

# **CADERNO DE TEXTOS:** Subsídios para debates

Participação e controle social no  
**SUAS**

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

Presidente da República Federativa do Brasil	<b>Luiz Inácio Lula da Silva</b>
Vice-Presidente da República Federativa do Brasil	<b>José de Alencar</b>
Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	<b>Patrus Ananias</b>
Secretária Executiva	<b>Arlete Sampaio</b>
Secretaria Executiva Adjunta	<b>Rosilene Cristina Rocha</b>
Secretária Nacional de Assistência Social	<b>Ana Lígia Gomes</b>
Secretária de Avaliação e Gestão da Informação	<b>Laura da Veiga</b>
Secretário de Articulação Institucional e Parcerias	<b>Ronaldo Coutinho Garcia</b>
Secretária Nacional de Renda de Cidadania	<b>Lúcia Modesto</b>
Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	<b>Crispim Moreira</b>

# **CADERNO DE TEXTOS:**

**Subsídios para debates**

**Participação e controle social no**  
**SUAS**

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Conselho Nacional de Assistência Social  
Brasília, 2009**

## EXPEDIENTE

### Composição do CNAS Gestão 2008/ 2010

**Presidente:** Valdete de Barros Martins

**Vice Presidente:** Nivaldo Luiz Pessinatti

### Representantes Governamentais

#### Titulares

**Valdete de Barros Martins** | Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**Patrícia Souza De Marco** | Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**Daniel Pirangueiro de Avelino** | Ministério da Educação

**José Geraldo França Diniz** | Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

**Rose Mary Oliveira** | Ministério da Previdência Social

**Karla Larica Wanderley** | Ministério da Saúde

**Edna Aparecida Alegro** | Ministério da Fazenda

**Heloisa Mesquita** | Representantes dos Estados

**Ieda Maria de Castro Nobre** | Representante dos Municípios

#### Suplentes

**Ana Lúgia Gomes** | Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**Renato Francisco dos Santos Paula** | Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**Rita de Cássia Coelho** | Ministério da Educação

**Débora Nogueira Beserra** | Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

**Lúcio da Silva Santos** | Ministério da Previdência Social

**Lena Vânia Carneiro Peres** | Ministério da Saúde

**Maurício Sarda Faria** - Ministério do Trabalho e Emprego

**Tânia Mara Garib** | Representantes dos Estados

**Charles Roberto Pranke** | Representante dos Municípios

### Representantes da Sociedade Civil

#### Titulares

**Nivaldo Luiz Pessinatti** | Confederação 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

**Mizael Conrado de Oliveira** | União Brasileira de Cegos

**Maria Dolores da Cunha Pinto** | Federação Nacional das APAES

**Margareth Alves Dallaruvera** | Federação Nacional de Assistentes Sociais

**Geraldo Gonçalves de Oliveira Filho** | Federação dos Empregados em Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas

**Frederico Jorge de Souza Leite** | Federação Nacional dos Psicólogos

#### Suplentes

**Antônio 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 dos Surdos

**Samuel Rodrigues** | Movimento Nacional da População 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

**Maria das Mercês Avelino Carvalho** | Coordenadora de Financiamento

**Maria Auxiliadora Pereira** | Coordenadora de Política

**Christianne Camargo Menezes** | Coordenadora de Normas

**Liliane Neves do Carmo** | Assessoria à Comissão de Conselhos de Assistência Social

### Conselho Nacional de Assistência Social

Esplanada dos Ministérios | Anexo Bloco F

1º andar | ala A

CEP: 70.059-900 | Brasília | DF

[www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas)

### Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

**Coordenadora editorial:** Monica Rodrigues

**Revisão dos textos:** René Couto e Tatiane Dias

**Projeto gráfico e diagramação:** Marcelo Rocha

Conselho Nacional de Assistência Social.

Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS / Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – Brasília, DF : CNAS, MDS, 2009.

41 p. ; 30 cm.

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

CDU 364(81)

# APRESENTAÇÃO

**Valdete de Barros Martins**

Presidente do CNAS gestão 2008/2010

É com satisfação que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), apresenta à sociedade brasileira a coletânea de textos Participação e Controle Social no Suas: subsídios para debates. O presente material está em consonância com o tema central da VII Conferência Nacional de Assistência Social, que acontecerá nos dias 30 de novembro a 3 de dezembro de 2009.

Ciente de que uma sociedade democrática é aquela onde visões conflitantes têm a possibilidade de se expressarem e, com isso, seu povo pode escolher projetos societários legítimos, o CNAS reúne nessa publicação reflexões de importantes atores sociais envolvidos com a política pública de assistência e a temática da participação e controle social. Com isso buscamos subsidiar debates plurais que antecederão as conferências municipais, estaduais e do Distrito Federal e a Conferência Nacional.

Os textos, de total responsabilidade de seus autores, abordam as já mencionadas questões sobre participação e controle social no Suas, o protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social, representação e representatividade nos conselhos e os formatos e processos de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social.

Oportuna pela conjuntura e necessária pela natureza e papel do CNAS em democratizar e ampliar

seus debates, a presente coletânea ratifica os princípios constitucionais no tocante às diretrizes da assistência social: “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Lei 8.742/93).

O novo modelo de política de assistência social que se forma com o Suas entende as conferências e os conselhos como espaços privilegiados onde se efetiva a participação popular. As conferências são instâncias máximas de deliberação e têm a atribuição de avaliar a situação dessa política pública e propor diretrizes para o seu aperfeiçoamento. As competências dos conselhos perpassam por deliberar, regular e acompanhar/fiscalizar a execução da Política Pública da Assistência Social. São espaços de negociação, construção de alianças, acordos, diálogos e funcionam como um instrumento público para a interface com os usuários e seus direitos, tendo esse o direito de participar de forma efetiva da construção da Política de Assistência Social.

Sendo assim, mais uma vez reafirmamos nossos compromissos com o sistema descentralizado e participativo que desejamos e que o conteúdo desta coletânea de textos contribua para um debate ainda mais qualificado a ser realizado por todos atores que participam desta construção e defendem os estatutos de direito presentes na Política de Assistência Social.

# SUMÁRIO

**I. Participação e controle social no SUAS: o que temos e o que queremos** 7

Valdete de Barros Martins

**II. O Protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS** 17

Edval Bernardino Campos

**III. Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social** 25

Rosângela D. O. da Paz

**IV. Formatos e processos de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social** 31

José Antônio Moroni

Márcia Maria Biondi Pinheiro

# I – PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO SUAS: O QUE TEMOS E O QUE QUEREMOS

## Valdete de Barros Martins

Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social gestão 2008/2010; Representante do MDS; Assistente social; Mestre em Serviço Social; Professora de graduação e pós graduação do curso de Serviço Social na Universidade Católica Dom Bosco.

### 1. Considerações preliminares

O Conselho Nacional de Assistência Social, um dos órgãos protagonistas na construção e nos avanços da política de assistência social, pauta o tema Controle Social para a realização da VII Conferência Nacional de 2009. Com isso, pretende-se que a dimensão da participação e controle social seja tratada, examinada e refletida pelos mais diversos ângulos e atores, ao que inclui os aspectos políticos, técnicos e éticos desse processo. Decorridos quinze anos de regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social, é chegado o momento de realizar um profundo debate sobre os caminhos do controle social nessa política.

A propósito da reflexão que envolve a temática Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (Suas), sistema este instituído por meio da Resolução CNAS de nº.145, de 15 outubro de 2004<sup>1</sup>, importante se faz tecer algumas considerações que antecedem a aprovação do recente Sistema, pois é sabido que a reorganização jurídica, política e técnica no tratamento da assistência social como direito do cidadão e dever do estado inaugura tempo novo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que no ano passado complementou duas décadas de existência. Porém, ainda para o alcance de grande parte de seus princípios e fundamen-

tos da democracia, é preciso a permanente vigília e mobilização da sociedade nesse processo, especialmente daqueles que defendem os compromissos com a justiça social e a democracia.

Cabe registrar que na conjuntura atual, com a edição da Medida Provisória nº 446/08<sup>2</sup>, que dispõe sobre as novas regras para certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social, o CNAS não mais será o órgão responsável pelo processo de certificação de entidades. E que, diante dessa decisão, é chegado o momento de o Conselho voltar-se efetivamente para sua função, aprofundar, rever e propor novas medidas que busquem de fato o exercício do controle social no Suas. O cenário favorece o debate, haja vista o conjunto das regulamentações aprovadas nesses últimos anos: a Política Nacional, a NOB/SUAS e a NOB/RH, bem como o Plano Decenal, entre tantas e importantes deliberações do CNAS e regulamentações do MDS.

O Conselho Nacional de Assistência Social deve se constituir de fato como um efetivo espaço público de controle democrático e pautar os grandes temas que envolvem a proteção social de assistência social. Para isso, é preciso construir uma agenda de compromissos que priorize temas e questões que envolvem os grandes desafios da sociedade brasileira no tocante aos direitos devidos por essa política

1 A Resolução de n. 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social, aprova a Política Nacional de Assistência Social. O texto da Política Nacional aprovado constituirá o Anexo I da Resolução.

2 A Medida Provisória 446, de 7 de novembro de 2008, dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, e dá outras providências.



aos seus usuários. Inscrevem-se nesse processo a luta pela alteração da Lei nº 8.742/93, a regulação das novas regras para acompanhar e fiscalizar a certificação das entidades, a disputa para ampliar o orçamento da área em todos os níveis de governo, os pactos e articulações com outros conselhos de políticas públicas e direitos na direção do firmamento da qualidade e alcance dos benefícios e serviços das diversas áreas de políticas públicas. Enfim, o Conselho deve ser o espaço de disputa e de defesa intransigente, transparente e permanente da política pública e não contributiva de seguridade social.

De início, pode-se dizer que, do ponto de vista da gestão, há tensa e forte regulamentação. A dinâmica introduzida pelas comissões intergestores desde a primeira Norma Operacional Básica tem gerado importantes transformações na interlocução entre os três níveis de governo, o que, forçosamente, impacta as ações da política no seu desenvolvimento. Na mesma direção se inscreve a questão do financiamento da política ao aprovar a NOB/SUAS, em 2005, e o compromisso do CNAS com novas regras para a gestão financeira do sistema. Quanto ao controle social, o desenho para os conselhos e conferências segue princípios constitucionais, assim como o estabelecido na Lei Orgânica de Assistência Social, acrescido de novas exigências legais e técnicas que hoje consolidam o Suas. Cabe destacar que a dimensão política do controle social está relacionada à dinâmica e ao compromisso que os conselhos de assistência social alcançam. Nesse contexto é que se estabelece a necessidade de aprofundar o debate, fazer uma leitura local, estadual e, também, da instância nacional. Se queremos fortalecer o controle sobre a política e recriar uma cultura que dê conta das demandas e necessidades no âmbito da assistência social para o alcance da universalidade das atenções de proteção social, temos pela frente desafios de grande monta para os conselhos de assistência social.

É preciso reconhecer que os recentes avanços no campo da política pública de assistência social têm produzido consideráveis alterações no modo de ver e tratar a política. Porém, são ainda insuficientes para romper com os processos de subalternização

dos usuários no acesso aos serviços e benefícios, assim como para a sua participação política nos processos de construção de sua autonomia. Ainda hoje persiste o uso clientelista da assistência social assim como o deficitário investimento nos serviços de modo especial. Nessa direção, a mobilização para a implementação de diversas estratégias que (re) desenhem o controle social deve ser intensa e urgente.

O objetivo deste texto é apresentar uma breve reflexão sobre a concepção de controle social, posteriormente remetendo-a ao modelo adotado pelo Suas e, nesse contexto, resgatar a regulamentação existente no âmbito da Política, buscando proceder uma avaliação da capacidade que os conselhos detêm no processo de acompanhamento e deliberação da Política, assim como o grau de autonomia dessas instâncias na formulação e fiscalização da Política de Assistência Social.

## **2. Uma breve aproximação do debate sobre a categoria controle social**

A intenção aqui não é remeter o debate sobre a categoria controle social sob o balizamento das diversas teorias. Assim, valemo-nos das teses de alguns estudiosos do tema como Raichelis, (1998), Correia (2002), Campos (2006) e Calvi (2008). Nesse breve levantamento bibliográfico sobre o tema, o que se observa é uma convergência dos (as) autores (as) no entendimento da categoria controle social. Raichelis (1998) apresenta uma primeira aproximação com a questão ao eleger o CNAS como objeto de estudo de sua tese de doutorado. No seu entendimento sobre a concepção de esfera pública, a autora propõe como elementos constitutivos e que devem estar articulados dinamicamente: visibilidade social, representação de interesses coletivos, democratização, cultura política e controle social<sup>3</sup>, definido como:

Significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das

<sup>3</sup> A autora, em seu livro *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social, caminhos da construção democrática*, 2005, p.40, define, além do controle social, as outras categorias citadas: visibilidade social. As ações e os discursos dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para aqueles implicados nas decisões políticas. Supõem publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação; representação de interesses coletivos. Implica a constituição de sujeitos sociais ativos, que se apresentam na cena política a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores; Democratização: remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, extrapolando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribui para consolidar e criar novos direitos. Implica dialética entre conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados, daí resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientam decisões coletivas; Cultura política: implica o enfrentamento do autoritarismo e da “cultura privatista” de apropriação do público pelo privado. Remete à construção de mediações sociopolíticas dos interesses dos sujeitos sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública. Significa superar a “cultura assistencial” que infantiliza tutela e torna vulneráveis os segmentos pobres da classe trabalhadora, impedindo-os de se constituir como sujeitos portadores de direitos humanos.



regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados (RAICHELIS, 1998, p. 41).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a categoria controle social está associada a uma dada concepção de Estado. Correia (2002) destaca duas concepções que são básicas para este debate. A primeira é aquela que entende o controle social como controle do Estado sobre a sociedade. Esse controle favorece os interesses da classe dominante e as políticas sociais são meios utilizados para abrandar conflitos sociais. Essa perspectiva garante o consenso social para aceitação da ordem do capital sobre os membros da sociedade e classifica esse estado de Estado Restrito, apoiando-se na teoria de Marx sobre o Estado. A segunda concepção apresentada refere-se ao controle social como controles da sociedade: “Nesta, a sociedade tem possibilidades de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternas” (CORREIA, 2002, p.121). Essa afirmação baseia-se na teoria de Gramsci que apresenta a concepção de Estado ampliado. Neste modelo de Estado perpassa interesses de classes, ou seja, como um espaço conflitante que, apesar de conceber hegemonicamente os interesses da classe dominante, assumem demandas das classes subalternas. É nesse campo colidente das políticas sociais que a sociedade capitalista constrói os consensos para legitimar os interesses da classe dominante. Nesse contexto, os movimentos progressistas organizados conseguem introduzir na Constituição Federal de 1988 a participação da sociedade nas diversas questões que se relacionam à esfera pública e ao controle das políticas públicas de modo particular.

