistência Social

3. “O primeiro-damismo, ainda bastante presente na administração pública, principalmente na área da assistência social, impossibilita a ruptura do modelo assistencialista para a implantação e consolidação do modelo socioassistencial.”
4. “As entidades e organizações de assistência social ainda não conseguem valorizar nossa força de trabalho. Somos submetidos a baixíssimos salários e ausência de acordos coletivos de trabalho que nos garantam dignidade e acesso aos direitos trabalhistas. Mesmo assim, no cotidiano da nossa ação profissional, dialogamos com os usuários da assistência social, primando pela intersetorialidade como estratégia de gestão e vislumbrando a garantia de direitos na rede socioassistencial.”
5. “Os gestores públicos nos terceirizam, alegando a inviabilidade de efetivar concursos públicos, principalmente pela ausência de quadros e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.”

Esses têm sido os pronunciamentos dos trabalhadores do SUAS apresentados nos vários eventos de que temos participado. Nós, trabalhadores do SUAS, representantes desse segmento no CNAS, temos a certeza de que o processo de trabalho será alterado com o compromisso e a ação de todos que defendem a assistência social como política e pública e de direito universal. Para concluir, é importante registrar que, se não houver compromissos a serem assegurados na garantia intransigente dos direitos trabalhistas, a gestão do trabalho no âmbito do SUAS ficará comprometida. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS deve ser, de fato, materializada nas três esferas de governo, visando romper com essa realidade que perpassa a gestão da política pública de assistência social, principalmente em âmbito municipal. Esperamos que a VII Conferência Nacional de Assistência Social seja um marco para a gestão do trabalho do SUAS, tendo como principal deliberação a indicação de pauta para a VIII Conferência Nacional, que terá como tema “Gestão e Regulação do Trabalho no Âmbito do SUAS”.



Democratização da gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental

Renato Francisco dos Santos Paula

Conforme dissemos em outras ocasiões, o advento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na conjuntura recente do País recolocou na pauta de debates e disputas da política social brasileira “velhas novas” questões cujo enfrentamento é fundamental, seja para a consolidação, seja para o retrocesso do nosso sistema de seguridade social, em especial para o reconhecimento ou não da assistência social como política de Estado, como preceitua a Constituição de 1988. (Paula, 2008:23).

Contudo, a intensificação do debate e das disputas não se deve apenas à proposição da organização “sistêmica” da política de assistência social. Coincide, outrossim, com um momento conjuntural específico, em que temas como democracia, participação, direitos e cidadania são postos em xeque, a ponto de requisitarem sua urgente ressignificação, tornando-se, assim, elementos intervenientes nos rumos que a política de assistência pode tomar.

Ousaria mesmo dizer que estamos vivendo um momento de reconstrução histórica, em que ideias cristalizadas como a de democracia se misturam a concepções mais fluidas como a de participação, movimentando a estrutura categorial de campos historicamente antagônicos. É dessa maneira que refletir sobre “democratização da gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental” se constitui num arriscado exercício, nos levando a transitar em campos conceituais e práticos em construção, limitando a reflexão ao espectro das problematizações especulativas, pois, como se percebe, estamos longe de concluir questões nessa polêmica seara³.

O que temos apenas para afirmar e pressupor é que a defesa do reconhecimento público de políticas sociais – e nelas, evidentemente, a assistência social – é condição *sine qua non* para a elevação dos patamares atuais de civilidade, que hoje mais segregam que acolhem, mais cindem que unem. E, com esse pano de fundo, traçaremos um breve resgate da relação entre democracia, cidadania e direitos sociais, entendendo estar aí o repouso da ideia de que as políticas públicas são canais privilegiados para seu exercício. Na sequência, trataremos sinteticamente do processo que trouxe ao SUAS a necessidade de se inserir no pacto federativo brasileiro à luz do que se espera de uma gestão pública democrática e, portanto, participativa. A finalização da reflexão pretende arrolar uma série de desafios postos ao sistema, cujo enfrentamento e superação, ao que parece, nos levariam a democratizar a gestão de modo participativo e de maneira articulada nos diferentes níveis de governo, como nos propôs a ementa encaminhada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

1. Democracia, cidadania e direitos

A definição mais usual de democracia tem sido aquela que a entende como um tipo de regime de governo em que as decisões políticas de maior monta emanam da vontade e aspiração po-

3. Até mesmo porque, ainda que tenhamos “noções” sobre os rumos a serem traçados pela política pública de assistência social, temos como princípio – e disso não abrimos mão – sua construção democrática, portanto, partilhada e submetida a rigoroso controle social, envolvendo todos os atores interessados em contribuir com tal construção. Por isso evitamos antecipar conclusões.



pular. Desse introito decorrem as variações como formas e regimes de governo democrático, poderes que os constituem, sistemas eleitorais etc. “A questão central é que, independentemente do espectro político a partir do qual a ideia de democracia é enunciada e defendida, ela é quase sempre unanimidade”. Nobre (2004:21-40) trabalha a ideia de que a democracia defendida por muitos autores como princípio de legitimação universal seria disputada em duas grandes arenas: a primeira seria aquela definidora da essência dos regimes democráticos – eleições periódicas e livres, separação de poderes, regime de governo, respeito a direitos e garantias individuais etc. – e a segunda, relacionada a espaços de participação e deliberação que não apenas interferem na configuração da primeira, como lhe conferem uma dinâmica de construção-reconstrução constante, a partir da alternância de grupos distintos no poder político, com seus interesses específicos.

Segundo o autor, esses dois grandes blocos definidores do sentido de democracia só podem ser entendidos caso expliquemos, ainda que sumariamente, os processos que levaram a sua configuração e que têm por base a definição de cidadania e direitos. O autor lembra que a democracia moderna é a democracia de massas, que vem “precedida em pelo menos dois séculos pelo estabelecimento de direitos, no sentido moderno da expressão, de modo que a reconstrução desse vasto processo tem de ser entendida a partir do vínculo histórico da democracia com essa criação de novos direitos – vínculo que recebeu na modernidade o nome de ‘cidadania’ –, pois mostra que a democracia no seu sentido contemporâneo é também indissociável de lutas sociais pela conquista de direitos” (pág. 25).

Fica evidenciado, assim, o papel preponderante e decisivo do Estado na conformação, mas sobretudo na execução e garantia desses direitos – o que reforça a democracia e a cidadania. Historicamente, o sentido de democracia exige que os Estados democráticos estabeleçam medidas que zelem pela igualdade substantiva e não meramente formal. Por isso, Pereira (2008:99-100) afirma que “não se persegue a igualdade sem o protagonismo estatal na aplicação de medidas sociais que reponham perdas moralmente injustificadas. Da mesma forma, não se consubstanciam direitos sociais sem políticas públicas que concretizem e liberem indivíduos e grupos tanto da condição de necessidade quanto do estigma produzido por atendimentos sociais descomprometidos com a cidadania”⁴.

Dessa forma, podemos inferir que o vínculo inexorável entre democracia, cidadania e direitos encontra respaldo e materialidade no exercício de políticas públicas voltadas para o atendimento do bem comum.

No Brasil, como dissemos, essa construção, pautada em ditames constitucionais, é recente. No caso específico de direitos e cidadania alicerçados por serviços racionais de assistência pública, a jovialidade é ainda mais presente. A assistência social brasileira, mesmo enunciada constitucionalmente, só veio encontrar respaldo e legitimidade pública – com o início de um trânsito que a difere da “caridade” ou “da filantropia aplicada” – com a proposta de organização de seu conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios através de um sistema único e com a definição do conjunto de direitos que lhe é possível asseverar⁵.

4. E a autora ainda completa: “É o Estado, além disso, que, ao mesmo tempo em que limita a desimpedida ação individual, pode garantir direitos sociais, visto que a sociedade lhe confere poderes exclusivos para o exercício dessa garantia. Na prática, a ingerência do Estado na realidade social é tão antiga, que só quem não esteja disposto a reconhecê-la não a percebe” (99-100).

5. Vide o decálogo dos direitos socioassistenciais aprovado na V Conferência Nacional de Assistência Social.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

O processo em curso, consubstanciado na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), embora entendido por muitos apenas como um rearranjo institucional de ações assistenciais, diz respeito não apenas a um entendimento específico, historicamente construído, de assistência social, mas também se vincula a uma concepção de Estado e democracia, direitos e cidadania, respaldada no reconhecimento da atribuição estatal em prover seguranças sociais⁶.

2. SUAS, gestão democrática e relações intergovernamentais

Ainda que muito recente, a redemocratização do Estado brasileiro tem encontrado inúmeros desafios para se consolidar, devido a alguns condicionamentos de ordem objetivo-social e outros de ordem histórica. Os primeiros se relacionam à nossa grande extensão territorial, à distribuição populacional desigual, às disparidades econômicas e fiscais, à desigual distribuição de terras etc., e o segundo diz respeito a um legado persistente de um “federalismo oligárquico”, que, concentrando poder em unidades federadas “mais ricas”, enraizou uma cultura de centralização de poder que, aliada à não institucionalização das relações governamentais, resultou no aumento da competição política entre os entes federados (Costa, 2003: 78-79). Essa trajetória, segundo Abrucio & Soares (2001), redundara na criação de um modelo “predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio para o componente estadualista”.

As possibilidades de ruptura com esse status quo começaram a se dar a partir da Constituição Federal de 1988, que, refletindo as lutas da sociedade brasileira pelo retorno à democracia, encampa os princípios do fortalecimento do poder local e da descentralização político-administrativa. Estabelece nossa federação a partir da união de três entes autônomos e um Distrito Federal. Os municípios passam a ter maior autonomia administrativa, ao mesmo tempo em que assumem maiores responsabilidades, sobretudo na prestação de serviços sociais (saúde, educação, assistência social, saneamento etc.), o que implicou num reordenamento da partilha de recursos tributários. Contudo, esse novo ordenamento federado não se fez acompanhar da institucionalização de canais de articulação permanente entre os entes federados que levasse ao exercício coordenado e cooperativo de suas atribuições públicas.

Em sentido contrário, a Constituição Federal de 1988 é explícita ao estabelecer as funções públicas específicas de União, estados, municípios e Distrito Federal, ao mesmo tempo em que os libera para exercer funções concorrentes. “No mesmo sentido, não definiu a criação de arranjos de planejamento e gestão regional que possibilitassem a coordenação da ação governamental entre territórios contíguos. A instituição das regiões metropolitanas tem-se mostrado insuficiente para promover essa coordenação, que tem sido suprida em algumas regiões pela organização de consórcios entre municípios para a realização de ações conjuntas, mas que tem enfrentado dificuldades no campo jurídico-administrativo”. (Vasconcelos, 2004:2).