Na mesma direção, Campos<sup>4</sup> (2006) assevera que o controle social pode ser abordado sob diferentes perspectivas, seja nas sociedades modernas ou contemporâneas, e se apresenta sob dois modelos que se polarizam. A primeira inclui o controle que o Estado exerce sobre os cidadãos e a segunda está relacionada ao controle que os cidadãos exercem sobre o Estado. O autor desenvolve o pensamento, num primeiro momento, chamando atenção para a perspectiva do Estado como instrumento de controle. Bobbio (2000), apresenta duas principais formas de exercício do controle social que estão relacionadas à área dos contro-

les externos e aos mecanismos de controle interno:

A primeira forma de controle está relacionada aos mecanismos de representação destinados à manutenção da ordem. São exemplos desta modalidade as legislações restritivas, os tribunais, as políticas etc. Trata-se do controle exercido verticalmente, de cima para baixo, de forma centralizada e quase sempre autoritária. A segunda forma de controle social é mais sutil, porém avassaladora. E o controle, horizontalmente construído, ocorre como produto de uma socialização que naturaliza as desigualdades sociais e individuais, que justifica privilégios e que consente discriminações. São valores e crenças que conformam nossa formação sociocultural e política por meio da educação, da cultura transmitida, da força da religião e da ideologia (CAMPOS, 2006, p. 104).

Com base nas considerações acima, percebe-se que muitas podem ser as formas e arranjos de controle social nas sociedades capitalistas. No Brasil, no bojo da redemocratização, da luta pela descentralização das ações e decisões e da necessidade do envolvimento da sociedade civil nos processos relacionados aos conteúdos das políticas públicas, a Constituição Federal apresenta inovações e prevê de forma explícita, por meio de princípios e diretrizes, o reordenamento da relação entre Estado e Sociedade. As principais inovações relacionam-se à descentralização político-administrativa e à participação social. Evidencia-se o controle social do Estado exercido pelo cidadão, no entendimento de um Estado a serviço do interesse público. E nessa direção faz-se oportuno lembrar que a Carta de 1988 apresenta outros mecanismos de controle pela população no que se refere ao bem público, como por exemplo, os plebiscitos (art.14-I), a Auditoria Cidadã da Dívida externa (art.26 do Ato das Disposições Transitórias da CF), a Lei de Iniciativa Popular (art.27, inciso IV e art.29, inciso IX), e outros como a audiência pública, o controle do orçamento participativo, a ação civil pública (PINHEIRO e PEDRINI, 2005).

Na trilha dos acontecimentos que envolvem a busca pela participação social, a sociedade civil tem organizado diversos outros instrumentos que impulsionam o movimento pela consolidação da assistência social, como a criação do Fórum Nacional de Assis-

---

<sup>4</sup> No texto o autor trata do controle social compreendido como envolvimento da sociedade civil na formulação da agenda pública e na fiscalização e avaliação das ações governamentais da área.

tência Social, em 19 de agosto de 1999, instância de articulação e mobilização da Política<sup>5</sup>. Seus objetivos e princípios constam da Carta de sua criação.

A criação do Fórum significa a possibilidade de ampliar o espaço público da assistência social para arenas coletivas de debate e de alianças em torno de uma agenda de prioridade a serem enfrentadas. Trata-se de uma instância ampliada de participação e representação política, não institucionalizada, e por isso mesmo mais permeável à participação de segmentos sociais com menor acesso aos espaços tradicionais de deliberações políticas (RAICHELIS e PAZ, 1999, p. 115).

Essa iniciativa deflagrou um movimento no Brasil e fez com que muitos estados e municípios também instituíssem fóruns da sociedade civil, o que contribuiu substancialmente para qualificar as ações da Política, destacando-se a criação dos conselhos de assistência social.

Para a Política de Assistência Social, esses avanços imprimiram um novo paradigma. Foi o início de um processo que significou ruptura com as velhas práticas de cunho assistencialista, clientelista e de primeiro damismo no trato com a assistência social.

Como perspectiva de deslocamento de um modelo meritocrático particularista para um novo padrão de atenção, muitos desafios foram enfrentados, desde a lenta e gradual aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993, até a aprovação de seus instrumentos regulatórios, e do baixo investimento público para o alcance do direito aos processos de controle social estabelecidos. Diante dessa realidade, torna-se oportuno revisitar as bases legais e políticas para o alcance do controle social no Suas.

### **3. Os conselhos como espaços (institucionais) de controle social na política de assistência social**

A assistência social, ao compor o tripé da seguridade social brasileira, inscreve-se como direito social e humano e incorpora objetivos como a universalidade e o caráter democrático (art.194 da C.F/88). A partir desse reconhecimento legal, a assistência social passa a compor o sistema de seguridade social não contributivo. E é por esse ângulo que se pretende debater o controle social na política de assistência social. Que controle social tem movido as decisões da Política? Como vem sendo exercido esse controle? Quais

têm sido os instrumentos de efetivo controle? Os conselhos de assistência social como mediadores institucionais têm cumprido seu papel nesse processo?

Outra questão a ser respondida: Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, e da Norma Operacional Básica, em 2005, que alterações foram introduzidas no campo do controle social?

Inicialmente, cabe resgatar os incisos I e II do artigo 204 da Constituição Federal, pois esses impõem o novo modelo para a condução da assistência social como direito do cidadão e como política de seguridade social. Fica assegurada uma gestão descentralizada e participativa da política, garantindo a possibilidade de democratizar os processos necessários ao cumprimento da lei maior. Com a regulamentação da Lei 8.742/93 (Loas), o desenho ganha contornos mais explícitos no sentido de imprimir a participação da sociedade na formulação e controle das ações em todos os níveis de governo. O art.5º, que trata das diretrizes da Política, reafirma o já mencionado na Constituição, destacando-se o inciso III do referido artigo, que revela a urgente e necessária atuação do Estado no que tange ao desenvolvimento das ações da Política, ao instituir diretrizes para a organização da assistência social: “III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo”.

Na direção de precisar o reordenamento da área encontra-se o Capítulo III da Loas, que trata da organização e gestão:

As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidos por esta Lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos (art. 6º LOAS).

No artigo 16, a Lei explicita qual o formato dos conselhos de assistência social:

As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

I – o Conselho Nacional de Assistência Social;

<sup>5</sup> O texto aborda a criação do Fórum Nacional de Assistência Social, apresenta os objetivos, princípios e propostas e elenca as entidades que fizeram parte desse lançamento.

- II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Parâmetros para a criação de uma nova cultura na condução da Política Pública de Assistência Social são estabelecidos e os conselhos ganham expressão no processo de controle social.

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos. (RAICHELIS, 2006, p.11).

Por força legal e política, desde a promulgação da Loas os conselhos de assistência social vêm sendo implantados em todo o país. Nesse período que compreende mais de uma década, não só o CNAS como os demais conselhos de assistência social têm enfrentado algumas dificuldades para realizarem efetivamente o controle social, seja pela conjuntura adversa relacionada à política econômica, pelas duras resistências do aparato governamental para se instalar e obter o reconhecimento como espaço institucional e legítimo para o exercício do controle social, seja pela recusa dos executivos em partilhar o poder, conforme afirma Raichelis, (2006).

#### **4. Os registros sobre o balanço da atuação dos conselhos de assistência social na política pública de assistência social**

Contudo, é importante reconhecer que avanços são registrados. Um primeiro balanço, que foi re-

alizado por ocasião da IV Conferência Nacional da Assistência Social, em 2003, quando o CNAS encomendou uma pesquisa para subsidiar um debate sobre o tema da referida Conferência, conduzida pelo Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Seguridade Social e Trabalho (GESST/SER/UnB), sob a responsabilidade da profa. Dra. Ivanete Boschetti<sup>6</sup>, objetivou avaliar a implantação do sistema descentralizado e participativo previsto na Loas, sobretudo a atuação dos conselhos estaduais e municipais no acompanhamento e controle da política de assistência social. Vários aspectos foram abordados, destacando três conjuntos de temas referentes ao controle social. O primeiro refere-se ao processo e período de criação, estrutura e funcionamento dos conselhos estaduais e municipais, enfocando também questões relativas à paridade, representatividade e processo de eleição e indicação dos conselheiros da sociedade civil. O segundo conjunto de temas tratado na pesquisa reporta-se à atuação dos Conselhos de Assistência Social na inscrição das entidades, no acompanhamento e avaliação da execução das ações do Plano de Assistência Social e de sua autonomia em relação ao órgão gestor. O terceiro grupo de temas abordou questões relativas à atuação dos conselhos na esfera da mobilização e participação social e organização de conferências. O resultado da pesquisa nos chama atenção em alguns aspectos que passamos a citar.

Criação e instalação dos conselhos: processo retardatário em relação à Loas.

A primeira grande mensagem da pesquisa em relação a este quesito indica que o processo de criação dos Conselhos foi bastante lento em relação à data de aprovação da Loas, o que retardou a instalação do Sistema Descentralizado e Participativo. Outro importante resultado mostra que os Conselhos Municipais foram criados, majoritariamente, após a instituição dos Conselhos Estaduais (BOSCHETTI, 2003).

Os dados apontam, quanto a esse aspecto, que dezoito conselhos estaduais, ou seja, a maioria, foram criados entre 1994 e 1995, e nove só foram criados entre 1996 e 1997, o que indica atraso de mais de três anos na implantação da Loas nos Estados. Outra questão levantada pela pesquisa é que além da lentidão para a criação, foi constatado maior atraso no

6 A pesquisa mencionada contempla duas abordagens. A primeira, de apreender a situação ou estado em que se encontra a implementação da Loas, ou de suas principais diretrizes nos municípios e estados brasileiros (avaliação de situação). A segunda, de identificar os principais elementos que, conjugados, vêm contribuindo para fazer avançar ou restringir o percurso de consolidação do direito à assistência social (avaliação do processo). Foram utilizados dois instrumentais de pesquisa: questionário com perguntas fechadas enviadas pelo CNAS, por via postal, aos Conselhos Estaduais e Municipais e realização de cinco oficinas regionais para análise qualitativa. (Relatório de Pesquisa, 02).

funcionamento efetivo dos conselhos, sendo que sete só começaram a funcionar seis meses após sua criação e dois após um ano de criação. Essa tendência também se registrou nos conselhos municipais.

A morosidade quanto a criação dos conselhos foi justificada pelo desconhecimento da sociedade civil e do próprio governo sobre a importância desta instância deliberativa na implementação dos preceitos da Loas, ausência de cultura organizativa e participativa da população, bem como do não reconhecimento da assistência social como direito e de sua organização em um sistema descentralizado e participativo, inexistência de fóruns anterior à criação do conselho, temeridade do governo em publicizar informações com a sociedade civil ( BOSCHETTI, 2003).

Outro aspecto mencionado no texto da pesquisa:

“em algumas situações a criação do conselho foi realizada apenas para cumprir um dos critérios para o recebimento dos recursos de outras esferas de governo” (BOSCHETTI, 2003).

Fiz questão de destacar esses trechos da pesquisa para chamar atenção do cenário em que se encontrava a questão do controle social após dez anos de Loas. Ainda merece destaque os comentários relativos às dificuldades para analisar e discutir a política de assistência social.

Há precariedade nos fluxos informativos do órgão gestor para com o conselho, descontinuidade das ações de assistência social em períodos de troca de mandato governamental, falta de capacitação dos conselheiros, não publicização das ações assistenciais, inclusive em algumas localidades foi apontada a inexistência formal da política de assistência social (BOSCHETTI, 2003).

A intenção com as chamadas do resultado dessa pesquisa, que obviamente fora conduzida anterior à instituição do Suas e de outros regulamentos aprovados posteriormente, é trazer para reflexão as fragilidades e precariedades que os conselhos vivenciaram e que ainda podem ser encontradas nos dias

de hoje. Por isso, é imprescindível e urgente um olhar sobre a responsabilidade dos conselhos no que se refere ao controle da política. Uma leitura mais atenta dessa pesquisa denota a desarticulação dos vários atores que compõem os segmentos da sociedade civil (trabalhadores, entidades de assistência social e usuários) no espaço dos conselhos.

Esse modo de conceber e encaminhar o controle social na política de assistência social traz consequências políticas significativas para a área, pois retarda a noção de dever do Estado para com a assistência social, dificulta a operacionalização da política na perspectiva do direito e retarda a universalização da proteção social devida aos cidadãos usuários. Será que houve alterações nesse processo? Quais foram? Como os conselhos têm se organizado e pautado o debate sobre as questões apontadas?

Outra pesquisa que se torna oportuna referenciar é o Suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MUNIC-2005<sup>7</sup>. As informações levantadas buscaram traçar um perfil dos conselhos municipais, destacando o caráter do conselho (deliberativo ou não), a paridade entre poder público e a sociedade civil, a composição e a frequência das reuniões. Dos 5.564 municípios, 5.497 possuem conselhos. Destes, 5.211 (94,8%) têm caráter deliberativo. Segundo os dados, a presença do caráter deliberativo encontra-se nas cidades de maior população. Na Região Norte, os conselhos têm caráter deliberativo em 89,0% dos municípios, e nas outras regiões em 93,5% deles. Quanto à paridade, 5.407 (98,4%) têm composição paritária. Ressalta-se que nos municípios de até 5.000 habitantes, 97,3% dos conselhos existentes têm composição paritária. A Região Centro-Oeste é a que apresenta o menor percentual de municípios com conselho paritário. Já entre as unidades da federação, o Acre, tendo conselho em 100% dos seus municípios, com paridade em 95,5% deles, é o que apresenta a menor proporção de conselhos com composição paritária (IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, Assistência Social, 2005).

Seguindo na avaliação sobre a composição dos conselhos, a pesquisa apresenta um dado que fere frontalmente a Loas e a própria Constituição Federal, já que sabemos o que dispõe as referidas legislações quanto à autonomia da sociedade civil na escolha de seus representantes. Os dados indicam que em 2.928 (53,3%) dos municípios com conselhos, os representantes da sociedade civil são escolhidos por meio de eleições em fóruns

7 A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) foi levada a totalidade dos municípios do País (5.564 municípios). Trata-se, basicamente, de levantamento pormenorizado de informações sobre estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais.



locais, nos municípios com até 5.000 habitantes.

Segundo a pesquisa, essa modalidade de escolha acontece em apenas 41,0%, enquanto nos municípios com mais de 500.000 habitantes essa forma de escolha ocorre em 91,4% dos mesmos. Os levantamentos indicam que em 20,2% dos municípios brasileiros os representantes da sociedade civil são indicados pelo poder público, ressaltando-se que nos municípios maiores, com mais de 500.000 habitantes, ocorre a indicação do poder público em 2,9%, sendo que essa proporção aumenta na medida em que cresce o número de habitantes.

Um destaque dado pela pesquisa, em relação a alguns municípios que afirmam ter composição paritária no Conselho Municipal, é a indicação dos representantes da sociedade civil pelo poder público, o que, de certa forma, compromete a autonomia do conselho nas suas deliberações. Essa constatação nos remete à seguinte reflexão:

Como processo político, o controle social investe os atores da sociedade civil de prerrogativas para intervir propositadamente na agenda do governo, assim como pressupõe, por um lado, a existência de governantes democráticos, estimulados ao partilhamento do poder com a sociedade civil e instalados à construção de canais de participação e de instrumentos institucionais que favoreçam o protagonismo da sociedade nos assuntos de interesse público (CAMPOS, 2006, p.106).

A constatação dos dados da pesquisa confirma que no campo da política pública de assistência social predominam posturas da relação caso a caso, submetendo os conselhos a uma situação de subordinação, como se esse espaço fosse um departamento da prefeitura ou secretaria, caracterizando, na maioria das vezes, gestões centralizadoras.

Quanto à composição dos conselhos, a pesquisa indicou dificuldades de representação que envolvem os três segmentos (trabalhadores, entidades de assistência social e usuários) de forma equilibrada. Em 77,3% dos municípios brasileiros, representantes de entidades e organizações de assistência social fazem parte da composição dos conselhos. A representação de trabalhadores da área de assistência social está em 66,0% do total dos municípios pesquisados. Já a representação de organizações de usuários da assistência social está em apenas 65,8% dos conselhos (IBGE, Perfil dos Municípios, Assistência Social, 2005). Essa constatação vem ao encontro da afirmação de Raichelis.

[...] no entanto, há uma significativa unanimidade nos estudos e avaliações da experiência dos conselhos quanto à frágil presença dos segmentos populares em tais espaços, por meio de suas associações e representações coletivas. Se a pobreza, para além de sua expressão monetária, é um tipo de relação social que define sociabilidades e lugares dos indivíduos na sociedade, sua contraface é a carência de representação política nos espaços públicos (2006, p.113).

Nessa direção, prossegue a professora, “a luta pelo alargamento dos direitos sociais está diretamente relacionada à possibilidade de ampliação da participação nos espaços públicos, o que poderá contribuir com a formação de novos atores políticos legitimamente representados e que possam expressar suas reais demandas e necessidades.”

Pelas questões levantadas nesse primeiro momento de reflexão, é imprescindível que se aprofunde o debate sobre o desenho organizacional dos conselhos como instâncias democratizadoras das políticas públicas, sendo organizados como espaços que precisam pautar ou revisar suas agendas na direção e perspectiva da universalização dos direitos sociais e da cidadania. Os diversos atores políticos que compõem esse espaço democrático devem buscar estabelecer uma relação simétrica que produza e gere uma dinâmica na construção de uma esfera pública transparente, qualificada, competente e comprometida com os princípios e diretrizes do Sistema Público Brasileiro de Assistência Social.

Faz-se oportuno, nesse espaço de debate, lembrar que mesmo num cenário de contradições registra-se a realização de seis Conferências Nacionais, que mobilizaram e envolveram milhares de cidadãos nas disputas e conquistas de um número considerável de deliberações que deveriam ser observadas e implementadas pelos governos na elaboração de seus planos e orçamentos anuais e plurianuais. Essa também é uma responsabilidade legal, política e ética dos conselhos de assistência social. Os avanços na regulamentação da política serão efetivos e consolidados à medida que os conselhos se tornem protagonistas no acompanhamento e defesa das deliberações das conferências e dos pactos assumidos para a construção efetiva de uma política de Estado. Romper com personificação no âmbito dessa política é um desafio que se coloca para o conjunto dos conselhos e dos outros espaços sócio-políticos da assistência social

O exercício do controle social não depende

apenas da criação de instâncias institucionais como os conselhos, mas da capacidade dos movimentos, organizações, fóruns, comissões, grupos e outras formas de articulação, por meio dos quais os atores da sociedade civil possam debater, alterar e gerar uma cultura de participação e de construção de direitos.

## **5. O Controle social no sistema único de assistência social**

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, a categoria controle social adquire maior visibilidade e expressão e o princípio da descentralização e participação constitui-se em eixo fundante no processo de Implantação do Sistema Único de Assistência Social em todo o território nacional. Vale ressaltar a importância dos fóruns de participação popular, específicos e/ou de articulação da política em todos os níveis de governo, bem como a união dos conselhos e/ou congêneres no fortalecimento da sociedade civil organizada na consolidação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004, p. 47).

O texto ainda explicita a importância da organização de outros espaços que devem gerar o controle social:

Na conformação do Sistema Único de Assistência Social, os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação são os conselhos e as conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo (PNAS/2004, p.47).

## **6. Atribuições e articulação dos conselhos de assistência social**

Ainda no artigo 18, a Loas dispõe que “os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo

os critérios para o repasse de recursos financeiros” (PNAS/2004, p. 47).

Para o avanço pretendido, a política aponta para a construção de uma nova agenda para os conselhos de assistência social. Uma primeira vertente é a aglutinação do CNAS com os conselhos nacionais das políticas sociais integrando um novo movimento neste país. Outra é a construção de uma agenda comum dos conselhos nacional, estaduais e municipais de assistência social. Esta última tem como objetivo organizar pontos comuns e ações convergentes, resguardando as peculiaridades regionais (PNAS/2004, p. 47).

## **7. Norma Operacional Básica da Assistência Social**

Os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais são instâncias deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, regulamentados na PNAS/2004 na forma do SUAS. O CNAS, instituído pela LOAS, e os Conselhos das demais esferas, tratados na referida Lei e instituídos por legislação específica, têm caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. São vinculados ao Poder Executivo e a sua estrutura pertencente ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, que lhes dá apoio administrativo, assegurando dotação orçamentária para seu funcionamento.

## **8. Conferência de Assistência Social**

De acordo com o artigo 18, inciso VI, da LOAS, “as conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado” (PNAS/2004, p.47).

As conferências de assistência social são instâncias deliberativas com atribuição de avaliar a Política de Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único da Assistência Social.

A convocação, pelos respectivos conselhos, para realização das Conferências de Assistência Social, obedecerá a periodicidade estabelecida na Loas para a Conferência Nacional e legislação específica para conferências estaduais, do Distrito Federal e municipais.

## 9. Plano Decenal de Assistência Social<sup>8</sup>

As metas sobre o controle social tiveram como fomento o seguinte macro objetivo:

Fortalecer o controle social por meio da atuação dos Conselhos de Assistência Social para o desenvolvimento de suas funções, da realização de conferências e do incentivo aos fóruns de debate público sobre a política.

METAS DO PLANO DECENAL	
Metas	Período
Realizar 16 campanhas nacionais e produzir 320 mil exemplares de publicações, visando tornar de domínio público a política de assistência social, o Suas, os direitos consignados na Loas, os critérios de parceria com organizações e entidades de assistência social.	2007-2015
Criar e reestruturar com instalações físicas adequadas e suprimentos de informática em 80% dos Conselhos Municipais de Assistência Social e garantir a instalação de suas respectivas Secretarias Executivas.	2007-2015
Capacitar 40 mil conselheiros e membros dos fóruns permanentes da Assistência Social.	2007-2015
Efetivar a fiscalização do funcionamento dos Fundos de Assistência Social e a alocação de recursos de cada esfera de governo com publicização e demonstração da sua execução financeira.	2007-2008
Criar comissões internas em todos os conselhos para estimular e fortalecer outras formas de participação da sociedade civil e garantir o protagonismo dos usuários.	2007-2010
Orientar e garantir que 100% das emendas parlamentares sejam integradas ao Suas.	2007-2010
Garantir recursos específicos para estruturação de 97% dos conselhos de assistência social de municípios em gestão inicial, básica e plena do Suas.	2007 - 2015
Investir no caráter deliberativo de 353 conselhos municipais de assistência social.	2007 - 2010
Investir em fóruns da sociedade civil para eleição de conselheiros em 46,7% dos conselhos municipais de assistência social.	2007 - 2010
Contribuir para a instituição de paridade em 10% dos conselhos municipais de assistência social.	2008 - 2011
Investir na integração dos conselhos de direitos e de políticas preservando as diversas especificidades.	2008 - 2015

## 10. Desafios para avançar o controle social no Suas

Para finalizar, entende-se que as dificuldades destacadas nesta reflexão devem servir de parâmetros para iniciar um processo avaliativo na questão do controle social. Por outro lado, do ponto de vista político, há um enorme subsídio legal, teórico e ético que nos capacitam a promover um debate fecundo e importante nesse campo. Assim, o conjunto de desafios elencados a seguir deve ser considerado para iniciar o grande debate sobre o controle social.

- Ampliar o debate sobre a questão do controle social, buscando identificar estratégias que possam criar novos mecanismos e instrumentos de intervenção nos espaços públicos.
- Investir na capacidade de articulação entre os níveis de governo, na direção de firmar a perspectiva do Suas como Sistema Público democrático e participativo.
- Analisar profundamente o modelo de funcionamento dos conselhos de assistência social, suas competências, capacidade de deliberação, grau de autonomia.
- Buscar parceria com o Ministério Público para fazer valer as decisões dos conselhos de assistência social.
- Observar as orientações do Tribunal de Contas quanto ao papel, responsabilidade e função social dos conselhos no processo de acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos do fundo da assistência social, buscando certificar se os mesmos estão sendo aplicados conforme finalidade prevista nos Planos de Assistência Social.
- Investir na articulação entre os Conselhos de Assistência Social (CNAS, CEAS e CMAS), de modo que as deliberações no âmbito desses espaços possam conduzir ao fortalecimento do controle social no Suas.
- Monitorar as deliberações das Conferências, especialmente o Plano Decenal, (metas e estratégias) em cada nível de gestão.
- Dotar os conselhos de infra-estrutura (material, humana e financeira), agregando a eles, dessa forma, condições de trabalho para que viabilizem suas ações de controle social.
- Investir na capacitação dos conselheiros e

<sup>8</sup> O Plano Decenal encontra-se disponível no site do CNAS: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas). <http://www.mds.gov.br/cnas/search?SearchableText=plano+decenal>. O referido plano foi resultado da pesquisa realizada pelo CNAS, em 2005, denominada Fotografia da Assistência Social. Essa tratou do Controle Social no Suas em item específico, apresentando dados relacionados aos conselhos, fundos, fóruns e conferências.



secretaria executiva, de forma que a dimensão técnica ganhe as condições necessárias para o avanço na construção de metodologias e processos que qualifiquem a fiscalização e avaliação das ações.

- Apoiar e incentivar novas iniciativas para a criação de espaços de controle social, de forma que contemplem com prioridade a participação dos usuários dos serviços e benefícios da política.

- Promover ações em parceria com o Ministério Público de forma a vigiar o controle social sobre as decisões da política.

- Estimular a instalação de Frentes Parlamentares em defesa da política de assistência social.

- Estabelecer e fortalecer a articulação da sociedade civil e Estado, na perspectiva de criar iniciativas que valorizem processos democráticos, estabeleçam pactos e favoreçam as alianças, dando uma nova direção à institucionalização do controle social.

- Atuar na direção do comando único, da ruptura com o primeiro damismo, denunciar formas de clientelismo e de favorecimento partidário e/ou de grupos e outros processos que desqualificam a política e o direito dos usuários.

- Imprimir prioridade na luta pelo orçamento público em todas as esferas de governo.

- Rever e estabelecer regulamentações que fortaleçam os princípios e diretrizes do Suas como sistema público, descentralizado e participativo.

## 11. Referências bibliográficas

BOSCHETTI, Ivanete (Coord.). **Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social**: um olhar dos conselhos estaduais, municipais e do distrito federal. Brasília: MAS/CNAS, 2003. (relatório de pesquisa).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS 2004. Norma Operacional Básica NOB SUAS**. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos**: textos para V Conferência Nacional de Assistência Social SUAS Plano 10, Brasília, dezembro de 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Plano Decenal SUAS Plano 10. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas. Perfil dos Municípios Brasileiros. Assistência Social**: 2005. Rio de Janeiro, 2006.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 8.742**, de 07 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência social: do descontrole ao controle. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 88, 2006.

CALVI, Kéttini Upp. **O controle social nos conselhos de políticas e de direitos**. Disponível em: <<http://uepg.br/emancipação>>. Acesso em: 31 jan. de 2009.

CORREIA, Maria Valeria Costa. Que controle na política de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 872, 2006.

PEDRINI, Dalila Maria; PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. O controle Social na assistência social. **Cadernos de Estudos**: textos para a V Conferência Nacional de Assistência Social. Suas Plano 10. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 85, 2006.

\_\_\_\_\_. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RAICHELIS, Raquel; PAZ, Rosângela. Fórum Nacional de Assistência Social: novo marco de interlocução entre sociedade civil e governo federal. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 61, 1999.

# II – O PROTAGONISMO DO USUÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA IMPLEMENTAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DO SUAS

## Edval Bernardino Campos

Membro do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS); Diretor do Centro de Ciências Humanas e Educação da Universidade da Amazônia (UNAMA); Assistente Social da Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social (SEDES); Membro do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

### 1. Introdução

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um capítulo importante na história recente das políticas sociais brasileiras, em particular, no tradicional campo da assistência social.

A relevância do Suas consiste, fundamentalmente, em conferir materialidade ao ideal de assistência social, inscrito na Constituição Federal vigente e consignado na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), principalmente por preservar princípios e diretrizes comprometidos com a universalização de acessos, com a descentralização político-administrativa da gestão e com o controle social das ações governamentais por meio das organizações da sociedade civil.

Assim, neste artigo apresento uma reflexão sobre as possibilidades de protagonismo sócio-político por parte dos usuários da assistência social, em um contexto histórico caracterizado pela baixa participação, inclusive, dos setores sociais historicamente mobilizados e protagônicos. Para alcançar esse intento faz-se necessário compreender qual o lugar político

do usuário no Suas, as suas contribuições aos processos de elaboração das agendas dessa política social e quais os principais limites e dificuldades ao seu agir político.

Para efeito dessa reflexão, denomino de protagonismo o envolvimento das pessoas em ações coletivas por meio de entidades associativas formais ou não, com vistas a exercer influência nas decisões governamentais. O protagonismo consiste em “[...] organizar-se politicamente para ir além da cidadania individual, atingindo o patamar coletivo” (DEMO, 2003, p. 39).

O termo usuário aqui referenciado tem como base a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que o define como “[...] cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos [...]” (PNAS, p. 33). Todavia, por considerar que o protagonismo sócio-político decorre da ação de sujeitos coletivos, utilizo, simultaneamente, o conceito de usuários e organizações de usuários, nesse caso, conforme disposto na Resolução CNAS n. 24, de 16 de fevereiro de 2006.

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 for o caso.

## 2. O Suas e a inclusão participativa

A política de assistência social em vigência no Brasil é produto do processo de redemocratização, nascido no final da década de 1970 e alargado na década seguinte, cuja culminância foi a aprovação da Constituição Federal, consignadora de compromissos sociais e políticos inéditos em nosso país.

O Suas, fruto das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e regulamentado por norma expedida pelo Conselho Nacional de Assistência Social, representa um estágio avançado do ideal de assistência social inscrito em nossa Carta Magna.

Esse interstício se ocupará em examinar na estrutura do Suas e de como se materializa a diretriz constitucional, disposta no inciso II do art. 204, que afiança a “[...]” participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Em consonância com a Loas (Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993), o Suas prevê canais de participação da sociedade civil, inclusive condicionando a existência do sistema em presença dessa sociedade nas instâncias de deliberação.

Uma importante diretriz estruturante do Suas é a descentralização político-administrativa. Em tese, essa diretriz afirma-se na investidura de poder político às instâncias subnacionais (Estados, Municípios e Distrito Federal), favorecendo, dessa forma, a constituição de novas dinâmicas de gestão redesenhadas no espaço municipal e orientadas pela perspectiva de acesso universal. Por outro lado, a diretriz participativa confere à sociedade poderes para interferir na agenda do governo, definindo prioridades e também dotando-a de prerrogativas para avaliar as ações governamentais em todos os níveis.