Dessa forma, o estabelecimento de conteúdos específicos de nossas relações federativas vem sendo construído gradativamente, em conformidade com os avanços e recuos das diferentes políticas públicas setoriais. O caso mais exemplar talvez seja mesmo o da política de saúde,

6. O inciso III do artigo 5º da LOAS traz a diretriz da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. Entendemos essa primazia como condição fundamental para a garantia de direitos viabilizados pela política pública. Contudo, primazia não significa exclusividade, ou seja, o acesso e o alcance aos serviços socioassistenciais somente são possíveis, no Brasil, através de um esforço conjunto entre governos e sociedade organizada.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

que, ao se organizar sob a égide de um sistema único, se propõe funcionar sob os princípios da universalidade, da equidade e da integralidade da atenção à saúde, por meio das diretrizes da descentralização, da regionalização e da participação da comunidade (idem), inaugurando em seu âmbito o exercício de pactuações, articulações e ações coordenadas entre as três esferas de governo.

Recentemente, a assistência social, seguindo os passos exitosos da saúde, vem construindo não apenas a consolidação de seus conteúdos específicos, mas também as próprias relações federativas, condicionadas por sua trajetória sócio-histórica e seus constrangimentos institucionais⁷. Segundo Couto (2009:205), essa construção exige retomar conceitualmente os princípios e diretrizes contidos nas formulações dos diversos documentos que enfeixam a regulação da política de assistência social, como também, e principalmente, pensar na estruturação de elementos de gestão que impliquem a materialização desses elementos. E conclui afirmando que o tratamento, no campo da política social brasileira de instrumentos de gestão, é um tema extremamente novo, principalmente se o campo de política for a assistência social, em que, historicamente, a “boa vontade”, “o amor aos pobres”, “o voluntarismo” têm larga aceitação como elementos de mediação.

A partir dos amplos debates que se estabeleceram no País e do consenso possível⁸ que resultou na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, a assistência social passou a ter a incumbência de se estruturar sob instrumentos que viabilizem sua concretização como política e sua identidade como pública (Raichelis, 2008). Assim, uma das primeiras medidas tomadas nessa nova ordem foi a **requalificação da relação intergovernamental**, com o estabelecimento de funções específicas ao mesmo tempo compartilhadas para os três níveis de governo. A disseminação da lógica de um “sistema” impôs aos gestores a efetivação do princípio da democratização e a diretriz da descentralização, levando ao fortalecimento das instâncias de articulação, de pactuação e de deliberação.

Por esse motivo, a NOB/SUAS (2005) define que os espaços de articulação são espaços de participação aberta, com função propositiva nos níveis federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. São conselhos, união de conselhos, fóruns estaduais, regionais ou municipais e associações comunitárias e de usuários. Já os espaços de pactuação são aqueles onde ocorrem negociações com a anuência das esferas de governo envolvidas, no que tange à operacionalização da política, não pressupondo processo de votação nem tampouco de deliberação. Essas instâncias são organizadas em âmbito federal (CIT) e estadual (CIB), com a finalidade de assegurar a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, no sentido de tornar efetivos a descentralização da política e o comando único em cada esfera de governo. É importante que se registre, ainda, que as instâncias deliberativas se referem aos Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais (Brasil, 2005:123-128).

As políticas organizadas através de sistemas públicos pressupõem uma organização racional conformada em torno do objetivo comum de produzir e prestar serviços públicos diretos e indiretos. Isso implica a organização de um “exército” de servidores (vinculados formalmente ao aparelho estatal ou não), que, sob o comando e a unidade de concepção dada pelos gestores⁹, vão dar concretude ao acesso a um conjunto de direitos civis, políticos, sociais e culturais, entre outros. No modo clássico dos sistemas públicos, tem-se a organização dos produtores de serviços

7. Isso significa que a assistência social, com o SUAS, não está transpondo linearmente para sua realidade a construção histórica da saúde. Ao contrário, o que se assiste é uma construção coletiva que busca somar esforços e aprendizagens para constituir um sistema racional, que dê respostas a algumas expressões da “questão social” em ato recíproco de cooperação com políticas públicas mais consolidadas.

8. Estamos tratando de um novo modelo socioassistencial. Para nós, os modelos socioassistenciais representam ao mesmo tempo a concepção hegemônica da política pública e a construção de consensos possíveis nas correlações de forças historicamente determinadas.

9. Que devem construir esse comando e essa unidade do modo mais participativo possível.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

como forma precípua de atender a quem necessita desses mesmos serviços. No caso específico do sistema no âmbito da política de assistência social, a elevação do nível de seus usuários do status de consumidores de serviços (ou clientes)¹⁰ para o de sujeitos intervenientes de direitos demonstra que a organização dos produtores de serviços públicos de per si é insuficiente¹¹. Para que o sistema no âmbito da assistência tenha êxito, é necessário que os sujeitos demandantes também estejam organizados de alguma forma. Isto é, extrapolando a diretriz da participação da população, por meio de suas organizações representativas, na formulação e no controle das ações em todos os níveis (inciso II do artigo 5º da LOAS), o exercício de direitos socioassistenciais depende também da capacidade organizativa da população de demandar a confecção de uma política pública que tenha contornos populares, fazendo-se acompanhar, desde a formulação e planejamento da política, passando pela execução e monitoramento dos serviços, chegando até sua avaliação.

Em outras palavras, afirmamos que o aprimoramento da arquitetura institucional do SUAS deve vir acompanhado de uma agregação de “valores” que faça da prestação de serviços socioassistenciais o *leitmotiv* da cidadania, isto é, as famílias vinculadas ao PAIF, idosos e pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, as mães vinculadas ao PBF, entre outros usuários ou grupos de usuários da assistência social, devem ser estimulados à participação.

Por esse motivo, o processo de implantação do SUAS teve como base de sustentação ideopolítica a disseminação contundente dos princípios que regem a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, emanados da Constituição Federal de 1988, ratificados na LOAS. Estrategicamente, optou-se por criar, de modo inédito, referências estatais que possibilitassem a identificação dos serviços prestados com a primazia do Estado (inciso III do artigo 5º da LOAS). Os Centros de Referência de Assistência Social (os CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (os CREAS), ao mesmo tempo em que estão tendo suas diretrizes organizativas construídas, vão sendo implementados gradativa, mas aceleradamente. O quadro abaixo demonstra a evolução da implantação dos CRAS e CREAS de 2003 a 2009.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CRAS	454	905	1978	3248	3248	3919	3919
Municípios	365	652	1355	2625	2625	3187	3187
CREAS				728	933	1054	1054
Municípios	305	307	314	904	1109	1230	1230

Fonte: Departamento de Proteção Social Básica e Departamento de Proteção Social Especial da SNAS/MDS, jul/2009.

Observa-se que em 2003 havia 454 CRAS em 365 municípios. Em 2009, até o fechamento deste texto, havia 3919 CRAS em 3187 municípios, representando um crescimento de 763,22%.

Já a maior ascensão dos CREAS se dá a partir de 2006, quando se supera a lógica convenial e as unidades públicas estatais de média complexidade passam a ser a referência para a proteção social especial desse nível de proteção. Contudo, é importante observar que os CREAS, não apenas por

10. O conceito de cidadão-cliente foi amplamente difundido no processo de reforma do Estado brasileiro e é explicitado na obra recente de L.C. Bresser Pereira. Tal conceito, além de reduzir o conceito de cidadania ao consumo, circunscreve as políticas públicas, sobretudo as de caráter social, ao mercado, lógica esta refutada na conformação da assistência social como política pública.

11. Segundo Sposati (2009), é necessário, pois, superar a perspectiva individualista da política – tanto do lado de quem opera (homens e mulheres de boa vontade, voltados para a benemerência e a caridade), quanto do lado de quem utiliza os serviços socioassistenciais (indivíduos carentes e não sujeitos sociais).



VII Conferência Nacional de Assistência Social

sua natureza mais especializada, como também pela ampliação do número de agentes institucionais envolvidos para sua implantação e implementação, têm a construção de sua capilaridade diferenciada. A proteção social especial de assistência social obriga à articulação intergovernamental, pois atende populações marcadas por vulnerabilidades complexas, com bases territoriais difusas. Ao mesmo tempo, se depara e se relaciona com áreas e segmentos populacionais com acúmulo histórico maior de organização e mobilização, como a população em situação de rua, por exemplo.

Desse modo, ficaram instituídos os dois níveis fundamentais de proteção da assistência social que levaram os gestores a rever seus planos de gestão nas três esferas de governo. Assim, destacam-se os debates que têm sido feitos no âmbito das Comissões Intergestores (CITs e CIBs), relativos tanto à elevação do potencial de cobertura quanto à instituição de indicadores de qualidade dos serviços socioassistenciais.

Ainda segundo a NOB/SUAS, a concretização do federalismo cooperativo requer essa e outras iniciativas de cooperação intergovernamental, não apenas como forma de lidar com a escassez dos recursos públicos e a diferenciada capacidade fiscal dos entes federados, mas também na criação de instrumentos de cooperação voluntária que traduzam o compromisso do gestor com a política pública.

3. Desafios para a democratização do sistema, a participação e a articulação intergovernamental

A instituição de um sistema único no campo da assistência social é, sem equivalente, uma das medidas estatais mais ousadas no Brasil nos últimos anos. Não é difícil justificar a assertiva, afinal a história da assistência social brasileira é marcada, exatamente, por um conjunto de princípios construídos historicamente, que vão na contramão daquilo a que se propõe um sistema único de política pública. A fragmentação, a sobreposição das iniciativas, o “descontrole” no uso dos recursos públicos, os vários comandos nos três níveis de governo, a pouca regulação, a incerteza na prestação dos serviços, o referenciamento privado, entre outras características, são marcas presentes na “identidade” da assistência social brasileira.

Organizá-la sob a lógica de um sistema público significa romper com essas e outras características. Todavia, muitos desafios estão colocados para que tal ruptura seja alcançada, entre os quais destacamos alguns: 1) o desenvolvimento de instrumentos que consolidem a institucionalidade da assistência social e do SUAS – aqui nos referimos tanto ao aprimoramento dos diversos instrumentos de gestão quanto às normas reguladoras do sistema; 2) a promoção do caráter público dos serviços socioassistenciais, bem como a integração deles com os programas, projetos e benefícios; 3) a construção de modo simétrico da rede socioassistencial, integrando os serviços estatais e não estatais; 4) a construção de novos paradigmas de intersetorialidade; 5) a adequação das estruturas dos órgãos gestores à arquitetura institucional do SUAS; 6) o alcance da relação entre fins e meios na gestão, regulação, recursos humanos e financiamento da política de assistência social; 7) a busca pela racionalidade na gestão orçamentária e financeira da assistência social constituindo os Fundos de Assistência Social como unidades orçamentárias; 8) a instituição definitiva do comando único da política de assistência social; 10) o alcance do salto de qualidade necessário para consolidar o controle social na política, aumentando também seu domínio público; 11) a instalação dos espaços de defesa dos direitos socioassistenciais; 12) a universalização da proteção social básica de assistência social e a estruturação da rede de proteção social especial, com especial ênfase na estruturação de serviços regionais; 13) o pleno funcionamento dos sistemas e processos de monitoramento e avaliação da po-



VII Conferência Nacional de Assistência Social

lítica; 14) a implementação da vigilância social, consolidando a assistência como locus de produção de conhecimento; 15) a incorporação definitiva da área de gestão do trabalho e educação permanente como área estuturante e estrutural do SUAS, difundindo, sobretudo, seus conceitos basilares.

Aproximações conclusivas

Sem dúvida, superar os desafios postos à articulação intergovernamental na política de assistência social implica, antes de mais nada, aprimorar os mecanismos de gestão, reconhecendo a institucionalidade e especificidade de seus serviços, programas, projetos e benefícios.

A aposta que tem sido feita e que se mostra cada vez mais certa é que o modelo de proteção social não contributiva (do qual a assistência social é componente), sustentado na articulação entre serviços e benefícios socioassistenciais, é capaz de movimentar positivamente os históricos indicadores econômico-sociais de pobreza e desigualdade.

O caminho que se persegue vai ao encontro da necessidade de construir conhecimentos mais próprios da área. Conhecimentos que vão desde o debate e as escolhas de nomações que revistam de sentido fenômenos histórico-sociais como pobreza, desigualdade, vulnerabilidade e risco sociais, entre outros, ora vistos como simples conceitos, ora tratados como grandes categorias sociológicas, até o conhecimento voltado para a confecção de peças técnicas que viabilizem, na perspectiva democrática, a gestão pública participativa.

Também implica em firmar compromissos e pactos públicos, republicanos, entre gestores, que ultrapassem a formalidade da assinatura de tratados e se revertam em serviços socioassistenciais comprometidos com a cidadania.

O projeto de assistência social em curso – e em disputa – vincula-se diretamente a um projeto de Estado democrático que, no limite, viabilize e garanta direitos, possibilitando a construção de alternativas para a organização e o fortalecimento dos interesses e lutas das classes subalternas¹².

Superar o paradigma funcional-positivista, que entende a assistência social como conjunto de ações assistenciais(listas), é tão necessário à gestão quanto à população em geral. Esse paradigma do atraso significa entender que ação assistencial não é objeto de política pública, mas sim elemento componente de qualquer ato humano coletivo voltado para a supressão temporária de carências estruturais. Nessa lógica, subtrai-se tanto o caráter público da política quanto sua necessidade de ser contínua e certa. É um entendimento de que o todo se faz a partir, e apenas, pela soma das partes, podendo ser conduzida de acordo com os interesses dominantes em tela¹³.

Com isso, concluímos previamente que a democratização da gestão passa necessariamente pela desconstrução do conjunto de valores culturais que conferiram historicamente à assistência social um lugar de subalternidade ante as demais políticas públicas. Tornar a assistência social forte na gestão pública é também tornar fortes a cidadania e os cidadãos rumo à construção de um País mais justo e igualitário.

12. É sabido que a emancipação humana se conquista pela liberdade e não pela via assistencial. Contudo, sem a segunda – construída da maneira como a entendemos –, a primeira se transforma em abstração, desprovida de sentido real.

13. Que podem fazer da política mais ou menos democrática, mais ou menos participativa, com mais ou menos serviços, mas nunca com uma estrutura própria, com conteúdos específicos, com resultados e alcance racionais e, principalmente, desafetada das interferências assistencialistas, clientelistas, patrimonialistas etc.





O papel estratégico dos Estados na democratização da gestão do SUAS

Heloisa Helena Mesquita Maciel

No momento em que a Conferência Nacional de Assistência Social tem por tema “Participação e Controle Social no SUAS”, torna-se oportuno olhar o referido tema sob a ótica da esfera governamental, isto é, como o poder público e, em especial, os estados vêm atuando na perspectiva da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), considerando a descentralização político administrativa e a territorialização. Portanto, diante de uma diretriz de identidade clara com a missão dos municípios, merecendo, conseqüentemente, cuidados para que a relação seja de potencialização dos serviços, programas, projetos e benefícios que chegam à população e não a ações concorrentes. Tal análise implica também em identificar como o papel do Estado vem sendo reafirmado frente ao SUAS e, ao mesmo tempo, garantida a articulação intergovernamental, a participação da sociedade no controle e na constituição da rede socioassistencial, com vistas ao alcance dos serviços por parte da população.

Para o tratamento do tema, é importante se reportar à Constituição Federal de 1988, para em seu artigo 204 destacar a descentralização político-administrativa, bem como as demais bases legais que tratam especificamente do tema no campo da assistência social. É necessário também estabelecer um contato histórico, conceitual e operativo, no sentido de identificar como as esferas de governo vêm atuando com relação ao seu papel no processo de descentralização, sem perder de vista, num Estado democrático de direito, a articulação entre as esferas de governo, com a participação e com o protagonismo de outros agentes como as entidades, os usuários e os trabalhadores da área.

A democratização precisa ser vista no processo de descentralização e participação, diante do entendimento de que ele é revelador da orientação ideológica que a permeia. No decorrer da análise, alguns conceitos serão utilizados e clarificados do ponto de vista em que serão considerados para o entendimento do tema abordado.

A descentralização em processo e seus desafios

É preciso considerar as diversas mudanças que aconteceram no papel do Estado no fim do século XX, quando esteve presente um modelo centralizador e protetor que entra em crise, levando o Estado a recuar de seu papel de controle, abrindo espaço ao mercado e, posteriormente, ao Estado mínimo, pretendido menos centralizado, mais flexível, com mais espaços para a sociedade civil na sua forma de atuação, o que na prática não se demonstrou real nem satisfatório. Desse contexto fazem parte o processo de democratização do País, a constituição de uma nova cultura política democrática, na qual se fazem presentes movimentos civis democratizadores, mas também práticas tradicionais conservadoras. O cenário, portanto, é de conflito entre as forças societárias, que entendem a sociedade como autônoma e procuram limitar as forças do Estado e do mercado, e outras forças, que resistem a qualquer forma de limitação de seu poder.

No Brasil, o processo de descentralização política e a participação da população já vêm acontecendo há algum tempo e ganhando mais espaço na década de 1990. Nesse sentido, Hochman afirma que:



VII Conferência Nacional de Assistência Social

“Se tivesse que escolher uma palavra para sintetizar a dinâmica e a direção das políticas sociais no Brasil da década de 1990, essa palavra seria descentralização. Diante das críticas ao caráter centralizador e excludente do Sistema de Proteção Social conformado durante o regime militar, não seria descabido afirmar que a literatura sobre o tema produzida na segunda metade da década de 1980 concordaria que, enquanto estratégia e objetivo de reforma do sistema, e do próprio Estado, o processo de descentralização esteve condicionado pelo ambiente político democrático, pelas inovações e regras estabelecidas pela Constituição de 1988, em especial a descentralização fiscal e a extensão de direitos sociais, e pela estrutura socioeconômica do País. Descentralização, a palavra escolhida, rimava com democratização. A intenção ou a decisão de descentralizar tornou-se virtude, um valor político positivo, que passou a ser compartilhada por um expressivo número de legisladores, gestores e analistas de políticas.” (Hochman:2001)

Na Constituição Federal de 1988, o artigo 204 destaca a descentralização reiterada na LOAS em suas diretrizes, artigo 5, a saber:

“A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, e o comando único das ações em cada esfera de governo,
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis,
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.”

Alguns autores enfatizam que o processo de descentralização, ao ser analisado, precisa considerar diversos aspectos, entre os quais a capacidade institucional e administrativa local, o controle social, os mecanismos de flexibilização e de compartilhamento entre as instâncias e esferas do governo. É preciso evitar que a descentralização seja tomada como transferência de responsabilidade da União para os estados e municípios, ou seja, é necessário entender e atuar na perspectiva do compartilhamento de responsabilidade e de recursos. Trata-se, portanto, de olhar a descentralização para além de sua competência legislativa e administrativa. Também argumentam, alguns autores, que a descentralização deve ser entendida como o estabelecimento de novas relações entre os diversos níveis, “limitando-se as zonas de responsabilidade exclusiva e ampliando-se as de responsabilidade conjunta”. Enfim, está posto que a cooperação entre os níveis de governo deve existir sempre, mesmo que cada um tenha um papel definido a desempenhar.

Esse cenário é considerado na LOAS, quando define competências para União, estados, municípios e o Distrito Federal, nos artigos 12, 13 e 14. Neles, fica claro que cabe à União e ao estado o apoio técnico e financeiro e aos municípios o papel de execução direta dos serviços, programas e projetos, uma vez que o município é o ente da federação onde o povo vive.

O processo de descentralização político-administrativa das ações da assistência social é uma realidade no cenário brasileiro. Trata-se de tendência observada a partir dos anos 1990, como já mencionado, e que vem ganhando desenho na assistência social, com contornos claros na



VII Conferência Nacional de Assistência Social

Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em que se alia ao reconhecimento de características do Estado brasileiro, como a continentalidade e a desigualdade que, certamente, vão influenciar na referida política, inclusive na incorporação do conceito de vulnerabilidade e na perspectiva socioterritorial. A política reafirma a proposta de “reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica associada ao processo de exclusão/inclusão social, vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil em seus diferentes territórios” (PNAS, 2004). Nesse sentido, é importante considerar Santos (2006), quando, referindo-se aos espaços territoriais brasileiros, enfatiza que

“representam atores privilegiados na dinâmica social, e não apenas incorporam hierarquias, como também produzem e reproduzem uma ordem que se encontra profundamente firmada entre suas fronteiras.