A participação da sociedade é condição essencial para a gestão da PNAS em todas as esferas de governo. No âmbito municipal, por exemplo, são possíveis três níveis: inicial, básica e plena. Em todos

os níveis é requisito indeclinável o cumprimento das disposições contidas no art. 30 da Loas, que assim estabelece:

É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento do Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil [...].

Para a habilitação aos níveis de gestão básica e plena faz-se necessário, além dos requisitos mencionados, a constituição e funcionamento de outros Conselhos, significando uma inquestionável opção pela perspectiva de inclusão política da sociedade nos assuntos de interesse público. Por outro lado, a política de assistência social deve ser aprovada pelo Conselho da respectiva jurisdição. Sem a chancela do Conselho não há a transferência de recursos para o financiamento dos programas, projetos e serviços da assistencial social.

O Suas contempla em sua arquitetura instâncias de articulação, pactuação e deliberação. As instâncias de articulação se efetivam por meio de espaços que asseguram a participação propositiva tanto da sociedade quanto do governo. As experiências mais salientes de articulação são os Fóruns de Assistência Social, cuja organização expraia-se em vários estados da federação, instituindo, mesmo que de forma ainda tímida, novas arenas propiciadoras de um agir político com melhores recursos de poder a disposição da sociedade.

As instâncias de pactuação estão limitadas aos atores governamentais nas três esferas. O desenho institucional para esse mister está expresso nas Comissões Intergestoras Tripartite, de âmbito nacional, e nas Comissões Intergestoras Bipartite, em âmbito Estadual. Conforme estabelece a NOB/SUAS (p. 123), essas instâncias são organizadas “[...]” com a finalidade de assegurar a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, no sentido de tornar efetiva a descentralização da política de Assistência Social e o comando único em cada esfera de governo”.

Por outro lado, ainda com base na referida NOB, as instâncias de deliberações se efetivam nos conselhos e nas conferências. “Os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais são instâncias deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, regulamentado na PNAS/2004, na forma do SUAS” (NOB/SUAS, p.126).

No modelo de assistência social, inscrito na Loas e na NOB/SUAS, a participação da sociedade

nas instâncias decisórias é, ao mesmo tempo, um fator condicionante e um componente estrutural. O Conselho, enquanto instância permanente, com prerrogativas para deliberar, normatizar e fiscalizar os assuntos próprios da assistência social, assegura em sua composição um lugar para os usuários. Por regra, o usuário da assistência social tem assento nas instâncias decisórias.

De acordo com o inciso II do art. 17 da Loas, os representantes da sociedade civil na composição dos Conselhos de Assistência Social são escolhidos,

[...] dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

As Conferências de Assistência Social são foros que oportunizam uma participação social mais representativa, por assegurar às diferentes organizações da sociedade civil (entidades de assistência, de usuários e de trabalhadores) espaços para o debate, para avaliação das ações governamentais e também para a eleição de prioridades políticas para os respectivos níveis de governo. A NOB/SUAS (p. 128) reconhece que “[...] as conferências de Assistência Social são instâncias deliberativas com a atribuição de avaliar a Política de Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social”.

Mesmo considerando a importância política das Conferências e a sua inclusão no texto da NOB/SUAS enquanto instância deliberativa, essa prerrogativa não encontra amparo legal na Loas. De acordo com o inciso VI do art. 18 da referida lei, a Conferência “[...] terá atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema”.

Observa-se, portanto, que do ponto de vista institucional, a participação da sociedade civil nas instâncias que elaboram e gerenciam a Política de Assistência Social, é uma condição necessária e fundamental para a efetivação do Suas. A participação é necessária para propiciar a interlocução com o governo. É fundamental por se constituir em um componente estruturante do sistema.

O Suas, inegavelmente, assegura a presença da sociedade em suas instâncias de articulação e deliberação. Cabe, por desafio, apreciar quem são os atores da sociedade civil que participam do Suas e como eles participam.

A hipótese que orienta a reflexão dos próximos interstícios considera que o exercício do protagonismo pressupõe a participação, não obstante nem toda participação seja protagônica.

### 3. A Perspectiva democrática e os atores do Suas

O ideal de democracia que orienta o modelo de assistência social expresso no Suas, identifica-se com a modalidade democrática participativa. As experiências mais ancestrais desse sistema político localizam-se na Grécia Antiga, por volta de século IV, antes da era cristã. Na era moderna, a idéia de democracia participativa adquire robustez nos eventos que antecipam e protagonizam a revolução francesa.

É na fornalha que prepara e prenuncia a revolução francesa (séc. XVIII), que o mais notável dos idealizadores da democracia participativa desenvolve suas teses e fundamentos. Para Rousseau (1997), o governo é um comissário do povo e o povo a fonte de toda soberania (CAMPOS, 2007, p. 54).

A democracia participativa funda-se em critérios e valores ideo-políticos distintos da democracia representativa. Nessa modalidade de representação política, o indivíduo atomizado constitui-se no seu fundamento e objetivo. O cidadão é dotado de um conjunto de direitos civis, políticos e sociais. Em tese, é dotado de autoridade para realizar escolhas e eleger governantes. Todavia, na prática, o experimento democrático representativo estimula e cultiva o afastamento do cidadão comum das arenas que tratam do negócio público. Como afirma Hirst (1992, p. 34), um dos limites da democracia representativa consiste no inexpressivo controle que os eleitores exercem sobre os eleitos, visto que “[...] Os eleitores escolhem algumas das pessoas envolvidas na tomada de decisão governamental, mas não podem escolher diretamente as decisões”.

A democracia participativa, ao contrário, valoriza, se apóia e se nutre nos atores coletivos, ou seja, nos cidadãos organizados. Nessa perspectiva de democracia, o povo pode se constituir, efetivamente, em fonte de poder, em autoridade, nos termos trabalhados por Arendt (1983), para quem a autoridade originada das bases não significa a ficção de um povo absoluto, pois se trata da articulação desses corpos constituídos em convenções e assembléias. Nesse caso, o povo significa um conjunto de cidadãos organizados segundo leis reconhecidas por todos.

A aposta participacionista é que, como fonte de poder e como autoridade, o povo organizado em contra estímulos e meios para participar da gestão do bem público, influencia na escolha das ações prioritárias e fiscaliza o desenvolvimento destas e a utilização dos recursos por parte do governo.

Para os participacionistas, segundo Vitullo (1999, p. 32), “[...] a participação se torna um componente essencial na vida democrática. Implica transferência do poder político à comunidade, pois, sem ela, não seria possível pensar-se em uma sociedade mais humana”. Para esse ideal democrático, a gestão dos recursos públicos direciona-se ao atendimento da coletividade.

Alguns estudiosos das recentes experiências participacionistas realizadas no Brasil, compreendem os conselhos como elementos de uma nova institucionalidade democrática. Tatagiba (2002, p. 53), por exemplo, embora destacando as dificuldades e limitações enfrentadas pelos conselhos para o desempenho das atribuições legais a estes conferidas, destaca que tais conselhos “[...] assumem hoje no Brasil uma importante função pedagógica no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática”.

Além dos benefícios políticos da participação da sociedade nos assuntos de interesse público, os participacionistas destacam as virtudes pedagógicas. De acordo com Rousseau (séc. XVIII), a participação do indivíduo nos assuntos da comunidade tem o mérito de torná-lo senhor de si mesmo e conhecedor dos assuntos de interesse coletivo. Para Pateman (1992), um dos fortes argumentos em favor da democracia participativa diz respeito à função educativa que ela exerce sobre os indivíduos.

Nessa mesma linha, Tatagiba (2002) afirma que os conselhos são experiências inovadoras de gestão porque possibilitam a participação de setores, tradicionalmente marginalizados da cena pública, nos processos de produção de políticas públicas e do envolvimento nos assuntos do governo. Não obstante, destacar os benefícios políticos e pedagógicos que a experiência dos conselhos demonstra e ensaja, a autora adverte que a paridade numérica da representação entre governo e sociedade não é condição suficiente para assegurar equilíbrio nas tomadas de decisão.

É importante ter presente que essas experiências ensejam múltiplas possibilidades políticas. Duas polaridades são imediatamente cotejadas enquanto projetos em disputa: por um lado, a participação social em um contexto sócio-político marcado por profundas desigualdades e por outro a situação de pobreza extrema, que tende a favorecer os grupos

políticos comprometidos com os benefícios da ordem vigente.

Conforme Boquero (2007, p.142):

Na América Latina, o poder social e econômico das elites locais tem produzido uma situação de influência desproporcional [...], dando prosseguimento a uma situação onde as estruturas formais que tomam decisões sem transparência dificultam que a maioria das pessoas tenha voz e poder nesse processo decisório.

Outra perspectiva, mesmo reconhecendo limites do agir político no referido contexto, considera tais experiências alentadoras de mudanças sociais e políticas mais profundas. Para Dagnino (2002, p.300), por exemplo,

[...] Os espaços de formulação de políticas constituem uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica, numa guerra de posições onde as ações pontuais, de menor escopo e significado imediato, podem vir a se acumular molecularmente na direção de minar a ordem social desigual e significar a expansão gradual de um projeto hegemônico alternativo [...].

De posse dessa premissa, cabe identificar quem são os atores políticos estratégicos no Suas, como estão representados e qual a expressão política dos usuários nesse empreendimento.

Por se tratar de uma reflexão introdutória sobre a temática, utilizo informações concernente aos atores do Suas, com inscrição nos dois últimos processos eleitorais do CNAS. Logo, um exame mais representativo será objeto de uma pesquisa posterior com o merecido detalhamento e a representatividade que a matéria reclama.

A habilitação da sociedade civil para ter maior assento na câmara do sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social ilustra, sem retoques, a minúscula presença numérica dos usuários em relação às demais entidades. Essa baixa representação ao colegiado nacional pode expressar um quadro presente na maioria dos municípios brasileiros. Essa desproporção, em relação ao segmento citado, revela um dos traços mais perversos do assistencialismo, além do vínculo de dependência que produz a exclusão política.

A ausência de organização condiciona os usuários dessa política a uma situação de vulnerabilidade.



## Entidades de usuários em relação ao total de entidades inscritas nos processos eleitorais

Processo eleitoral CNAS	2006-2008	%	2008-2010	%
Nº. de entidade que requereram habilitação.	194	100	219	100
Entidade de usuários que requereram habilitação	40	20,6	55	25
Entidade de usuários habilitadas	34	17,5	16	7,3

Fonte: Conselho Nacional de Assistência Social, 2009

Conforme assevera Baquero (2007, p.140), a maior parte da população desempoderada fica condicionada “[...] a buscar canais clientelísticos para transmitir suas demandas, inibindo, assim o fortalecimento de canais de representação política bem como a catalisação de formas alternativas de ação coletiva”.

Diante do exposto, parece mais pertinente refletir sobre a necessidade do protagonismo dos usuários enquanto um requisito estratégico capaz de promover flexões em nossa recente e, ainda, precária experiência de gestão pública sob o signo da democracia participativa. O protagonismo dos usuários, embora desejo ético e político dos militantes mais progressistas com atuação nessa área, é também uma necessidade civilizatória, é um horizonte, uma causa e não um fato!

A maior parte dos usuários da assistência social está politicamente invisível, identificados na condição de beneficiários e assistidos das diferentes ações desenvolvidas na moldura dessa política. São milhões de famílias atendidas em programas de distribuição de renda, em projetos e serviços de proteção básica e especial, destituídos de organização e representatividade política. A pesquisa nacional sobre população em situação de rua destaca que “[...] 95,5% dos entrevistados não participa de qualquer movimento social” (2008, p.14). Uma informação mais preocupante e desafiadora para incorporar esses usuários às arenas políticas do Suas é a fragilidade de vínculos familiares: 48,1% das pessoas entrevistadas não mantêm tais vínculos; daqueles que possuem algum parente residente na cidade onde se encontram, apenas 39% mantém contato com eles.

## 4. O Protagonismo do usuário: um desafio civilizatório

O modelo de assistência social inscrito no Suas se efetiva em um solo cultural fortemente contaminado pelo assistencialismo clientelista. Nisso reside um dos principais desafios ao estabelecimento de relacionamentos, pautados em parâmetros civilizatórios entre parte de nossa elite política e os segmentos sociais que se encontram no horizonte da política de assistência social.

O assistencialismo, por combinar caridade com os pobres e indiferenças com os fatores causais da pobreza, além de funcionar como estratégia de reprodução social das parcelas empobrecidas, reproduz também subalternidade social, pois o assistido, nessa modalidade de proteção social, não é reconhecido (nem se reconhece) como sujeito de direitos e, por isso, não participa de uma “comunidade de semelhantes”, como defende Castel (2005). Baquero (2007, p.154), discutindo os obstáculos enfrentados pelas populações pauperizadas na América Latina, destaca que,

[...] Provavelmente é o clientelismo a força mais poderosa que obstaculiza o desenvolvimento de uma cidadania politizada e mobilizada para a preservação e defesa de seus direitos, principalmente em países como os nossos que vivem uma assimetria entre liberdade e igualdade e onde o capitalismo contemporâneo produz pobreza e marginalidade endêmica, construindo fortes redes clientelísticas financiadas com recursos públicos.

É nessa ambiência social injusta que se impõe o inadiável compromisso para incorporar os usuários da assistência social aos espaços de decisão do Suas. Esse empreendimento, monumental em significado e desafio, não pode ser apreendido como assunto setorial de caráter messiânico. Não é possível construir uma sociedade democrática e socialmente justa em setores estanques. Uma sociedade com tal desenho é obra coletiva para a coletividade.

Dessa forma, a pobreza e os fenômenos dela decorrentes precisam ser estudados de forma multidisciplinar e o seu enfrentamento político exige o envolvimento de diferentes atores comprometidos ética e politicamente com uma sociedade livre das extravagâncias e ganâncias do mercado predador.

Os usuários da assistência social, segundo a NOB/SUAS, são cidadãos e grupos em condições de vulnerabilidades e riscos. As vulnerabilidades são, em

grande parte, decorrentes do lugar social que ocupam. O Programa Bolsa Família, por exemplo, alcança mais de 10 milhões de pessoas em todos os municípios brasileiros, e, ao lado do Benefício de Prestação Continuada (BPC), alcança mais de 80% dos usuários das ações de assistência social, cuja vulnerabilidade que os infelicitiza é a pobreza.

Estas pessoas e famílias se comunicam com as instâncias do SUAS na condição de beneficiário e de assistidos, pois não estão constituídos em corpus político, dotados de representatividade. Ao lado das parcelas já incorporadas nas ações desenvolvidas, os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, recebem, em profusão, cotidianamente, legiões de pessoas pobres, sem rendimento regular, sem profissão que os credencie a disputar vagas no concorrido mercado de trabalho. Estas pessoas, socialmente vulneráveis, produto da classe social que integram, enfrentam as piores e mais freqüentes circunstâncias de riscos sociais. Riscos sociais, nascidos das relações humanas em geral, porém afetando com maior severidade os segmentos sociais vitimados pela pobreza em suas variadas expressões.