O Brasil é um país que possui proporções continentais, seja no que tange ao território, à produção agrícola ou mesmo ao total de riquezas geradas no país. No entanto, para além desse cenário, observam-se também níveis de pobreza que revelam as profundas contradições presentes em nosso território. Essa configuração reafirma um dos traços mais marcantes de nossa sociedade: o Brasil não é um país pobre, mas sim profundamente desigual”. (Santos:2006)

O quadro de desigualdade em que se inscreve o nosso País, agravado pela sua extensão, com amplas fronteiras, repercute nos mais diferentes níveis da vida social. Assim, encontramos um espaço marcado por muros nem sempre visíveis, que consolidam diferenças históricas e resultam em níveis distintos de qualidade de vida e de oportunidades para a população que vive em cada local, bem como se refletem na organização democrática do município.

A descentralização, a desigualdade, a continentalidade estão entre os desafios que a gestão pública precisa enfrentar para garantir seu compromisso democrático na implementação do SUAS.

Nesse sentido, a esfera estadual tem papel estratégico a assumir para possibilitar ao Estado com um todo e a cada município a organização do SUAS em todas as suas variáveis, isto é, desde o sistema de proteção até o controle social, face a sua maior proximidade com os municípios, à visão da totalidade que pode ter de sua esfera administrativa, para apoiar cada unidade municipal e atuar na potencialidade regional.

Tal cenário nos remete ao papel de cada ente federado. Torna-se pertinente a análise da Fleury (1999), ao apontar que, no campo das políticas sociais, convergem interesses concorrentes e competitivos, de tal forma que o aparelho estatal por vezes opera como ator e em outros momentos constitui arena de disputas, o que pode revelar fragilidades da legislação, ao definir as atribuições dos governos em relação às responsabilidades de cada ente na implementação das políticas, na coparticipação, no financiamento e na oferta de serviços.

Sendo assim, para a assistência social é mais que necessário que as pactuações levem em consideração tais fatores e traduzam em suas normativas, instruções operacionais, decretos e outras pactuações que, de fato, operacionalizem e superem o que possa estar fragilmente regulamentado, sem perder de vista a distribuição equânime de responsabilidades entre o Governo Federal, estados e municípios.



A descentralização e os conselhos

A democratização, permeada pelo processo de descentralização na consolidação da democracia, traz consigo o surgimento de novos atores ao cenário brasileiro e, naturalmente, a exigência em participar do acesso ao poder e às negociações. Isto é, a necessidade de ampliar os canais de participação. Trata-se de novo momento histórico, que se contrapõe ao processo de não participação presente no País por cerca de 20 anos, período em que imperou a ditadura. Desse cenário fazem parte os conselhos. Na assistência social, e não podia ser diferente, uma vez que se trata de política que traz em sua essência o reconhecimento de direitos, também vai ser percebida a preocupação com a consolidação de espaços democráticos de participação.

Os conselhos são entendidos como instrumentos importantes para a promoção da descentralização administrativa, a ampliação da participação popular no processo decisório e a introdução de maior eficácia na implementação de políticas públicas. Sua função deliberativa, sua composição interna e seu grau de flexibilidade para incorporar novas representações coletivas sugerem, no entanto, maiores ou menores chances de esses objetivos serem alcançados. Sendo assim, no processo de democratização da gestão do SUAS, a participação da sociedade civil, quer das entidades, dos usuários ou dos trabalhadores da área, torna-se elemento desafiador para uma gestão democrática e para a consolidação de direitos no SUAS.

Na perspectiva da ação intergovernamental, a articulação entre conselhos deve ser considerada na diretriz de gestão, tanto na visão horizontal, isto é, entre conselhos afins à política dentro da mesma esfera de governo, como entre esferas de governo, uma vez que a cada um dos Conselhos de Assistência Social caberá a responsabilidade de aprovar a política em seu âmbito, conforme estabelecido no artigo 18 da LOAS, além de 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, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, entre outros.

Tal conjunto de competências, as destacadas em especial, está diretamente relacionado à gestão e é estratégico para a condução do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Sendo assim, não é demais reafirmar o papel estratégico que o conselho tem para que a descentralização se apresente de forma bem orquestrada nas três esferas de governo e, conseqüentemente, tenha a democratização da gestão do SUAS materializada. Trata-se certamente de um desafio, quando consideramos que tal missão do conselho vem acompanhada de interesses nem sempre coletivos.

O novo modelo de gestão para a assistência social, como afirma Oliveira (2003:23), envolve uma alteração profunda nos núcleos de poder, de forma a provocar distribuição em nível decisório. A mesma autora destaca ainda, em Abranches (1987:10), reflexão ilustrativa e pertinente à questão aqui colocada:

“Se a política fosse apenas contrato, a política social seria cláusula inarredável no capítulo das organizações coletivas, a cargo do Estado. Política, porém, é, conflito. Oposição e contradição de interesses. Conflito negociado, regulado por instituições políticas de natureza vária, condicionado por mediações que tornam possível reduzir os antagonismos e projetá-los em um movimento positivo”.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

A representação de cada um dos segmentos da sociedade civil também tem entre si um processo de disputa que precisa ser considerado quando está em jogo a consolidação do SUAS e o que isso envolve. Assim, a representatividade, envolvendo a base dos conselheiros, precisa ter debates e propostas que estejam para além dos interesses corporativos e reafirmem compromissos coletivos em favor do direito do cidadão.

Nesse sentido, mais uma vez é necessário destacar o papel do gestor, que tem a responsabilidade de facilitar e ampliar os espaços de debate, dar transparência às informações e garantir estrutura para o funcionamento do conselho, bem como garantir a assessoria aos conselheiros de forma que possam se sentir seguros nos encaminhamentos dados. Trata-se da necessidade de possibilitar condições de autonomia para que os conselheiros desempenhem suas funções.

A autonomia implica na capacidade de deliberar, julgar, escolher e agir de acordo com diferentes linhas de ação, com liberdade e igualdade de condições. A igualdade é pré-condição diante do processo democrático. Chauí (1997) destaca que a autonomia implica também em saber distinguir as diferenças e até que ponto elas precisam ser mantidas e quando precisam ser articuladas em nome de interesses comuns. Trata-se de reconhecer possibilidades e limites, de reconhecer as tensões inerentes ao jogo de poder e de potencializar a capacidade de negociação que o contexto exige.

Se o processo de democratização e de descentralização no qual os conselhos estão inseridos no exercício do controle social implica numa responsabilidade do poder público em garantir meios para o bom e pleno funcionamento dos conselhos, está implicado também o quadro de assessoria com o qual conta cada conselho. Cabe destaque para as secretarias executivas, que precisam ter a dimensão de seu papel estratégico, estabelecer relação entre o serviço que prestam e seu compromisso ético político como profissionais e o rebatimento desse serviço na consolidação ou não do processo democrático de gestão. Por outro lado, também os atores conselheiros precisam, como já foi dito, estar sustentados por suas bases, ampliadas por debates para os quais a criação de fóruns em muito pode contribuir.

O que está em jogo, afinal, é a “construção de um modelo efetivo de gestão participativa e democrática, que, portanto, não pode prescindir de uma concepção firme e sólida de justiça social, referência primeira em se tratando da política de assistência social” (Oliveira, 2003:54).

A gestão democrática e o gestor

Interessante e necessário trazer ao debate outros conceitos para além dos já citados, como o de seguridade social, descentralização x desconcentração, universalidade¹⁴.

Conforme estabelecido na Constituição Federal (1988), 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 a saúde, a previdência e a assistência social”.

14. Com a assistência, temos a garantia do princípio da universalidade na seguridade social (art. 194, parágrafo único, I, da Constituição Federal), uma vez que o Estado, independentemente de qualquer contraprestação, proporciona cobertura àquelas pessoas que se encontram em situação de necessidade e estão fora do mercado laboral, sem receber a proteção previdenciária. Portanto, a proteção assistencial preenche o espaço, o qual não é alcançado pela previdência, uma vez que esta forma de proteção estatal tem por objetivo a proteção dos trabalhadores e seus dependentes e, considerando que nem todos têm acesso ao trabalho, o Estado, pela assistência social, deve protegê-los, possibilitando, dessa forma, a proteção a todos e, com isso, a universalidade referida.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

Embora no Brasil o conceito de seguridade social tenha sido utilizado de forma mais restrita, ele representa um avanço como política social e como direito social que está para além da relação estabelecida por vínculo de trabalho, mas no reconhecimento do cidadão de direitos. A assistência social está inserida, com a saúde e a previdência, nas políticas que compõem a seguridade social. Sua inclusão nesse tripé reafirma seu caráter de política pública e o papel estratégico de seu sistema de proteção na concepção da seguridade social.

O estabelecimento das políticas públicas no âmbito da assistência social precisa ser reafirmado pelo gestor na perspectiva de “para quem dela necessitar”, o que impõe atentar para sua universalidade. Trata-se de gerir na contramão de uma proposta de privatização das políticas públicas de proteção social.

Conceitualmente, é preciso diferenciar desconcentração de descentralização. O primeiro é o compartilhamento de funções, mas com poder de comando obedecendo a uma hierarquia com o nível central. O segundo, a descentralização, envolve a transferência de autoridade e as respectivas competências legais e administrativas para outra instância de governo, seja em nível estadual, seja municipal.

A PNAS reafirma competências explicitadas na LOAS para cada esfera de governo. Na perspectiva da gestão, a NOB/SUAS detalha competências operacionais que, como não poderia deixar de ser, exigem uma revisão no desenho institucional do Sistema de Proteção Social. Para municípios, reafirma o papel executivo e exige cuidados para não cair num modelo de prefeiturização, isto é, de concentrado poder nas mãos do gestor, em vez de ações territorializadas e ordenadas de tal forma que facilitem o compartilhamento de poder. Já para os estados, reafirma competências que não devem gerar “crise de identidade” entre sua função executiva, culturalmente presente, e a nova missão de atuar de forma complementar na execução, quando se fizer necessário, centrando sua ação em novos papéis em que a assessoria, a capacitação, o cofinanciamento, a orquestração regional, entre outras, ganhem o devido peso. Por outro lado, também a esfera federal precisa romper com questões culturalmente presentes, revisando fluxos e posturas que, se não alteradas, muito dificultam o modelo descentralizado proposto para a assistência social. A União precisa normatizar, cofinanciar, coordenar a política de assistência social em âmbito nacional, de forma que um planejamento central dê visibilidade às prioridades e garanta que as diretrizes de fato articulem e priorizem o que foi pactuado.