Pensar no protagonismo dos usuários, portanto, exige considerá-lo enquanto ação política de pessoas e grupos dotados de capacidade para saber “[...] planejar e planejar-se, fazer e fazer-se oportunidade [...]” (DEMO, 2003). Todavia, o agir político não é tarefa fácil, obra do acaso, nem mera abstração. Segundo Castel (2005, p. 78),

[...] Para poder projetar-se no futuro, é preciso dispor no presente de um mínimo de segurança. Por conseguinte, tratar sem ingenuidade como um indivíduo uma pessoa em dificuldade, é querer colocar à sua disposição apoios que lhe faltam para comporta-se como um indivíduo de plenos direitos. Apoios que não consistem apenas em recursos materiais ou em acompanhamento psicológico, mas também em direitos e em reconhecimento social necessários para assegurar as condições da independência.

Os usuários, com presença organizada no Suas, são ainda minoritários com relação aos prestadores de assistência social e representam uma parcela numericamente inexpressiva quando comparados à grande legião de usuários atomizados em atendimentos individuais. Muitos são os desafios para dotar os usuários de voz e vez. Por um lado, faz-se necessário repensar as representações já constituídas. Várias organizações representativas de usuários incorporam,

ao mesmo tempo, uma dimensão executiva, prestadora de serviços, e outra reivindicativa, defensora dos direitos dos usuários.

Ainda persiste algumas representações de usuários por meio de uma delegação incondicional, caracterizada pela auto-delegação de representatividade política por parte de diretores de entidades, cujo perfil e postura das lideranças as caracterizam bem mais, enquanto organizações prestadoras de assistência social.

Por outro lado, empoderar os beneficiários de Programas do porte do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada parece uma demanda inadiável. Ao lado do empoderamento desses usuários no interior do Suas, outra reivindicação civilizatória diz respeito à vinculação de suas lutas a causa maior da classe social a que pertencem.

## 5. O Controle social como desafio

O Controle Social, compreendido como um conjunto de ações de natureza sócio-política e técnico-operativa, desenvolvido pela sociedade civil, com vistas a exercer influências sobre as ações governamentais, é um processo complexo que envolve três dimensões distintas e indissociáveis:

1) a dimensão política, relacionada à mobilização da sociedade para influenciar a agenda governamental e indicar prioridades;

2) a dimensão técnica diz respeito ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão de recursos e a apreciação dos trabalhos governamentais, inclusive sobre o grau de efetividade desse trabalho na vida dos destinatários;

3) a dimensão ética trata da construção de novos valores e de novas referências, fundadas nos ideais de solidariedade, da soberania e da justiça social. Essa dimensão está comprometida com a construção de uma sociedade mais voltada, como dispõe a Loas, para o “[...] atendimento das necessidades sociais sobre exigências da rentabilidade econômica” (art. 4<sup>a</sup>).

Identificado nos termos aqui definidos, o exercício do controle social pressupõe de um lado, a existência de uma sociedade civil organizada, mobilizada, representativa e politicamente estimulada para a valorização do interesse público, e de outro, a existência de governantes democráticos que valorizem o diálogo com a sociedade civil e que revelem disposição para partilhar decisões com a sociedade.

A realização, de forma regular, de Conferências de Assistência Social representa um movimento inequívoco em direção ao alargamento de canais de



participação. Tais eventos oportunizam à sociedade civil se pronunciar sobre as ações governamentais e também têm favorecido a definição de políticas. A Política Nacional de Assistência Social em vigência, e o Sistema Único de Assistência Social são exemplos que ilustram a viabilidade e a importância da sociedade na conformação da agenda pública.

O desafio que se apresenta é estudar, em âmbito nacional, como tem ocorrido a participação dos usuários nas Conferências. Quem são? Como estão representados? Qual a proporcionalidade em relação aos demais segmentos? Como as suas agendas são construídas? Como as suas reivindicações transitam nos espaços das Conferências? De posse de um detalhado estudo sobre os usuários, a questão que se impõe é incorporá-los ao Suas de forma democrática e sem artificialismos.

Nesse processo de inclusão, os usuários se deparam com dois riscos principais: o primeiro, diz respeito às possibilidades de cooptação política que se expressa na inclusão subalterna; o segundo, é a incorporação artificial que desconsidera a representatividade dos atores e exponencia o simbolismo da presença. Todavia, tais riscos não podem servir de obstáculos para elidir a participação desse segmento nas instâncias que se ocupam de avaliar a execução de política e propor diretrizes para o aprimoramento do sistema.

Além das dificuldades decorrentes da frágil representatividade da sociedade civil, o exercício do controle social enfrenta o ingente desafio de ser efetivado em um ordenamento institucional, marcado pela precariedade de instrumentos legais e culturalmente amparado por uma tradição avessa ao ideal de cidadania.

A gestão participativa para ser bem sucedida precisa estruturar-se em bases institucionais robustas, que assegurem aos cidadãos instrumentos legais para exercerem soberania na relação com o governo. Mesmo considerando os relevantes avanços consignados na Loas, observa-se, entretanto, que o formato dos Conselhos e a legislação disponível para parametrizar o controle social limitam acentuadamente o agir das organizações da sociedade, no desafio para fiscalizar as ações governamentais no interior da assistência social. Esses limites são identificáveis em diferentes dimensões do controle social, inclusive na dimensão técnico-operativa, que por seu caráter rotineiro é mais tangível para esse mister. Mesmo no campo gerencial, a maioria dos conselhos não tem merecido a atenção dos gestores para enviar, com regularidade e em tempo hábil, os relatórios de gestão e as prestações de contas relativas aos recursos destinados à assistência social.

O agir limitado da sociedade civil nos espaços dos Conselhos na direção do controle social, por um lado, decorre de uma multiplicidade de fatores presentes na estrutura fortemente hierarquizada do Estado; nas formas tradicionais dos governos que operam, em sua maioria, como autarquias impermeáveis às vozes da população pobre; na cultura da sociedade que naturaliza a delegação, quase incondicional, dos poderes aos governantes; na tradição das relações estruturadoras das práticas assistenciais ainda prisioneiras da caridade, do favor e da filantropia.

Por outro lado, um exame mais pormenorizado da legislação que institui os Conselhos e lhes atribui competência deliberativa, identificará que essa prerrogativa não é de fácil realização, ou seja, não é auto-efetivável. É preciso considerar, nesta análise, em primeiro lugar, que as deliberações dos Conselhos não têm poder vinculante, ou seja, não dispõem de força legal para obrigar o governo a cumpri-las; em segundo lugar, a legislação em vigor não estabelece mecanismos de sanções que facultem aos Conselhos punirem os governantes em suas eventuais faltas ou negligências; em terceiro lugar, a composição paritária dos Conselhos, entre governo e sociedade civil, tende a minimizar as chances da sociedade para aprovar matérias contrárias aos interesses dos governantes.

Sem a garantia de instrumentos legais, a gestão participativa, nas condições previstas no sistema de assistência social brasileira, pode significar para a sociedade civil uma aposta política de resultados profundamente incertos. Nesse sentido, a participação nessa empresa tem ensejado perspectivas distintas, até polarizadas, envolvendo tanto posturas otimistas quanto atitudes mais céticas, de profunda indiferença com esta arena de participação política.

## 6. Considerações finais

O exercício do controle social, enquanto atividade de natureza sócio-política, deve considerar os aspectos éticos e pedagógicos das experiências participativas em curso na sociedade brasileira, com vistas a investir na formação de cidadãos mais empenhados e comprometidos com projetos civilizatórios, orientados pelos valores efetivos da liberdade, da igualdade de oportunidades e da emancipação humana.

Em tese, o ideal que orienta a constituição dos conselhos de assistência social está comprometido com a participação direta da sociedade nos assuntos de governo, destacando-se entre suas principais virtudes a influência que a sociedade civil pode exercer na agenda do governo; a aproximação entre

governantes e governados, reduzindo, dessa forma, o hiato provocado pela democracia representativa entre eleitores e eleitos e, ainda; envolver a sociedade civil em assuntos de interesse público, fortalecendo vínculos de integração social, ao mesmo tempo em que estimula comportamentos cooperativos.

Todavia, a constituição legal de Conselhos, a realização periódica e sistemática de Conferências e a existência de uma rede não governamental com atuação na área da assistência social parecem não significar a existência de condições suficientes para produzir alterações substantivas na gestão da política de assistência social, particularmente no que concerne à incorporação significativa dos usuários nos instrumentos que facultam o exercício do controle social.

Não parece exagerado afirmar que a precária presença dos usuários nas instâncias propiciadoras do controle social denuncia a força silenciosa, embora latente, do assistencialismo nas artérias do Suas. A força do assistencialismo se revela nos vínculos de subalternidade e dependência que produz e também na negação ao estatuto do direito de cidadania.

O quadro que traduz a frágil presença dos usuários nos espaços do agir político não significa, entretanto, a impossibilidade de ações protagônicas por parte desse segmento social. As amarras do presente nos desafiam a desmanchar seus 'nós' e a construir um Sistema Único de Assistência Social, descentralizado e efetivamente participativo.

## 7. Referências bibliográficas

BAQUERO, Marcelo. **Democracia e desigualdade na América Latina**: novas perspectivas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**: sumário executivo. Brasília, DF: Meta Instituto de Pesquisa de Opinião; SAGI, 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 8.742**, de 07 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

CAMPOS, Edval Bernardino. **Conselhos de políticas setoriais** no ambiente municipal: estudo comparativo entre Ananindeua, Belém e Marituba. Rio de Janeiro: IUPERJ; Belém: UFPA, 2007. Tese.

\_\_\_\_\_. Assistência social: do descontrole ao controle social. **Serviço social e sociedade**, São Paulo, v 26, n. 88, p. 101-121, 2007.

\_\_\_\_\_. Controle social na política de assistência social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 4., 2003, Brasília. **Caderno de Textos**. Brasília, 2003.

CASTEL, Robert. **A insegurança social**: o que é ser protegido? Tradução de Lúcia M. Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2005.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos de gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RAICHELLIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

ROUSSEU, Jean- Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Os Pensadores).

SOCIEDADE civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

# III – REPRESENTAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE: DILEMAS PARA OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**Rosângela D. O. da Paz**

Doutora em Serviço Social, professora da Faculdade de Serviço Social/PUCSP e pesquisadora do IEE/PUCSP. Foi conselheira do CNAS nas gestões 1998-2000 e 2004-2006.

## 1. Introdução

Vinte e um anos se passaram após a Constituição Federal de 1988 que inscreveu uma concepção universalista dos direitos sociais e consagrou a concepção de democracia participativa, com a definição de mecanismos e instrumentos de participação da população, como o plebiscito, o referendo popular, a iniciativa popular de lei, a audiência pública e a tribuna popular. A partir da Constituição foram criados espaços institucionais de participação cidadã, os chamados conselhos gestores de políticas públicas. A pluralidade e riqueza dos espaços participativos implementados a partir de 1990 têm sido reconhecidas internacionalmente como importantes invenções de uma nova institucionalidade participativa, por meio da democratização da gestão das políticas públicas e do próprio Estado brasileiro.

As experiências de democracia participativa inauguraram novos mecanismos e relações de representação política, que, apesar de tensões com o modelo de democracia representativa (eleitoral), apresentaram especificidades e desafios, sobretudo para a agenda política da participação, representação e democracia. A relação entre democracia representativa e participativa deve ser de tencionamento e comple-

mentaridade e não de subordinação de uma a outra, o que tem se observado em muitas situações, como a interferência de disputas político-partidárias e eleitorais na agenda das instâncias participativas.

Conforme Raichelis (1997) “a constituição da esfera pública é parte integrante do processo de democratização da vida social, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, de forma a inscrever os interesses das maiorias nos processos de decisão política”.

A construção dos conselhos de políticas públicas está diretamente associada ao processo de luta pela democracia, resultando em uma nova arquitetura da participação, na qual as inovações institucionais participativas estimulam o engajamento, a participação e a representação de diferentes atores da sociedade civil.

Com a Constituição de 1988 a Assistência Social ganhou estatuto de política pública de Seguridade Social, afiançadora de direitos e de responsabilidade estatal. A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) definiu novos paradigmas, rompeu com a concepção de bem-estar ou favor do Estado. Estabeleceu um novo desenho institucional para a gestão e o controle social, por meio da criação de planos, fundos e conselhos de assistência social, paritários e delibe-

rativos. Os conselhos constituíram-se em espaços de debate, negociação e regulação social, responsáveis pela aprovação da Política de Assistência Social e de sua proposta orçamentária e de fiscalização de sua execução. Iniciou-se assim um processo democrático e participativo de constituição de fóruns e conselhos nas três esferas de governo que, combinada com as mudanças operadas na gestão pública, “abriu as janelas” e “arejou a velha forma de fazer política”, autoritária e clientelista, construindo um novo lugar para a assistência social na sociedade: política pública de proteção social, com participação e controle social.

As mudanças provocadas pela CF e Loas levaram a necessidade de organização dos diferentes segmentos que compõe a sociedade civil na área da assistência social. Trabalhadores e muitas entidades que atuavam isoladamente passaram a participar de reuniões, fóruns e debates sobre os novos marcos conceituais e jurídicos da área, o que gerou uma importante politização, mobilização e organização para atuar e participar dos conselhos de assistência social.

Apesar dos avanços conceituais e jurídicos, a cultura política brasileira, presente no Estado e na sociedade, é marcada historicamente pelo conservadorismo, assistencialismo e clientelismo. Mesmo com novos paradigmas, observam-se discursos e práticas contraditórias, que convivem e opõem o favor e o direito, o velho e o novo. A adoção de instrumentos jurídicos, combinada com políticas públicas e o efetivo controle social são fundamentais para a construção de uma nova cultura política, de uma nova relação entre Estado e organizações civis.

Passados mais de dez anos de criação da maioria dos conselhos de assistência social, pretende-se discutir nesse texto questões relativas às formas de representação existentes nesses espaços, problematizando as limitações e apontando novas possibilidades de maior representação social no âmbito nacional e local.

## 2. Representação e representatividade

É preciso iniciar essa reflexão perguntando: o que é representação e representatividade? Qual a relação com a participação?

Do ponto de vista conceitual, Pitkin (1967) distingue o sentido de participação e de representação. Participação significa auto-apresentação, ou seja, a participação é direta, onde o próprio indivíduo se manifesta. Já a representação significa “tornar presente algo que está ausente”. Representar implica que alguém tem a delegação para falar, atuar em nome de outro ou de um grupo. Um representante é alguém

que foi autorizado para falar por outrem dentro de determinados limites.

Na democracia representativa a delegação de poderes é conferida pelo povo para políticos, por meio de votos, para que exerçam em seu nome as funções legislativas e executivas. Na democracia participativa, a representação está combinada com a participação, pois os representantes são escolhidos ou eleitos em fóruns próprios para participar de espaços públicos e falar em nome de um grupo ou segmento.

Lüchmann (2008) chama a atenção que o sentido da representação nos modelos participativos apresenta “um critério de legitimidade ancorado na idéia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, por meio do debate público”, o que necessariamente implica na adoção de diferentes práticas de participação e representação.