Ao trazer para o debate sobre democratização da gestão do SUAS o federalismo e as políticas sociais, trazem-se algumas questões que Czajkowski Júnior (2007) enfoca e que se entendem pertinentes para o momento:

“Considerando a organização federativa do Estado brasileiro, em que cada ente é autônomo e soberano, o processo de transferência de atribuições e competências origina-se e convive permanentemente com ‘barganhas federativas’. Adicionando ao federalismo as enormes desigualdades estruturais e administrativas entre seus partícipes e a dimensão territorial do País. Processos de reforma dessa natureza no federalismo brasileiro pressupõem a presença (intensa ou não) ou a ausência



VII Conferência Nacional de Assistência Social

de incentivos federais e estaduais, o consentimento e a adesão de estados e municípios e a capacidade (ou não) de coordenação das políticas entre os níveis de governos, envolvendo sempre intensas negociações.” (Sérgio Czajkowski Júnior, 2007:114)

Nesse sentido, a PNAS e a NOB/SUAS trouxeram elementos para a relação entre as esferas de governo que demarcam a importância da articulação, pactuação e deliberação, bem como requisitos, responsabilidades e incentivos no cumprimento do pactuado, reforçando o respeito às características diferenciadas, mas conduzindo, de forma complementar entre as três esferas de governo, a implementação da política.

No que se refere aos municípios, percebe-se que ampliaram sua atuação na formulação e implementação de políticas públicas, particularmente na área da assistência social, mas também na saúde e na educação.

No que se refere aos estados, a busca da descentralização e da maior participação nas políticas públicas tende a reconhecê-los como instâncias coordenadoras e legitimadoras:

“Mais próximos dos municípios e compartilhando com eles realidades comuns, os governos estaduais têm papel central na pactuação e regulação de normas ordinárias, no detalhamento e adequação dos planejamentos, no cofinanciamento de serviços e programas, na execução de ações mais onerosas e de maior complexidade, que devem realizar regionalmente, na perspectiva de consolidar um federalismo de base cooperativa no âmbito da política de assistência social.” (MDS, 2008)

O processo de participação e articulação intergovernamental e sua relação com a democratização da gestão do SUAS tem, sem dúvida, nos conselhos uma grande referência. Gohn, sobre a questão, enfatiza:

“Os mesmos poderiam ser definidos como canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. (...) Teriam o mérito de servir de agentes de inovação, ao mesmo tempo em que promovem a aparição de novos espaços para a negociação de conflitos. Os conselhos também promoveriam um controle mais efetivo da coletividade sobre o Estado, em especial no que se refere a maior democratização dos fluxos de informação.” (Gohn, 2001, pág. 8)

O processo de participação e articulação intergovernamental e sua relação com a democratização da gestão do SUAS tem também no processo de descentralização o desafio de estabelecer uma gestão coordenada entre os níveis de governo, com negociações que buscam convergência, complementaridade e cooperação, sem perder a autonomia, mas garantindo consensos. Nesse sentido, as instâncias de pactuação, como a Comissão Intergestores Tripartite (CIT, constituída pelas três esferas de governo) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs, constituídas por representantes das duas esferas de governo) são espaços privilegiados de negociação, pactuação e deliberação entre os gestores.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

As comissões intergestores representam o desenho de instrumentos de democratização da gestão que assume

“importante papel político de viabilizar espaços continuados de interlocução entre os responsáveis pela condução da política de assistência social em todo o País, com o objetivo de pactuar procedimentos que visem aprimorar a gestão e avançar nos padrões de qualidade de programas e serviços ofertados aos usuários. (MDS,2008:21)

Os conselhos e as comissões intergestores fazem parte da nova agenda de democratização da gestão na assistência social do País.

Considerações finais

Analisando a atual situação do Estado brasileiro, verifica-se que a consolidação do regime democrático tornou-se um processo irreversível. Contudo, percebe-se que, se o clamor do Estado, na atual conjuntura, gira em torno da necessidade de concretizar maior participação popular nos processos decisórios e ampliar os níveis de interação política e de cidadania, muito há que avançar.

Há que ter uma compreensão mais aprofundada acerca dos conselhos e entender que os avanços somente podem ocorrer caso sejam percebidos como inseridos no interior do quadro de desenvolvimento histórico de algumas formas de participação da sociedade civil, o que não deve ser impeditivo para a organização e valorização de novas formas de participação institucionalizadas nos marcos de novas formas de relações governo-sociedade civil, na atualidade. Mais que isso, não deve perder de vista o incentivo de ampliação das bases de representação e da possibilidade de ganho de novos atores nesse processo.

É preciso lembrar que a assistência social, à medida que vem se consolidando como política pública universal, ganha visibilidade e alcança públicos e espaços que originalmente não se encontravam incluídos nos espaços de representação. É hora de reconhecer e de recuperar essa exclusão histórica. Nesse contexto, a gestão tem a parcela de responsabilidade de apontar o público identificado, atuar com eles em suas bases de execução de serviços, na perspectiva de incentivar seu protagonismo.

Na perspectiva da responsabilidade de gestão, a esfera estadual e municipal tem a responsabilidade de organizar a gestão e os espaços de discussão e pactuação do que é relevante para a consolidação da assistência social como política pública. Nesse sentido, o pleno funcionamento das comissões intergestores e a efetiva participação nesses espaços precisa ser devidamente dimensionada por cada um dos atores.

Ou seja, estamos falando da institucionalização das práticas de governança¹⁵ que envolvam a apreensão dos resultados a longo prazo, isto é, da capacidade de perceber que

15. A noção de governança, destacada em Czajkowski Jr, (2004), compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes no processo, devendo ser cada vez mais valorizada diante da possibilidade que apresenta de mobilizar o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais. O conceito de governança, ao contrário do conceito de governo, refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns e partilhadas, e abrangem tanto as instituições governamentais quanto mecanismos informais de caráter não governamental. (Camargo, 2003, pág. 307). Além do mais, dentro dessa noção, fica evidente a preocupação com o aceite das decisões tomadas pelos membros da sociedade civil, tornando a governança um conceito mais amplo do que o mero governo (que pressupõe maior valorização dos entes públicos em detrimento dos privados).



VII Conferência Nacional de Assistência Social

certas iniciativas do presente deverão perdurar no tempo e ter efeitos multiplicadores que poderão gerar reais mudanças, favorecendo uma perspectiva de recuperação do papel do Estado a partir de uma ótica descentralizada. “Contudo, é preciso ter em mente o fato de que descentralização, bem como formatos de governo participativo, embora respeitem o desenho institucional, terão seus formatos adequados a cada realidade, que combinam de maneira imprevisível com determinadas características estruturais ou trajetórias. Mas, seja qual for o desenho local, ele não pode prescindir do poder-dever de coordenação por parte do Estado.” (Sérgio Czajkowski Júnior, 2007)

Como bem disposto na LOAS, em seu artigo 1º, a assistência social é dever de Estado e direito do cidadão, cabendo ao poder público garantir meios para que a população os acesse e se expresse em suas necessidades e desejos. A consolidação dessa política envolve desafios tanto para a sociedade civil quanto para o poder público. Se cabe à sociedade civil se organizar e fazer valer sua representação, cabe ao poder público fazer o mesmo. Na responsabilidade de consolidar a gestão numa perspectiva democrática e complementar entre os gestores das três esferas de governo, vem sendo fundamental a atuação das instâncias colegiadas. Em nível de municípios, o CONGEMAS (Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social) vem se destacando na sua organização e forma de agilizar o diálogo com os mais de 5 mil municípios do País. Em nível de estado, o FONSEAS (Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Assistência Social) vem ampliando o diálogo entre os gestores estaduais, reforçando a cumplicidade e a troca de experiências e demonstrando ser de fato ator estratégico para que a esfera estadual avance em seu papel na implementação da política.

A participação desses colegiados na CIT e nos conselhos, enquanto representação dos interesses de suas bases, envolve momentos de tensão, mas reafirma uma nova cultura política e a busca por novos padrões civilizatórios de convivência democrática, que contribuirão para que o SUAS reafirme seu lugar na história.





Município: mais que base territorial para implementação do SUAS

Charles Roberto Pranke

A Constituição Federal de 1988 define um novo marco legal da assistência social no Brasil. Em primeiro lugar, estabelece como diretrizes a municipalização do atendimento e sua necessária descentralização política e administrativa. Considerando que é no município que a população vive e constrói suas relações sociais, políticas e culturais, fica claro que é nesse espaço geográfico e territorial que a assistência social deve ter a base para sua implantação.

Após a Constituição de 1988, veio a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), sancionada em dezembro de 1993, que regulamenta os seus artigos 203 e 204, definindo um conjunto de regras e instrumentos de operacionalização da assistência social. Entre esses instrumentos, o artigo 30 define que “é condição para os repasses, aos municípios, estados e 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”.

Aqui está um dos pilares da gestão da política de assistência social, que fundamenta a diretriz da descentralização política e administrativa preconizada na Constituição de 1988. A mesma LOAS define que os Conselhos de Assistência Social são órgãos superiores de deliberação colegiada com a participação direta da sociedade civil, através de suas entidades e organizações representativas.

Com a vigência da LOAS, o Brasil passou a viver e consolidar uma ampla mobilização e organização social. Um dos meios desse processo são as Conferências Nacionais de Assistência Social, com caráter de avaliação e definição dos rumos a serem seguidos. Elas são organizadas pelo CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), no sentido de serem precedidas por Conferências Municipais e Estaduais de forma que possibilita a construção de avaliações e propostas contextualizadas com a realidade diversificada deste Brasil continental.

Nesses quase 16 anos de LOAS, muitos avanços já alcançamos no sentido de consolidar a assistência social como política pública. Os principais estão na aprovação, em 2004, da Política Nacional de Assistência Social, que apontou para a urgência de regulamentação e instituição do Sistema Único de Assistência Social. Assim, em 2005, foi aprovada a NOB/SUAS (Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social) e em 2006 foi aprovada outra NOB, a de Recursos Humanos, com equipes mínimas necessárias para atuar na assistência social.