Trazendo esse conceito para os conselhos de políticas públicas, a representação supõe a escolha de organizações e de pessoas para exercerem um papel nos espaços públicos, dentro de determinados limites, com compromissos éticos e com uma determinada pauta e prática política.

A primeira consequência dessa idéia é de que a representação não é da pessoa, mas de um segmento, isso significa que o representante não pode agir sozinho, ele está naquele espaço, escolhido por um grupo para representá-lo. Por essa razão deve defender o pensamento do grupo e prestar contas de seus atos. Um conselheiro é um representante de um segmento, e, portanto, deve ter legitimidade, representatividade, ou seja, uma base social e política a quem representa e que deve acompanhar e fiscalizar suas ações.

Um dos problemas da representação ou do ato de delegar poderes é uma certa omissão na participação, como se só o representante tivesse responsabilidades. Representação é uma via de mão dupla. De um lado o coletivo de um determinado segmento que precisa discutir, mobilizar e, de outro, o representante escolhido que deve fomentar o debate e defender as propostas do segmento que o colocou naquele espaço. Dessa forma, a representação política coloca no centro do debate a representatividade, ou seja, o maior ou menor grau de legitimidade do representante.

Essa é uma questão importante para reflexão: o representante tem delegação do conjunto a quem representa, mas não pode se distanciar e agir sozinho. Para essa representação, o representante deve ouvir o grupo, alimentar o debate com informações, provocar as discussões e respeitar a posição da maioria, mesmo que a sua seja diferente, afinal ele foi escolhido para representar o grupo. O que se observa muitas vezes é

o distanciamento dos representantes da sua base, que passam a atuar em “causa própria ou de sua entidade”. Importante ressaltar que um representante tem compromissos políticos e éticos.

Outra questão importante refere-se a autonomia e a liberdade de ação. Os conselhos de políticas públicas são espaços plurais, de disputa e negociação. A representação dos diferentes segmentos deve ter autonomia política para defender suas idéias e propostas. O poder público, o prefeito, governador, secretário, etc., não podem exigir, à priori, que conselheiros estejam subordinados e/ou “afinados” com suas orientações e proposições. A representação é um princípio democrático, e por essa razão autônoma, assim os conselheiros, para exercerem o papel de controle social, devem ter autonomia e coerência com o segmento que o escolheu.

A representação é sempre política, o que coloca no centro do debate a representatividade, ou a maior ou menor legitimidade exercida pelo representante. Como verificar se há representatividade ou legitimidade em uma representação? Para isso é necessário averiguar quais são os processos, dinâmicas, mecanismos de conexão, comunicação, informação, discussão, deliberação e articulação entre os representantes e os representados. Esse aspecto diz respeito à relação entre os conselheiros e suas organizações de origem. Observa-se que em muitos casos os conselheiros distanciam-se das suas bases e, em muitas reuniões do conselho, acabam representando a si mesmos, ou apenas a sua instituição.

### 3. Conselhos de assistência social: avanços e dilemas

O tema da representação e representatividade nos conselhos de assistência social deve ser refletivo no contexto da paridade da representação - governamental e da sociedade civil. Esse desenho buscou inscrever os diversos interesses e projetos políticos presentes na sociedade em geral. Entretanto, percebe-se que não há uma divisão mecânica, de um lado governo e de outro a sociedade civil, mas muitas configurações, alianças, a partir da discussão dos interesses e projetos políticos e em conjunturas determinadas.

O conselheiro governamental representa o órgão público a que pertence, no entanto, muitas vezes tem pouco poder para falar em nome do governo, pouca informação, ou seja, são pouco representativos. Não basta comparecer à reunião do conselho, é preciso discutir previamente a pauta na secretaria ou órgão que representa para tirar posicionamentos a

serem defendidos em plenária. Em muitos conselhos observa-se despreparo dos conselheiros representantes governamentais e, o que é mais grave, insuficiência de poder de decisão para votar pontos da pauta, não podendo encaminhar negociações ou acordos e em muitos casos se abstendo do debate.

Com relação aos representantes da sociedade civil é preciso refletir algumas questões.

A primeira delas foi apontada pela Professora Raquel Raichelis (1998) ao destacar que “a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas é elemento fundamental para a democratização das esferas governamentais, mas não é garantia automática de que daí resulte efetiva ampliação da pauta de direitos sociais aos excluídos”. Para além de celebrarmos a criação dos conselhos de políticas públicas, é necessário fazer um balanço da efetividade, dos resultados da participação para a vida da maioria da população brasileira.

A segunda questão que merece reflexão refere-se à constatação de que a sociedade civil não é um bloco homogêneo. Desde o início dos anos 90 observa-se a emergência de novos atores com projetos políticos diversos e que passam a atuar nos espaços públicos, se organizam, articulam, disputam visões de mundo, idéias e projetos políticos. Há que se reconhecer que a chamada sociedade civil que participa dos conselhos é diversa e plural, permeada de contradições e valores da cultura política brasileira. A sociedade civil deve ser compreendida na pluralidade, nas relações que estabelece, com inúmeras diferenças internas, sejam de projetos, recursos, conhecimento e poder.

Nos conselhos de assistência social há muitas particularidades. Os três segmentos que compõe a sociedade civil - entidades de assistência social, trabalhadores do setor e representantes ou organizações de usuários - são muito diferentes entre si e em âmbito interno. Há uma forte prevalência das entidades de assistência social que historicamente operam serviços e ações do Estado e que em muitos conselhos ocupam vagas do segmento de usuários. Há que se questionar quais os motivos da baixa participação e do protagonismo das organizações e representações de usuários da política de assistência social. A desigualdade de recursos, informações e organização estão na base dessa situação.

Por outro lado, a área da assistência social tem avançado significativamente na construção de regulamentações da organização da gestão pública e operacionalização dos serviços e benefícios, que tem impactos nos conselhos e nas suas representações.

A Política Nacional de Assistência Social



(PNAS), aprovada em 2004, e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), definem que o papel das organizações de assistência social na rede socioassistencial é complementar ao Estado, co-gestoras e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais.

Também no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) há avanços importantes com a definição do que são entidades e organizações de assistência social, por meio da regulamentação do artigo 3º da Loas, que gerou o Decreto 6308/07 e reconheceu o caráter público das ações prestadas pelas entidades socioassistenciais, fundamental para a inserção na rede socioassistencial e para o controle social. A Loas e a PNAS reconheceram o alargamento da noção de prestação de serviços públicos assistenciais, ao incluir o atendimento, o assessoramento aos beneficiários e a defesa de direitos, e ao estabelecer como campos de ação da assistência social a proteção e a vigilância social, bem como a defesa de direitos socioassistenciais.

Da mesma forma, a PNAS e o Suas valorizaram e destacaram a importância do protagonismo dos usuários da Assistência Social e o CNAS regulamentou o que são organizações e movimentos organizativos de usuários, por meio de sua resolução 024/2006, reforçando tal importância.

Com relação ao segmento dos trabalhadores, o CNAS discutiu e aprovou a resolução 023/2006, ampliando o conceito de entidades representativas dos trabalhadores dessa política.

Essas regulamentações configuram novos parâmetros e perspectivas para a participação e intervenção de responsabilidade pública dos diversos segmentos que compõem a sociedade civil dessa política, permitindo o reordenamento da rede socioassistencial na consolidação do Suas e trazendo novos desafios para a representação e representatividade nos conselhos de assistência social.

As regulamentações existentes trazem dobramentos importantes, que necessitam se converter em critérios de representatividade para o estabelecimento de novas bases para a relação entre os conselhos e as entidades e organizações de assistência social. Assim, já está definido que para fazer parte da rede socioassistencial e ter assento nos conselhos municipais, estaduais e nacional, as organizações devem se enquadrar nos seguintes critérios:

a) As entidades e organizações de assistência social devem ter finalidade pública e transparência nas suas ações. Devem demonstrar que prestam serviços, programas ou projetos que as classificam como prestadoras de serviços, assessoramento e de defesa

e garantia de direitos, de forma continuada, permanente, sistemática e planejada, conforme preconiza o Decreto 6.308/2007 e a Loas, PNAS e NOB-Suas.

b) Os serviços, programas e projetos executados pelas entidades e organizações de assistência social devem ter caráter suprapartidário e sem discriminação de qualquer tipo ou natureza, garantindo a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário.

c) As entidades de assistência social são de atendimento quando os serviços e projetos executados são considerados de proteção social, básica e especial, conforme previstos na PNAS. Podem ainda ser de assessoramento, defesa e garantia de direitos quando os serviços e ações configurarem-se como defesa, efetivação e universalização dos direitos estabelecidos e a construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, fortalecimento dos movimentos sociais, formação e capacitação de lideranças, e dirigidos ao público da política de Assistência Social, conforme a Loas, PNAS e NOB-Suas.

d) Considera-se que todas as formas de organização de trabalhadores do setor são legítimas, como, “associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Loas e na PNAS e Suas” (Resolução CNAS nº23/06).

e) O artigo 2º da Resolução CNAS nº23/06 define os critérios de representação dos trabalhadores do setor da assistência social: “ter em sua base de representação segmentos de trabalhadores que atuam na política pública de assistência social; defender direitos dos segmentos de trabalhadores na Política de Assistência Social; propor-se à defesa dos direitos sociais aos cidadãos e aos usuários da assistência social; ter formato jurídico de sindicato, federação, confederação, central sindical ou conselho federal de profissão regulamentada ou associação de trabalhadores legalmente constituída; e não ser representação patronal ou empresarial”.

f) O conceito de usuários foi ampliado na PNAS e na Resolução 24/06 do CNAS há o reconhecimento de que os usuários “são sujeitos de direitos e público da PNAS e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos (grifo da autora) expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário”.

g) Com essa definição estabeleceram-se como

critérios de participação e representação dos usuários duas situações:

- “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”.

- “organizações de usuários, 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 for o caso”.

#### 4. Considerações finais

Os conselhos são esferas públicas, que não substituem os órgãos de governo e nem os espaços autônomos da sociedade civil. São estruturas colegiadas, de partilha de poder, com papel central de controle social. Os alicerces dos conselhos são os conceitos de democracia, cidadania e participação.

A partir da PNAS, do Suas e do conjunto de regulações da SNAS/MDS e resoluções do CNAS, os conselhos municipais de assistência social tem novas ferramentas para o exercício do controle social.

Apesar dos avanços é preciso enfrentar questões cruciais. O conselheiro representa um coletivo e, portanto, precisa construir mecanismos permanentes de comunicação, de socialização das informações e de debate de propostas e estratégias, com a base que o escolheu ou o indicou para a função. Sugere-se a identificação de meios de comunicação para facilitar o debate e troca de informações. É preciso divulgar o que se passa nos conselhos para que a sociedade possa controlar. Da mesma forma, é fundamental a participação dos conselheiros nos espaços de articulação próprios da sociedade civil, como os fóruns, para aumentar a representatividade, a capacidade de mobilização e de pressão política da sociedade civil.

Exercer o papel de conselheiro é uma tarefa pública que exige representação e representatividade. Representação não é um cargo vitalício, é um exercício, com período determinado. Representantes e representados têm responsabilidades recíprocas e a renovação, por meio da eleição de novos representantes, é importante para possibilitar a formação de novos sujeitos e a construção da cidadania.

O desafio está na construção de uma nova agenda para os conselhos de assistência social, com maior legitimidade social e radicalidade democrática. Os conselhos têm um importante papel a desempenhar no controle da gestão pública e na democratização das relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade em geral.

#### 5. Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS 2004. Norma Operacional Básica NOB SUAS**. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 23**, de 16 de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de trabalhadores do setor. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%2020023%20-%2016.02.2006.doc/view>>. Acesso em 19 fev. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 24**, de 16 de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da assistência social. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%2020024%20-%2016.02.2006.doc/view>>. Acesso em: 19 fev. 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 6.308**, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 8.742**, de 07 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.



\_\_\_\_\_. (Coord). Os movimentos sociais e a construção democrática. **Idéias**, UNICAMP, 5(2)/6(1), 1998-1999.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Revista de Cultura e Política**, Lua Nova, v. 67, n. 67. 2006.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, jan./abr. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792008000100007&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792008000100007&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em 19 fev. 2009.

Os Conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, RS, n. 161, p.43-79. jul./dez., 2002.

PAZ, Rosângela D. O. da. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 19-24, v. 1.

PITKIN, H. F. O conceito de representação. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. **Política & Sociedade**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1967.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez. 1998.

# IV – FORMATOS E PROCESSOS DE ESCOLHA DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

## **José Antônio Moroni**

Integrante do Colegiado de gestão do INESC (Instituto de estudos socioeconômicos) e da executiva nacional da ABONG (associação brasileira de ONGs). Foi conselheiro do Conselho Nacional de Assistência Social – gestão 1994 a 1996.

## **Márcia Maria Biondi Pinheiro**

Doutora em Serviço Social pela PUC de São Paulo. Foi Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social – gestão 2004/2006.

## **1. Introdução**

Esse texto pretende discutir o modelo e a forma de eleição em vigor nos Conselhos de Assistência Social até o momento presente. Para isso, esse texto pretende, inicialmente, traçar o panorama da política de assistência social e a inserção dos conselhos nesse espaço. Assim, serão apontados os limites que essa forma de participação popular encontrou nesse campo, mas principalmente as possibilidades para fazê-la avançar. Dessa forma, não há como abordar o processo de escolha dos (as) conselheiros (as) sem apresentar algumas questões do próprio Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

## **2. A construção da política pública de assistência social**

Na trajetória da construção da assistência social como política pública pode-se caracterizar quatro grandes períodos:

### **2.1 Período pré Constituição de 88 e processo constituinte:**

Neste período houve um grande debate sobre o caráter e a finalidade da assistência social, canalizado para a construção do conceito de Seguridade Social e sobre a definição da assistência como uma política pública, portanto, direito do cidadão e dever do Estado. No âmbito da disputa política e teórica foi

o momento do enfrentamento do primeiro damismo (caracterizado pelas secretarias de bem-estar social e as primeiras damas no comando), da fragmentação (várias ações tidas como de assistência social em vários órgãos), do caráter não público da assistência social, do assistencialismo e, principalmente, do entendimento de que a assistência social não é fruto da bondade e da caridade dos que tem para com os que não tem.

## **2.2 Período do “limbo” da assistência social (1989-1993):**

Ocorre no pós constituinte, onde nada se implantou dos princípios constitucionais, ganhando força a concepção antiga de assistência social com o fortalecimento político da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o veto completo pelo presidente Collor da primeira Lei Orgânica de Assistência Social. As condições políticas para a aprovação da Loas no final de 1993 e a criação do Conselho Nacional de Assistência Social surgem após a apuração do escândalo tratado na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Anões do Orçamento e o envolvimento do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), atual CNAS, pelas vias das subvenções sociais.

## **2.3 Período da concepção focalista da Assistência Social (1994 a 2002):**

Marcado mais explicitamente pela doutrina neoliberal, proposição de natureza econômica, mas que traz em seu bojo redefinições das relações político-institucionais e sociais. A marca é da transferência das obrigações estatais para a esfera privada, representada por entidades do chamado terceiro setor, subvencionadas com recursos públicos diretos e indiretos. O caráter é particularista, individual, com programas dirigidos aos mais “pobres”, com a filantropia substituindo o direito social, o individual substituindo a responsabilidade coletiva, o emergencial e o provisório substituindo o permanente.