Destaca-se que, no processo de aprovação desses importantes documentos, a mobilização e a organização social foram as grandes referências, consolidando a democratização da gestão através da diretriz de descentralização política e administrativa. Além dos conselhos de caráter deliberativo e paritário acima referidos, foram instituídas as comissões intergestoras como instâncias de pactuação entre os gestores das diferentes esferas de poder. A CIT (Comissão Intergestora Tripartite) é composta por gestores municipais, estaduais/Distrito Federal e nacionais. Já as CIBs (Comissões Intergestoras



VII Conferência Nacional de Assistência Social

Bipartite) são compostas por gestores municipais e estaduais. A NOB/SUAS reforça essas instâncias como mais uma forma para a democratização da assistência social na lógica de um sistema integrado e complementar entre as diferentes esferas de poder do País.

Voltando à LOAS, em seu princípio de que a assistência social deve pautar-se no seu caráter emancipatório, e ao seu artigo 30, é preciso atentar para os três instrumentos definidos para que de fato o SUAS se efetive como sistema democrático e de gestão partilhada. O Conselho de Assistência Social é criado por lei em cada esfera de poder. Por isso, é preciso que conheçamos essa lei em todos os detalhes. Por exemplo, na sua composição, é preciso observar a paridade entre a representação governamental e não governamental. Ao mesmo tempo, é vital que, na escolha desses representantes por parte do governo, estejam presentes critérios de compromisso e de responsabilidade com a política de assistência social. Já na representação da sociedade civil, é preciso considerar o processo de escolha respeitando as diferenças, em especial no que se refere à representação dos usuários, dos trabalhadores e das entidades prestadoras de serviço. Nisso, é fundamental que a representação não governamental tenha seus fóruns próprios para avaliar e debater os rumos a serem seguidos, no sentido de ampliar e democratizar a representação no conselho. Sabe-se que, nos municípios de pequeno porte, essas representações são escassas e que normalmente as mesmas lideranças estão em várias instâncias. Contudo, é preciso exercitar e consolidar novos atores municipais para ampliar a participação. No caso dos usuários, os diferentes serviços socioassistenciais às famílias podem ser uma referência para essa ampliação.

Já o Fundo de Assistência Social, que também precisa ser criado por lei, é a forma de destacar e organizar os programas, projetos, serviços e benefícios de assistência social no orçamento de cada esfera de poder. É fundamental que o fundo seja uma unidade orçamentária própria. Lembramos que o processo orçamentário público, segundo o artigo 165 da Constituição Federal, é organizado em três etapas. A primeira é o PPA (Plano Plurianual), que deve ser elaborado de quatro em quatro anos, sempre no primeiro ano de cada mandato. Ou seja, os municípios estão em processo de aprovação de seu PPA agora em 2009. A segunda etapa é a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), que deve ser elaborada e aprovada anualmente e define as regras para a elaboração da terceira etapa, a LOA (Lei Orçamentária Anual). É na LOA que se definem os valores a serem investidos anualmente. O Fundo de Assistência Social, por ser parte do Orçamento Público, que é lei, precisa por isso passar pelo debate e a aprovação no Poder Legislativo de cada esfera de poder. Assim, é fundamental que o gestor da assistência social elabore seu orçamento e o encaminhe ao respectivo conselho antes do Poder Executivo encaminhá-lo ao Poder Legislativo, para que o conselho possa apreciá-lo e aprová-lo.

Agora, o terceiro instrumento apontado pelo artigo 30 da LOAS é o Plano de Assistência Social. Aqui é importante atentar para a necessidade de organizar o conjunto dos programas, projetos, serviços e benefícios de assistência social. O plano é o **planejamento** da assistência social em cada esfera de poder. Para fazer o planejamento, é necessário que o gestor organize os dados sobre a realidade de sua esfera de atuação. Claro que, na organização desses dados, não basta levantar as informações dessa realidade socioeconômica e cultural. É preciso que sejam levantadas as informações sobre o conjunto de serviços, inclusive da rede socioassistencial existente, com a devida análise e o devido debate sobre as causas, em especial no Conselho de Assistência Social. A análise permitirá visualizar as causas da realidade existente e planejar a intervenção nelas. Por isso, o SUAS define que a assistência social precisa ter seu foco na família e no território onde ela se encontra. Naturalmente, esse planejamento deve servir de base para a elaboração e definição do orçamento do Fundo de Assistência Social.

Nesse contexto, a implantação e implementação do SUAS nos municípios é vital para de fato concretizarmos a democratização e valorização dos usuários na garantia e efetivação de seus direitos.



Bases para garantia do financiamento da assistência social: a justiça tributária que queremos

Gisele de Cássia Tavares

A VII Conferência Nacional de Assistência Social, convocada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) com o tema alusivo à participação e ao controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), já marca, por si, um novo momento para essa política pública. Isso porque tal atitude do CNAS representa a maturidade de reconhecer que se deve planejar, executar e avaliar essa política com a efetiva participação popular, na perspectiva de desenvolvimento de uma ação descentralizada, que prime pelo cumprimento dos princípios e diretrizes constitucionais e de sua lei regulamentadora: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, Lei nº 8.742/93). A participação e o protagonismo do usuário se tornam, nesse contexto, aspectos cruciais para que a política seja feita “com”, e não apenas “para” as pessoas.

Isso porque a opção brasileira quanto ao modelo de seguridade social adotado traz como princípio para a assistência social a universalidade da cobertura e do atendimento, reconhecendo esse campo como política pública de direito do cidadão e dever do Estado, operada por meio de um processo de gestão descentralizada e participativa, ou seja, partilhada com a sociedade e próxima dela.

O objetivo geral da Conferência, de “avaliar e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único da Assistência Social, na perspectiva da participação e do controle social”, tem em seu escopo a proposta de avaliar a dinâmica de efetivação dos 10 direitos socioassistenciais aprovados na V Conferência Nacional de Assistência Social, definindo estratégias de fortalecimento da participação popular. Essa busca de estratégias de fortalecimento da participação se faz importante em razão do reconhecimento de que sua efetivação, assim como o exercício do controle social não pode abrir mão de condições efetivas que o viabilizem, o que envolve todos os aspectos relacionados à política de assistência social, não se restringindo à prestação dos serviços, mas abarcando também, e necessariamente, a gestão e o financiamento da área. Nesse campo, torna-se ainda maior o desafio da viabilização da participação dos usuários, pois comumente se utilizam terminologia e linguagem eminentemente técnicas, não compreensíveis e que impedem ou inibem a possibilidade de qualquer manifestação, muitas vezes pela intimidação e falta de conhecimento dos temas em debate.

É necessário reconhecer que “a cidadania se faz pelo direito à participação, cujos pressupostos fundamentais estão no acesso à informação, à formação política e à coletivização das demandas e lutas” (Rizzotti:2007). Assim, na direção de enfrentar as situações que inviabilizam a efetiva participação e o exercício do controle com protagonismo dos usuários, entre os objetivos específicos da conferência, o CNAS propõe discutir e avaliar a participação popular e o controle social em relação ao orçamento e ao cofinanciamento, para a implementação do Plano Decenal da Assistência Social nos três níveis de governo.

O texto orientador do CNAS para as conferências de 2009 indica, como eixos para o debate das “bases para garantia do financiamento da assistência social: a justiça tributária que queremos”, reflexões que se voltem para:



VII Conferência Nacional de Assistência Social

- análise da atual estrutura tributária e da proposta de reforma fiscal em curso;
- conhecimento da lógica e da política de financiamento público da assistência social;
- apreciação do fluxo orçamentário da política pública de assistência social (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA);
- análise dos pontos de estrangulamento do processo orçamentário da política pública de assistência social;
- apresentação dos valores e percentuais que compõem o orçamento da política pública de assistência social;
- apreciação das metas do Plano Decenal e dos itens defendidos no referido plano para uma política fiscal de que precisamos e que queremos;
- formulação das estratégias para avançar na política de financiamento da assistência social.

Essa proposta de debate se centra na convicção de todos os que acreditam no SUAS de que é preciso assegurar o direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais¹⁶, o que se pode traduzir no direito de construir modos de exercer a defesa e o controle social sobre a efetivação desses direitos e sua garantia, em que o tema do financiamento assume fundamental dimensão. Isto porque “a questão da participação diz respeito à possibilidade de ampliação da participação popular na gestão, mas esta com capacidade de definir sobre os aspectos fundamentais para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos”. (Rizzotti:2007)

Nessa direção, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) inauguraram novo formato para o financiamento da assistência social no Brasil, trazendo à tona mudanças tanto no que se refere aos mecanismos operacionais utilizados para a gestão financeira e transferência de recursos, com importante mudança de paradigmas e concepções, quanto no que significa financiar a assistência social neste País. E avança no sentido de que isso deve se efetivar por meio da corresponsabilidade entre as esferas de governo, através do cofinanciamento como atribuição/dever público. Assim, tanto PNAS quanto NOB reinventam a responsabilidade precípua dos entes federados na gestão, execução e financiamento das ações de assistência social concebidas e desenvolvidas descentralizadamente.

O direito ao cofinanciamento da proteção social não contributiva, inserido no decálogo deliberado na V Conferência Nacional, estabelece que o usuário e a usuária da rede socioassistencial têm o direito ao cofinanciamento estatal – federal, estadual, municipal – para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede socioassistencial no meio urbano e rural. Isso deve estar na agenda dessas esferas de governo, como forma de fortalecer cada vez mais a política de assistência social como dever público.

Na esfera federal, com o advento do SUAS, algumas iniciativas podem ser mencionadas, por representarem avanços importantes. Os pisos de cobertura, por exemplo, figuram como passos de extrema relevância nesse sentido, pois, traduzidos como critérios de transferência de recursos, representam um novo paradigma, que altera o foco da antiga forma per capita de financiar, na medida em que a ênfase não mais se localiza no necessitado, mas nas necessidades coletivas vivenciadas por um conjunto da população e que demanda intervenções da política pública, sob a forma de suas provisões, ou seja, dos seus serviços. Isso representa enfoque na provisão necessária a esse conjunto de cidadãos que vivem situações de vulnerabilidade e risco, e não na situação individual. A tônica passa a ser, portanto, a da proteção, do direito. Esse

16. Um dos direitos que compõem o Decálogo dos Direitos Socioassistenciais deliberado por ocasião da V Conferência Nacional de Assistência Social em 2005.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

novo olhar traz a questão do custo do serviço como relevante, ou seja, a necessária reflexão que deverá desencadear um grande movimento ainda na assistência social de identificação de quanto custa prover os serviços socioassistenciais, num sistema único, mas que se desenvolve num país continental com tantas diversidades regionais.

Outro aspecto importante da nova lógica de financiamento da política de assistência social proposta pelo SUAS é a ênfase nos critérios de partilha. Buscando promover a equidade, pode-se conceber que tais critérios têm três enfoques principais: a) priorizar as ações que devem contar com o financiamento proposto; b) equalizar a distribuição dos recursos, assegurando maior justiça; e c) projetar a universalização da cobertura de financiamento e de serviços.

A aplicação dos critérios acima, ou seja, de partilha e de transferência de recursos em conjunto com todo o regramento proposto pela PNAS e pela NOB quanto ao processo de financiamento da política de assistência social, assim como a gestão descentralizada dessa política (inclusive com gestão financeira também operada localmente), faz despontar, como desafio para os municípios, a busca de formas administrativas legais que imprimam maior agilidade e condições para que os recursos, do próprio tesouro do município ou transferidos de outras esferas de governo, sejam executados e possam representar efetivamente a garantia de acesso e de exercício dos direitos socioassistenciais.

Nesse contexto de aprimoramento da gestão local, também se deve assegurar a participação na assistência social, ou seja, em formas de agir, controlar, fiscalizar, interferir e decidir conjuntamente acerca de questões que tenham e/ou possam ter impactos diferenciais nas condições de vida da população usuária e na viabilização das condições para o exercício e acesso aos direitos, o que só se vislumbra possível com o envolvimento dessa própria população, que é quem vive o cotidiano da vulnerabilidade e do risco e tem potencialidades que precisam ser consideradas e respeitadas na construção e controle das políticas públicas.

Essa diretriz deve (e por que não deveria?) também se dar no campo do financiamento da política de assistência social, o que encontra amparo na afirmação de Rizzotti (2007) de que “a garantia do direito ao controle é um direito público subjetivo à fiscalização do Estado e fomenta (ou na sua ausência pode restringir) a participação social que permite partilhar o poder político”.

Entretanto, quando se fala em participação e controle social no financiamento da política pública de assistência social, é preciso, primeiro, entender que comumente esse tem sido concebido como tema árido, difícil e “para poucos”. Criou-se um consenso tácito equivocado de que o financiamento é assunto de especialistas e que sua tradução nos instrumentos de planejamento público, especialmente no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual não pode, ou não deve, ser partilhada com “cidadãos comuns”, entre os quais os técnicos da área e os usuários da política. Essa é uma primeira barreira a ser rompida, pois o financiamento de uma política pública representa a efetivação das condições concretas para sua operacionalização, e sua inserção nos instrumentos de orçamento público se configura na garantia efetiva de seu reconhecimento como dever do Estado e direito do cidadão, numa clara demonstração da prioridade dada à área. O orçamento é, ou pode vir a ser, importante instrumento de decisão política, transparência governamental, controle social, democracia, distribuição de renda e justiça social. Por isso, as informações sobre esse tema devem, cada vez mais, ser de domínio público, divulgadas e trabalhadas de forma clara e transparente, a fim de que se possa identificar em que medida as demandas e situações identificadas têm a equivalente possibilidade e condições efetivas de atendimento.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

O controle social nessa área deve se voltar, necessariamente, a ações que visem fiscalizar, acompanhar e avaliar as condições de gestão, a execução das ações e a aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação da política pública. Portanto, especialmente no campo do financiamento, reforça-se que a participação implica em investimento em educação política, na formação continuada e na informação, para que se possa ter uma opinião pública consciente quanto aos deveres e direitos de cidadania, pois informação e conhecimento geram poder. Isso também se aplica, necessária e determinadamente, aos Conselhos de Assistência Social, em razão de seu papel precípuo e estratégico no exercício do controle da política pública, especialmente face à finalidade de aplicação dos recursos, ou seja, se estão, de fato, sendo aplicados de acordo com as necessidades, as finalidades previstas e os planos de assistência social.

Além disso, é extremamente relevante que sejam viabilizadas condições para que alguns elementos fundamentais para análise do financiamento da política de assistência social sejam objeto de atenção e entendimento no exercício do controle social sobre esse tema.

O documento orientador da VI Conferência Nacional, realizada em 2007, trouxe algumas preocupações importantes de retomar neste momento, quando se fala em análise e controle sobre o financiamento da política pública de assistência social. Em primeiro lugar, faz-se extremamente atual a análise sobre financiamento aplicado e a garantia da efetivação dos direitos socioassistenciais e, ainda, em que medida a ausência de financiamento agrava as situações de vulnerabilidade e risco, gerando desproteção. Outro aspecto a ser observado é se existe destinação de recursos próprios da referida esfera de governo para o fundo de assistência social e se há a participação das esferas estadual e federal no cofinanciamento da assistência social junto aos municípios. Também se faz necessária a análise quanto à constituição do fundo como unidade orçamentária, identificando se ele é vinculado ao órgão gestor da política e averiguando se, de fato, o gestor da política de assistência social, em nível local, é seu ordenador de despesas. O percentual de destinação de recursos para a função da assistência social e para o fundo em relação ao orçamento geral deve ser objeto de atenção contínua e de controle.

Outras reflexões necessárias nesse campo ganham relevância quando a abordagem se volta para a participação e o controle voltados ao financiamento: se estão sendo viabilizadas condições sustentáveis que garantam o atendimento rumo à universalização e a garantia do acesso à assistência social nos níveis de proteção previstos pelo SUAS; se o desenho do orçamento e sua forma de operacionalização traduzem o que a PNAS e a NOB estabeleceram, representando a efetiva adesão ao SUAS; se o orçamento público contempla as prioridades definidas para a assistência social; e se existe compatibilidade entre as previsões constantes no plano e na Política de Assistência Social e os montantes de recursos estabelecidos no orçamento e demais instrumentos de planejamento público, inclusive o Plano Plurianual.

Com base nos apontamentos acima, reafirma-se aqui a pertinência da análise proposta por Fagnani (1998:121/122), pautada em três indicadores relacionados à direção do gasto, à magnitude do gasto e à natureza das fontes de financiamento, quando se fala em controle social sobre o financiamento da política de assistência social.

- A direção do gasto - permite avaliar se os recursos destinaram-se efetivamente aos segmentos prioritários e aos estratos mais vulneráveis, refletindo metas e diretrizes do programa de determinada política social. Permite, ainda, analisar o tipo de articulação existente entre a política pública estudada e os setores privados, mostrando indícios da ocorrência de processos de pri-



VII Conferência Nacional de Assistência Social

- vatização do Estado. Também traz indícios sobre possíveis desvios da atuação estatal, como, por exemplo, a utilização de programas sociais para fins eleitorais, clientelistas ou fisiológicos.
- A magnitude do gasto social - através do qual é possível analisar a compatibilidade entre a previsão de recursos e a dimensão das necessidades sociais. Esse exame deve ser feito com base na perspectiva histórica (séries históricas que demonstrem a evolução do gasto *per capita*, sua proporção em relação ao PIB, seu desempenho em relação à amplitude do problema sobre o qual se pretende atuar).
 - A natureza das fontes de financiamento - no Brasil, o financiamento das políticas sociais tem sido efetuado por fontes de três naturezas: recursos fiscais, recursos autossustentados e contribuições sociais. Cada uma dessas naturezas indica uma condução na relação das políticas econômicas com as políticas sociais. Além disso, outra questão relacionada à natureza das fontes de financiamento é a provisão de recursos que determinada fonte pode assegurar, ou seja, a capacidade efetiva de financiamento de uma fonte devido à sua condição de arrecadação. Portanto, no campo da assistência social é fundamental analisar se a fonte que alicerça seu financiamento é justa, se representa compromisso com a área e com a defesa dos direitos socioassistenciais e se, efetivamente, tem perspectivas de arrecadação.

Esse último indicador remete a outro aspecto da análise proposta por esta Conferência Nacional, relacionado à seguridade social na reforma tributária e à reforma tributária que queremos.

A opção brasileira, segundo a Constituição Federal de 1988 (CF-88), foi o compromisso de toda a sociedade com o financiamento da seguridade social na seara da política pública. Por isso, as contribuições sociais são a base do financiamento da seguridade, pautando-se pelos pressupostos da justiça social, por meio da canalização de recursos para a garantia da proteção social. É preciso assegurar que a simplificação e redução dos tributos federais não representem retrocesso no caminho progressivo de financiamento que se tem verificado na área da assistência social nos últimos anos, pois o objetivo é o fortalecimento do financiamento com responsabilidade compartilhada, sem o risco de quebra do “vínculo orgânico entre princípios da política de direitos sociais básicos, garantidos pela Constituição, e as fontes de financiamento suficientes à garantia desse conjunto de direitos já positivados” e para não correr o risco de desagregação do sistema, colocando em jogo o território de tais direitos¹⁷. Isso se faz importante porque a proteção social não pode sucumbir às incertezas da política econômica, até porque, no inciso I do artigo 4º da LOAS, consta, entre os princípios da assistência social, que ela é regida pela supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica.

A reforma tributária se faz, sim, extremamente necessária, tanto pela alta carga de tributos a que os cidadãos brasileiros estão submetidos, quanto porque há a descentralização dos serviços sem a correspondente descentralização da arrecadação. É preciso assegurar o justo retorno dos recursos, sem o esvaziamento das receitas da seguridade. A reforma tributária que queremos é a que traduza, em igualdade de condições e distribuição justa dos recursos, o que os artigos 5º e 6º da LOAS¹⁸ estabelecem e que promova a substituição das fontes de financiamento regressivas por progressivas.

17. Ver texto alusivo ao tema “Bases para garantia do financiamento da assistência social: a justiça tributária que queremos”, da VIII Conferência Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte 2009.

18. O artigo 5º da LOAS trata das diretrizes da política de assistência social: descentralização e comando único; participação da população; e primazia da responsabilidade do Estado. O artigo 6º trata do sistema descentralizado e participativo da assistência social como forma de organização das ações desta área.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

Embora não atendendo a totalidade das questões que a reforma deve atingir, um primeiro e fundamental passo nessa direção é a aprovação do PL SUAS (Projeto de Lei 3077, que tramita no Congresso Nacional), que institui a transferência legal dos recursos para cofinanciamento da assistência social descentralizada. O PL SUAS deve representar, juntamente com a contínua luta pela vinculação de percentual de destinação orçamentária à assistência social, mais uma importante bandeira de luta dos atores dessa política.