Em termos políticos/institucionais foi o momento da criação do Programa Comunidade Solidária<sup>1</sup>, da extinção da LBA, da criação da Secretaria Nacional de Assistência Social e da implementação de programas focalizados e fragmentados.

É importante ressaltar que, para além das

questões econômicas e sociais, o neoliberalismo, com seu traço individual, e de desmoralização do que é público, construiu um novo quadro no campo dos conceitos ideológicos. Chauí (1999, p.33) aponta inclusive que a ideologia neoliberal com o alargamento do espaço privado, suprime direitos por privilégios, o que aniquila a cidadania.

Assim, o perfil da sociedade brasileira, historicamente marcado por relações sociais patrimoniais, foi exacerbado pela influência dos valores neoliberais, e a carência é vista como questão de indivíduos incapazes de se inserir no mercado e produzir pouca ou nenhuma mediação das instituições sociais e políticas, gerando como naturais a relação de favor, de clientela e tutela, ao contrário da participação nas decisões coletivas.

Um dos significados da privatização para as classes dominadas, segundo Francisco de Oliveira, “é a destruição de sua política, o roubo da fala, sua exclusão do discurso reivindicativo e, no limite, sua destruição como classe; seu retrocesso ao estado de mercadoria, que é o objetivo neoliberal”. (OLIVEIRA, 2001, p. 79).

A arma da desmoralização da fala, do discurso, tem uma das tônicas mais presentes no governo FHC. Sua arrogância em nomear como ignorantes, atrasados, burros, neobobos, todos os que opõem a seus métodos, não tem outro objetivo: a anulação da fala e através dela a destruição da política, a fabricação de um consenso imposto, ao modo das ditaduras [...] Ninguém utiliza mais a mídia como meta que o governo FHC: através dela, ele desqualifica a oposição e os exclui do discurso público.

As reflexões aqui apresentadas são relevantes pelo fato de que esse foi o campo onde os conselhos de assistência social se desenvolveram em seu primeiro momento. As dificuldades de afirmação dessa política como pública, de acesso universal, direito do cidadão e dever do Estado, trouxeram dificuldades suplementares para os conselhos, que teriam a atribuição de intervir, por meio da participação popular, nas decisões dos governos no que tange à condução da política de assistência social, enfim, estabelecer a democracia direta consagrada na Constituição Federal de 1988.

.....  
<sup>1</sup> O Programa Comunidade Solidária foi instituído pela Medida Provisória nº. 813 em 1º/01/1995, o mesmo dia em que tomou posse, em seu primeiro mandato, o presidente Fernando Henrique Cardoso. Na Medida, que se faz à “margem” da Loas, o governo apresenta o programa como a principal estratégia de enfrentamento da pobreza no país e “reitera a tradição nesta área que a fragmentação e superposição de ações. Esta pulverização mantém a Assistência Social sem clara definição como política pública e é funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo impõe às políticas sociais na contemporaneidade. Ao repartir e obscurecer em vários ministérios as atribuições constitucionais previstas para a Assistência Social, a MP contribui para fragilizá-la como direito de cidadania e dever do Estado (Yazbek, 1995, p. 14).

## 2.4 Período de construção da Política Pública de Assistência Social:

Esse período foi iniciado com a criação do Ministério da Assistência Social (MAS) em 2003 e extinto precocemente em 2004. A curta sobrevivência do MAS foi caracterizada pela tentativa de implementação de serviços e programas sem a definição de uma política pública de assistência social. Nesse sentido, os períodos se confundem. Em um primeiro momento, um período essencialmente contraditório, por exemplo, foi o da criação do MAS e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome como entes distintos. Em 2004 esses ministérios se fundem e formam o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Vale ressaltar que apesar dos avanços obtidos em cada uma das áreas do tripé da seguridade social (assistência social, saúde e previdência), avançamos pouco na articulação dessas políticas e na visão de conjunto que estas devem ter para alcançar novos patamares de direitos de cidadania.”.

Esse foi um período que se caracteriza no esforço da construção de um projeto político democrático e popular para que não só haja bens e serviços, mas que haja participação crescente do povo no processo decisório e na produção dos atos de governo, em síntese, no fortalecimento da democracia.

É um período de realização de várias conferências nacionais e de criação de novos conselhos ou outros instrumentos de participação. De 2003 até o momento foram realizadas 49 conferências nacionais, sendo que muitas realizadas pela primeira vez. Mas vale ressaltar que, apesar disso, não temos uma política de participação que potencialize esses espaços e processos. São processos que acabam não dialogando entre si e, devido a essa ausência, se tornam fragmentados e com pouca incidência política real.

Na assistência social o projeto democrático e popular representou o momento em que o Estado assumiu essa política como de interesse público e, ao mesmo tempo, retomou a realização das conferências nacionais a cada dois anos (em 1998, por medida provisória, o Governo Fernando Henrique mudou a Loas e as conferências passaram a ser a cada 4 anos).

Em 2004, foi publicada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a partir dela e suas regulamentações subseqüentes, o Estado explicitou a diretriz da direção pública no campo da assistência social.

É iniciada a construção do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), um novo modelo de gestão para o enfrentamento do desafio da inclusão social, que envolve ações articuladas, com padrão de

qualidade nacional, investimento em redes de proteção social básica e especial, hierarquizadas por níveis de complexidade, e que têm como eixos centrais a participação popular, a territorialização e a matriz estruturante na família.

Esse foi o pano de fundo no qual esteve e estão inseridos os conselhos de assistência social, compostos legalmente por sociedade civil e governo. Instituídos pela Loas, no art.17, o CNAS, bem como os demais conselhos em suas esferas de governo têm, entre outras, a função constitucional de viabilizar o direito à “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. (CF/88, art.204/II).

## 3. O sistema descentralizado e participativo - conselhos e conferências de assistência social

Na década de 80 houveram experiências de conselhos de políticas públicas em algumas administrações municipais, principalmente. Estas foram, de certa forma, embriões do que hoje constitui-se como sistemas descentralizados e participativos. Vale ressaltar que a experiência da política de saúde foi pioneira e é anterior à década de 80, mas sem o caráter de deliberação da política e do direito à participação, que foi incorporado pós constituição de 1988.

Na estratégia construída pelos movimentos sociais, espaços dos conselhos e conferências constituem-se como instrumentos de democratização, publicização das ações do Estado e, principalmente, de controle social, incorporando cinco dimensões: (1) formulação, (2) deliberação, (3) monitoramento, (4) avaliação e (5) financiamento das políticas públicas (orçamento público).

O sistema descentralizado e participativo, que inclui conselhos e conferências, foi concebido com as seguintes características:

### Conselhos:

- a) Órgão público e estatal;
- b) Com participação popular, por meio de representação institucional;
- c) Representantes da sociedade civil eleitos em fórum próprio e pela sociedade com total autonomia e independência do Estado e governos;
- d) Com composição paritária entre governo e sociedade;
- e) Reconhecimento da multiplicidade dos sujeitos políticos;
- f) Criado por lei ou outro instrumento jurídico, por-

- tanto, espaço institucional;
- g) Com atribuições deliberativas e de controle social;
  - h) Espaço público da relação e da interlocução entre Estado e sociedade;
  - i) Mecanismo de controle da sociedade sobre o Estado;
  - j) Com atribuições de discutir/definir a aplicação dos recursos, isto é, do orçamento público;
  - k) Liberdade de escolha da presidência do conselho pelo próprio conselho;
  - l) Presente nas três esferas de governo, funcionando em forma de sistema descentralizado.

### Conferências:

Conferências são espaços institucionais de deliberação das diretrizes gerais de uma determinada política pública. São espaços mais amplos que os conselhos, envolvendo outros sujeitos políticos que não estejam necessariamente nos conselhos, por isso, têm também caráter de mobilização social. Nelas, o governo e a sociedade civil, de forma paritária, por meio de suas representações, deliberam de forma pública e transparente. Estão inseridas no que se denomina de democracia participativa e no sistema descentralizado e participativo, construído a partir da Constituição de 1988 e que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. São precedidas de conferências municipais/regionais e estaduais e são organizadas pelos respectivos conselhos.

## 4. Os conselhos de assistência social

A Loas define o CNAS como um órgão superior de deliberação da política pública de assistência social. Além disso, o conselho recebeu a atribuição da concessão/renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e da revisão das concessões feitas até 1993. Na época da construção da Loas já se tinha a idéia que esta era uma função executiva que deveria estar no órgão executor da política e não no órgão de deliberação desta.

Nos debates acabou prevalecendo a idéia de que a certificação devia ser um instrumento da política

e que precisava estar sobre o olhar do controle social. Lembrando que esse debate se deu justamente no momento da CPI dos Anões do Orçamento, quando um dos instrumentos de corrupção eram as subvenções sociais e as concessões do certificado de filantropia feitas pelo antigo Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS). Nesse sentido, entendemos que a definição da Loas sobre as atribuições do CNAS, no que tange à certificação, foi exclusiva para aquele momento e não uma concepção da política de assistência social.

Essa definição acabou criando uma distorção acerca das atribuições do CNAS, que passou a ser um executor da certificação e o gestor o que define as normas. Considerando que o CNAS é o órgão superior de deliberação da política, é ele que deve baixar as normas e fazer o controle social, ficando o órgão gestor responsável pela concessão.

O CNAS substituiu o CNSS (artigo 33 da Loas<sup>2</sup>), onde este se constituía num órgão consultivo do governo e das entidades privadas (indicadas pelo presidente da República), na definição de entidades filantrópicas, para que estas pudessem usufruir de recursos públicos, na maioria das vezes subvenções sociais. O CNSS realizava, então, transferências de recursos, via subvenções e isenções de tributos federais, caracterizando-se como um espaço onde os interesses privados se sobrepunham aos públicos.

Assim, o órgão que foi criado com o discurso da participação popular passa a ser palco de defesa da certificação das entidades beneficentes. Constatase que os atores envolvidos no CNSS, e até hoje em muitos conselhos de assistência, não têm em sua trajetória a participação na conquista da Loas. Muitas vezes, estes desconhecem a luta e a própria Loas, a não ser nos aspectos da certificação.

Dessa forma, uma característica que as vezes se percebe é a falta de compreensão do caráter dos conselhos, desconhecimento da constituição desse espaço como público, conquista da sociedade pela defesa de uma política pública e não corporativa, o que impede uma interlocução de maior profundidade dos interesses coletivos. Aqui cabe perguntar: até que ponto os conselhos de assistência social se constituíram como espaço público não corporativo e com um olhar estratégico sobre a política?

O universo dos conselhos convive com vá-

---

<sup>2</sup> Art. 33. Decorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta lei, fica extinto o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), revogando-se, em consequência, os Decretos-Lei n.ºs 525, de 1º de julho de 1938, e 657, de 22 de julho de 1943. § 1º - O Poder Executivo tomará as providências necessárias para a instalação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a transferência das atividades que passarão à sua competência dentro do prazo estabelecido no caput, de forma a assegurar que não haja solução de continuidade. § 2º - O acervo do órgão de que trata o caput será transferido, no prazo de 60 (sessenta) dias, para o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que promoverá, mediante critérios e prazos a serem fixados, a revisão dos processos de registro e certificado de entidade de fins filantrópicos das entidades e organização de assistência social, observado o disposto no art. 3º desta lei.



rios setores da sociedade civil que em si não é homogênea, como algumas visões apontam. Há parcelas da sociedade civil que se expressam por intermédio de partidos, sindicatos, associações profissionais, movimentos sociais, Organizações não Governamentais (ONG's) e várias outras.

No campo da assistência social, têm-se as entidades filantrópicas, geralmente com tradição assistencialista, cartorial, conservadora e assumindo uma lógica privatista, o que leva à despolitização das questões. Houve inclusive denominações de que esta poderia ser representada por um suposto “terceiro setor”, situado para além do Estado e do mercado, pautada pela concepção ora de solidariedade, ora pela ajuda e benemerência.

No campo da sociedade civil, há entidades que atuam na defesa dos interesses públicos sobre os privados e que pautam sua atuação na democracia participativa, rumo a reformas qualitativas e substantivas do Estado. Essa parcela, que emergiu das lutas pró constituição na assistência social, conseguiu, por meio de seus representantes, instalar-se no CNAS, em sua primeira fase, quando desempenhou papel oposicionista na luta pela transformação da assistência social em política pública.

A sociedade civil que provinha da visão particularista vai exercer a luta pela direção do recurso público (direto ou indireto), mostrando inclusive o caráter conservador que atribuem à assistência social. Este será representado não só pela questão de recursos, mas pela discordância quanto à publicização dos serviços, o financiamento através de pisos, pactuados coletivamente e não por meio de convênio com entidades privadas, mas também na visão de subalternidade dos usuários, já que “falando em seu nome” interpretam de seu ponto de vista as “benesses” do Estado e dos “homens de bem” que representam. Vai manifestar-se na visão de que as primeiras damas interpretam o lado da bondade dos governantes, na visão que o Estado pode querer influir na eleição da sociedade civil dos conselhos. Ou seja, a visão conservadora atrasa também os conselhos, na possibilidade de participação popular proposta por valores democráticos que impulsionaram a CF/88.

Vale ressaltar a diferença, em relação à definição do recurso público, da visão particularista da anterior. A visão anterior defende a discussão da aplicação do recurso, via orçamento público, na implementação da política de assistência social, diferente da visão particularista que prioriza a discussão da aplicação do recurso público via entidades privadas.

## **5. O controle social nos conselhos de assistência social e o processo de escolha dos representantes da sociedade civil**

O controle social progride num clima democrático, buscando avanços no terreno dos direitos. É então progressivo. Nesse sentido, o modelo de representação estabelecido até os dias atuais na assistência social enfrenta esgotamentos, no que diz respeito à dinâmica, funcionamento, eleições e representação de interesses públicos. Esse quadro aponta para a perspectiva de qualificar essa participação e superar questões que permanecem durante toda trajetória da instalação dos conselhos. Novas proposições se fazem necessárias para restabelecimento dos objetivos constitucionais.

Tomando como foco o CNAS, que não difere dos demais conselhos, o quadro da representação pouco se altera de forma significativa desde 1994. Realizam-se muito mais a “dança das cadeiras” do que mudanças substanciais.

Essa disputa de assentos aponta para a compreensão do significado que a eleição da sociedade civil vem assumindo, principalmente para os grupos que têm o CEBAS como perspectiva a defender.

Inteiramente regulamentada pelo órgão gestor federal no período de 1994 a 2002<sup>3</sup>, só em 2003, por meio do Decreto nº 5003/2004, se confere autonomia da sociedade civil na condução de seu processo eletivo. A primeira eleição sob a vigência desse decreto foi contestada em vários aspectos pelo Ministério Público Federal (MPF)<sup>4</sup>, a segunda é fruto de análise da representante do Instituto Pólis no CNAS, disponível em [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)<sup>5</sup>.