Essas breves reflexões indicam que significativos avanços já se evidenciaram na assistência social nos últimos anos, porém ainda há o desafio de concretamente criar condições para que a participação e o controle também se efetivem no campo do financiamento, no caminho da consolidação do Sistema Único de Assistência Social como sistema público, legitimado e devidamente reivindicado pela sociedade como direito, a partir do protagonismo de seus usuários, com a garantia de bases sólidas para suas provisões, entre as quais os recursos assegurados pelas três esferas de governo e a adoção de uma tributação mais equânime, que garanta a viabilidade de seu financiamento.



Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H. *Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre*. 2ª edição. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

ABRUCIO, L. F.; & SOARES, M. M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. São Paulo, Fundação Konrad Adenaur, Série Pesquisas, nº 24, 2001.

ALVES, Jolinda de Moraes. *Participação e controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Apresentação em power point na VIII Conferência Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte, 2009.

ARENDT, H. *A condição humana*. 6ª edição. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1993.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais*. Rio de Janeiro, Revan, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 3ª edição, São Paulo, Cortez, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS*.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Relatório final e anais da VI Conferência Nacional de Assistência Social*. Dezembro de 2007.

BRASIL. *Resolução CNAS nº 145*, de 15 de outubro de 2004 (DOU 28/10/2004). Aprova a Política Nacional de Assistência Social.

BRASIL. *Resolução CNAS nº 130*, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS.

BRASIL. *Resolução CNAS nº 269*, de 13 de dezembro de 2006 (DOU 26/12/2006). Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH/SUAS.

BRASIL, IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais. *Perfil dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2005.

BRASIL. *Orientações para as Conferências de Assistência Social em 2009 – Informe 001/2009*. CNAS, Brasília, 2009.

BRASIL. *Capacita SUAS volumes 1, 2 e 3*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais de Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1ª edição. Brasília, MDS, 2008.

Capacitação em serviço social e política social: módulo 1: crise contemporânea. Questão social e serviço social. Brasília, CEAD, 1999. *Módulo 2*. Brasília, CEAD, 1999. *Módulo 3*.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

Brasília, UnB/ CEAD, 2000. *Módulo 4: o trabalho do assistente social e as políticas sociais*. Brasília, UnB/ CEAD, 2000.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 2ª edição. São Paulo, Moderna, 1987.

CZAJKOWSKI JR, S. *Violência urbana e governança comunitária. Um estudo dos Conselhos Comunitários de Segurança e do policiamento comunitário na cidade de Curitiba/PR*. Curitiba, 2007.

COSTA, V. *Relações intergovernamentais no Brasil: Desenvolvimentos recentes e perspectivas*. In MEEKISON, J.P. *Relações intergovernamentais em países federais: uma série de ensaios sobre a prática de governança federal*. Ottawa, Fórum das Federações, 2003. (págs. 77-89).

COUTO, Berenice Rojas. *O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social*. In *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, MDS/Unesco, 2009.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. *Participação e controle social no SUAS*. Apresentação em power point na VIII Conferência Municipal de Assistência Social de Londrina, 2009.

DRAIBE, S.M. *Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais*. In: *São Paulo em perspectiva*, 1997.

FAGNANI, Eduardo. *Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas*. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo, Cortez/IEE, 1998.

GOHN, M. da G. M. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo, Cortez, 2001.

JACCOUD, Luciana. *Direitos sociais e controle social*. Apresentação em power point no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), 2007.

KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social*. Coleção *Questões da nossa época*. São Paulo, Cortez, 1998.

MACIEL, H. H. M.; OLIVEIRA, H. C. e MARTINELLI, R. *O papel estratégico do Fórum de Assistência Social no processo da construção da democracia participativa e da esfera da política pública de assistência social*. Caderno de Comunicações do IX Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, vol. I, 1998.

MARTINS & PAULA, Valdete de Barros & Renato Francisco dos Santos (org.). *Participação e controle social no SUAS: subsídios para debates*. Brasília: MDS/CNAS, 2009.

MOTA, Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social*. São Paulo, Cortez, 1995.

NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução*. In *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil*



VII Conferência Nacional de Assistência Social

contemporâneo. COELHO & NOBRE, Vera Schattan P & Marcos. (org.). São Paulo, Editora 34, 2004. (págs. 21-40).

NOGUEIRA, Roberto Passos. *Problema de gestão e regulação do trabalho no SUS*, in *Serviço social & sociedade* 87, São Paulo, Cortez, setembro de 2006.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. *Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais*. São Paulo, Cortez, 2003.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. *As coisas e seu lugar: diálogos sobre serviço social, assistência social, direitos e outras conversas*. São Paulo, Giz Editorial, 2008.

PEREIRA, P. *Assistência social na perspectiva dos direitos – Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília, Thesaurus, 1996.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera política e Conselhos de Assistência Social*, São Paulo, Cortez, 1998.

_____ *Legitimidade popular e poder público*. São Paulo, Cortez, 1988.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. *Compromissos e responsabilidades para assegurar a proteção social pelo SUAS*. Apresentação em power point na VII Conferência Municipal de Assistência Social de Paranaíba, 2007.

SANTOS, Adriana Aparecida dos. *Participação e controle social no SUAS – Sistema Único de Assistência Social*. Apresentação em power point na Conferência Municipal de Assistência Social de Birigui, 2009.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo, Record, 2000.

SANTOS, M. & SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 9ª edição. Rio de Janeiro, Record, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

SPOSATI, A. *A inclusão social e o programa de renda mínima*. In: *Serviço social & sociedade*. São Paulo, Cortez, 22 de julho de 2001.

_____ *Legitimidade popular e poder público*. São Paulo, Cortez, 1988.

_____ *Política de assistência social e reordenamento institucional*. São Paulo, Núcleo de Seguridade e Assistência Social, PUC/SP, 1997.

_____ *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo, Cortez, 1998.

TAVARES, Gisele de Cássia. *O financiamento da política de assistência social na era SUAS*. Londrina, 2008.

VASCONCELOS, Cipriano M. de. *Relações intergovernamentais no setor de saúde: a experiência da comissão intergestores tripartite no Brasil*. IX Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administracion publica, Madrid, España, 2-5 de novembro de 2004.



Sobre os autores e conselheiros de referência para elaboração dos textos

Carlos Ferrari

Conselheiro Nacional de Assistência Social, representando o segmento de usuários da política de assistência social, pela Associação para Valorização de Pessoas com Deficiência.

Demais conselheiros representantes de usuários da política pública de assistência social:

Marisa Fúria Silva, Thayz Martinez, João Carlos Carreira Alves, Maria Dolores Cunha Pinto e Samuel Rodrigues.

Charles Roberto Pranke

Conselheiro Nacional de Assistência Social governamental, representando os municípios através do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS, secretário Municipal de Assistência Social de São Leopoldo/RS e vice-presidente do CONGEMAS.

Demais conselheiros representantes dos municípios:

Marcelo Garcia.

Gisele de Cássia Tavares

Assistente social, mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina, com tema relativo ao financiamento da assistência social. Servidora da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina e ex-diretora do Fundo Nacional de Assistência Social. Participou da elaboração da PNAS e da NOB/SUAS.

Heloisa Helena Mesquita Maciel

Conselheira Nacional de Assistência Social governamental, representando os estados através do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social – FONSEAS, doutoranda em Política Social na Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, superintendente de Proteção Social Básica e Especial da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro.

Demais conselheiros representantes dos estados:

Tânia Mara Garib.

Margareth Alves Dallaruvera

Conselheira Nacional de Assistência Social pela sociedade civil representando o segmento dos trabalhadores do setor, presidente da Federação Nacional dos Assistentes Sociais – FENAS. Assistente social, mestre em Serviço Social pela PUC/RJ. Autora do livro *O serviço social numa perspectiva fenomenológica: repensando a questão da saúde* (Rio de Janeiro, Dois Pontos, 2008) e de artigos na área, entre eles FENAS: *uma história contada por seus protagonistas*. *Revista Serviço social & sociedade* nº 92, São Paulo, Editora Cortez.



VII Conferência Nacional de Assistência Social

Demais conselheiros representantes dos trabalhadores do setor:

Edivaldo da Silva Ramos, Geraldo Gonçalves de Oliveira Filho, Edval Bernardino Campos, Frederico Jorge de Souza Leite, Josenir Teixeira.

Raquel Raichelis

Assistente social, professora do programa de pós-graduação em Serviço Social da PUC/SP e pesquisadora do Instituto de Estudos Especiais da mesma universidade, autora do livro *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social – Caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez, 2008 (5ª edição).

Renato Francisco dos Santos Paula

Conselheiro Nacional de Assistência Social governamental, representando o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, assistente social, mestre e doutorando em Serviço Social pela PUC/SP, autor do livro *As coisas e seu lugar: diálogos sobre assistência social, serviço social, direitos e outras conversas*. São Paulo, Giz Editorial, 2008.

Demais conselheiros representantes do Governo Federal:

Simone Aparecida Albuquerque, Valéria Maria Massarani Gonelli, Márcia Maria Biondi Pinheiro, Maura Luciane Conceição de Souza, José Ferreira da Crus, Maria José de Freitas, José Geraldo França Diniz, Mauro Ceza Nogueira do Nascimento, Rose Mary Oliveira, Fátima Aparecida Rampin, Edna Aparecida Alegro, Maurício Sarda Faria.

Renato Saidel Coelho

Conselheiro Nacional de Assistência Social pela sociedade civil, representando o segmento das entidades de assistência social, e conselheiro Estadual de Assistência Social (CONSEAS-SP), membro da Associação da Igreja Metodista. Teólogo e advogado, pastor da Igreja Metodista.

Demais conselheiros representantes de entidades de assistência social:

Vicente Falqueto, Antonio Celso Pasquini, Renata Rodrigues Flores Alves, Rosa Maria Ruthes, Clodoaldo de Lima Leite.



Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS
Esplanada dos Ministérios - Bloco F, Anexo Ala "A" - 1º andar
Brasília-DF - CEP 70.059-900

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
Esplanada dos Ministérios - Bloco C
CEP 70046-900 - Brasília - DF



Conselho Nacional
de Assistência Social

Ministério do Desenvolvimento
Social e Combate à Fome