Tentando aproximar-se do universo da elei-

3 Em 18/3/2008, em [www.blogdemocrata.org.br](http://www.blogdemocrata.org.br) encontra-se a seguinte afirmação: “até o fim do governo FHC quem coordenava a escolha/eleição dos representantes das ONGs para o CNAS era o governo federal”

4 Os principais pontos levantados pelo MPF eram quanto à representação de entidades cujos fins estatutários não guardavam pertinência à assistência social, mandatos por procuração, o que possibilitava o exercício de vários mandatos consecutivos por meio de uma só pessoa, uma vez que se volta ao CNAS representando outra entidade.

5 A discussão desse processo possibilitou uma pactuação entre o Fórum Nacional da Assistência Social (FNAS), o MDS e o CNAS, no qual esse se comprometia a rever os principais aspectos questionados. Isso veio a ocorrer já em 2005, parte na discussão do Regimento Interno, parte na discussão do conceito de entidades de assistência social que foi referendada na futura Resolução do processo eleitoral, e parte na discussão dos usuários e trabalhadores do setor colocados na Loas (art.17-II). Finalmente, a resolução que disciplina o processo eleitoral soma um conjunto de mudanças que o movimento em torno da política vinha há muito lutando.

6 Rosângela Paz em “Balanço da eleição da Sociedade Civil no CNAS” – 17/5/2008.

ção, se procurará agora problematizar a representação dos segmentos da sociedade civil nos conselhos, conforme colocado pela LOAS<sup>6</sup>.

Quanto às entidades de assistência social, verifica-se inicialmente que, em nível nacional, a Pesquisa de Entidades de Assistência social (PEAS)<sup>7</sup>, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), apontou 6.932 entidades com registro no Conselho Nacional, condicionado ao registro no conselho municipal. Estas teriam condições de participação no CNAS caso não tivesse o critério de atuar em âmbito “nacional”.

Seria interessante que os estados e municípios observassem esse número apresentado na referida pesquisa e identificasse o número de entidades que atuam em seus territórios. No CNAS constata-se que um número ínfimo delas tem participado do processo eleitoral. Essa é uma questão que deve ser averiguada nos demais conselhos, tendo por objetivo saber se essa é uma realidade encontrada nos demais territórios.

Nesse sentido cabem algumas indagações:

- Por que há baixa participação dos segmentos representantes da sociedade civil nos processos de escolha nos conselhos?

- Há falta de interesse, desconhecimento ou de mobilização?

- Por que o debate da política de assistência social não mobiliza esse grupo de entidades?

- Há desconhecimento do processo?

- Os critérios usados são excludentes?

- Enfim, porque não se sentem participantes dessa política pública?

Uma linha de hipótese indica que, por se tratar de entidades com o perfil de ação filantrópica, sem vínculo público, com poucos profissionais, torna-se difícil a compreensão de todo o processo eleitoral e as atribuições do CNAS.

Outra ordem de questionamentos pode ser formulada, como:

- A publicidade que se faz do processo eleitoral é adequada?

- A normatização do processo se constitui como um ponto dificultador de maior participação?

- As condições de participação têm sido discutidas e adequadas?

No caso do CNAS, há a exigência de caráter nacional para as entidades conferida por representação em, no mínimo, cinco estados brasileiros. Essa, entre outras, favorece a presença de apenas grandes instituições.

Essa dificuldade é encontrada também em outros conselhos nacionais e seu enfrentamento poderá ser, nesse caso, debatido com os demais.

Outro aspecto relevante a ser observado é como tem ocorrido a participação dos demais Conselhos de Assistência Social no processo de escolha dos representantes da sociedade civil no CNAS, bem como dos conselhos municipais na eleição dos representantes estaduais. A partir disso, quais mecanismos podem ser criados para que esse processo de escolha seja cada vez mais público?

Vale ainda ressaltar alguns aspectos a serem debatidos quanto:

#### **a) às entidades de assistência social:**

Há uma super-representação das entidades de assistência social, ora representando seu espaço legítimo, ora representando o usuário e/ou organizações de usuários. Esta deforma a condição tripartite do campo da sociedade civil e marca um fenômeno apontado por Oliveira (2000) quando dizia das entidades que se faziam como “alter” dos usuários.

Essa distorção leva à ausência dos interesses dos usuários da política pública de assistência social nos conselhos, pois, as pessoas que atuam nas entidades não vivenciam as vulnerabilidades, sendo a representação social prejudicada pelo modelo dos que se pronunciam em seu nome.

Há, ainda, a questão da auto-classificação, ou seja, no processo eleitoral do CNAS, e na maioria dos conselhos estaduais e municipais, as entidades é que pleiteiam o lugar que ocuparão entre os da sociedade civil, provavelmente guiadas pelo número mais baixo de candidatos<sup>9</sup> e a facilidade da eleição.

No campo das entidades de assistência social que atuam no assessoramento aos beneficiários, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direi-

7 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.

8 Pesquisa de Entidades de Assistência social (PEAS): Isto significa que só foram pesquisadas entidades legalmente constituídas, que possuem CNPJ. Foram visitadas 33 mil entidades que integravam o cadastro da FASFIL, entretanto, com a visita verificou-se que, aproximadamente 10 mil entidades não exerciam atividades de assistência social, embora sua classificação pelo CNPJ fosse referente a este ramo de atividade. Outras 7 mil entidades do cadastro também foram excluídas da pesquisa por motivos diversos, tais como: atividade paralisada; endereço não-localizado; entidade extinta etc. Assim, o universo efetivamente investigado pela pesquisa contém 16 mil entidades de Assistência Social, legalmente constituídas, e distribuídas nacionalmente.

9 A partir da eleição da sociedade civil de 2008/2010, foi exigido pela Resolução nº205/2007, que as entidades candidatas ao pleito indicassem o segmento a que pertence, observados seu estatuto e relatórios de atividades, obedecendo às Resoluções do CNAS nº191/2005, nº23/2006 e nº24/2006 e, principalmente baseados no Decreto nº 6.308/2007, que trata das entidades de assistência social.

tos, constata-se que se constituíram minoria, o que não é específico do âmbito nacional, verificando-se em estados e municípios essa baixa participação<sup>10</sup>. O Decreto 6.308/2007 será trazido objetivando discutir esse grupo de entidades:

II - de assessoramento: 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 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; e

III - de defesa e garantia de direitos: 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 públicos 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.

A baixa representação dessas entidades é uma questão a ser levantada:

- Essa se dá por dificuldades da eleição dentro do campo das entidades ou por falta de interesse das mesmas na discussão da assistência social como política pública?

- Poderá se constatar que outros espaços da luta democrática brasileira foram definidos pelas entidades como prioritários?

- Ou estas organizações não se vêem atuando na política de assistência social por não entendê-la como uma política que garante direitos?

## **b) Quanto aos usuários e organizações dos usuários:**

No trabalho preparatório da II Conferência

---

10 Pesquisa de Minas Gerais (NUPASS/2003) aprofunda análise sobre os tipos de entidades prestadoras de serviços, componente dos conselhos, sendo que a maioria, 13,6% do universo se constitui de entidades de atendimento a portadores de deficiências, 10,7% de asilos e outros atendimentos a idosos, 7,8% de creches, 7% de entidades de atendimentos a crianças e adolescentes. Acrescente-se a isso o fato de que a maioria delas mantinha vínculo histórico com o órgão LBA.

Pesquisa no estado do Pará constata: “mais de 70% das organizações que compõem a rede privada de assistência social são comunitárias e filantrópicas e inscrevem-se numa tradição de cooperação sociopolítica e institucional despolitizada com o Estado [...] Do universo catalogado, o grupo de entidades com motivações mobilizadoras e com maior independência está representado por menos de 2% do conjunto”.

11 Sistematização dos relatórios finais das Conferências Estaduais.

Nacional de Assistência Social, Yazbek e Raichelis, em análise dos Relatórios das Conferências Estaduais preparatórias para o evento, constata que o usuário é o grande ausente nos relatórios.

A mesma questão pode ser observada no trabalho preparatório à III Conferência Nacional<sup>11</sup>, quando Yazbek e Gomes se reportam aos usuários, tornando presente mais uma vez a preocupação com sua ausência. As autoras fazem referência ao fato de que, se o usuário está ausente do processo de construção da política, tal espaço está ocupado por outras representações. É recorrente o fato de entidades assumirem o lugar de representação de usuários, sem tal delegação, sendo que na verdade, essas entidades são do campo da prestação de serviços.

Esse fenômeno tem gerado ainda mais confusão quanto à definição dos usuários da assistência social e de suas organizações, sejam elas formais ou não, e, por outro lado, tem obstaculizado o enfrentamento da sua anunciada ausência (2001, p. 9).

Depara-se, então, com uma questão de vários aspectos, para os quais se pretende engendrar alguns olhares sobre eles. Um primeiro é a própria questão da subalternidade desse sujeito de direitos que Yazbek traz à cena.

O rompimento com esses laços de subalternidade não é simples e não se trata de uma questão individual. Pode-se afirmar que a ausência dos usuários na interferência direta nos rumos da política de assistência social é tema de maior complexidade do que pode parecer à primeira vista.

Laura Tavares se refere a essa questão colocando:

O conservadorismo no social se expressa no retorno à naturalização da desigualdade ou à aceitação da existência do ‘fenômeno’ da pobreza como inevitável. Retrocedemos historicamente à noção de que o bem-estar social pertence ao âmbito do privado, atribuindo às pessoas, às famílias e às ‘comunidades’ a responsabilidade pelos seus problemas sociais, tanto pelas causas como pelas soluções. Como afirma Bourdieu, há um retorno do individualismo, uma espécie de profecia auto-realizante, que tende a destruir os fundamentos do Estado de Bem-Estar Social e em particular a noção de responsabilidade

coletiva (nos acidentes de trabalho, na doença ou na miséria), que foi uma conquista histórica fundamental do pensamento social, [...] e é esse retorno que permite ‘acusar a vítima’ como responsável por sua infelicidade, pregando-lhe a auto-ajuda (2005).

Ora, essas considerações são absolutamente relevantes para o tema da participação, pois aos sujeitos “necessitados”, “vitimizados”, não lhes é dado o direito a mais nada além de “receber” e contentar-se com o que foi recebido.

Sustenta-se aqui que é o movimento pela legitimação da assistência social como política pública que pode fazer emergir um sujeito de direitos. É a afirmação dessa política no mesmo patamar das demais, no campo da seguridade, que possibilitará a luta por sua defesa, mudando o foco do da ajuda para a conquista de direitos.

Novamente Laura Tavares se refere à questão da refilantropização que Yazbek tem afirmado em vários trabalhos<sup>12</sup>.

A filantropia substitui o direito social. Os pobres substituem os cidadãos. A ajuda individual substitui a responsabilidade coletiva. O emergencial e o provisório substituem o permanente. As microsoluções ad hoc substituem as políticas [...] o Brasil pode ser citado como um exemplo, de combinação do desmonte de políticas sociais dirigidos aos mais pobres ou “excluídos” [como a Assistência Social] com “reformas” constitucionais que reduziram ou eliminaram direitos constituídos ao longo de décadas e consagrados na Constituição de 1988 - tratando de desmontar, principalmente, a Seguridade Social. Foram introduzidos mecanismos que interromperam o processo de construção de uma Seguridade Social mais ampla e generosa, baseada nos direitos de cidadania e no dever do Estado, e que incorporava três áreas sociais da maior relevância: Saúde, Previdência e Assistência Social (2005).

Assim, a participação da qual se está falando passa pela reconstrução do Estado como espaço público e democrático, que segundo Tavares, pode constituir-se em “alternativa de incorporação cidadã – na perspectiva da garantia de direitos – de parcelas

majoritárias da população brasileira, que muitas vezes não tem voz nem poder de pressão” (2005).

Um segundo olhar que se introduz na análise é a própria questão da participação popular e do envolvimento dos usuários no processo de construção da assistência social como política de direitos. Há muito pouco a contar, já que os mesmos não tomaram para si o processo naquele momento e nem provavelmente tinham informação de seu direito constitucional.

Tendo como parâmetro uma política com característica paliativa e de atendimento aos incapazes, uma ação social restritiva, focalizada em categorias como crianças, idosos e deficientes, a CF/88 não transformaria os usuários da assistência social de forma automática em sujeitos “empoderados” de direitos. Afirma-se: há uma nova travessia a ser percorrida, um processo em construção permanente, visando a conquista e ampliação dos direitos.

Mais um dado alarmante, esse da atualidade, presente na situação de ausência dos usuários nos conselhos e a ausência dos conselhos junto aos usuários, vêm somar-se a esse quadro. Reporta-se aqui a uma constatação realizada pelo trabalho de avaliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), empreendido pela pesquisa de avaliação de políticas e programas do MDS<sup>13</sup>: o desconhecimento pelo usuário desse benefício constitucional e, ainda, da existência dos conselhos que diretamente representam a população pesquisada. Veja-se: “Apenas 16,3% do universo pesquisado conhece os conselhos municipais de assistência social, 15,3% conhece os conselhos de portadores de deficiências e 6,7% conhece o conselho de idosos”.

### c) Quanto aos trabalhadores:

Compondo a sociedade civil dos conselhos, encontra-se o grupo dos trabalhadores/as do setor. Hoje, há a percepção de que esse segmento tem posição estratégica na correlação de forças de um conselho. Isso porque, na maioria das vezes, sua perspectiva nessa inserção é a construção coletiva do interesse público. Historicamente foi esse grupo, apesar de todas as dificuldades de inserção dos novos conceitos na sociedade e nos próprios conselhos, que pautou a assistência social como política pública. Nessa formulação cabe ressaltar o papel importante das universidades no sentido de formular novos paradigmas para a assistência.

O segmento de trabalhadores, de forma geral, especialmente os assistentes sociais, assumiram a

12 Assistência Social Brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio (julho, 2001), a Política Social Brasileira nos anos 1990: a refilantropização da questão social (outubro, 2005).

13 Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – maio de 2007 – Organizadores: Jeni Vaitsman e Rômulo Paes-Sousa.



tarefa de implementação da Assistência Social como direito de cidadania e como política pública<sup>14</sup> desde 1993. Vale ressaltar a importância das centrais sindicais nesse processo que também assumiram a assistência social como uma política pública garantidora de direitos.

De acordo com a pesquisa “Fotografia da Assistência Social no Brasil” (SPOSATI, 2007), há cerca de 10 mil profissionais envolvidos na operação da política de assistência social em todo o País.

Apesar da resolução do CNAS nº23/2006, que define melhor sobre quem são os trabalhadores/as do setor, o dado acima aponta que esse conceito ainda não está totalmente construído e delimitado.

## 6. O controle social pós Suas

As decorrências, legislações e normas emanadas da Política de Assistência Social (PNAS) ensejaram um novo conceito da participação popular proposta para os conselhos. Esse é o novo passo que se abre na política. Ter o controle social como tema da VII Conferência Nacional é debater em profundidade esses conceitos.

A PNAS trouxe a necessidade inicial de se aprofundar o conceito de entidades de assistência social. Inicialmente na Resolução CNAS nº191/2005 e, posteriormente o Decreto nº 6.308/2007, definem os conceitos que cabem na nova concepção.

As definições que o CNAS buscou com a sociedade brasileira, quebraram o silêncio “produzido” desse órgão que, na maioria das vezes, estava em consonância com as determinações do modelo de Estado anterior. Esse silêncio é entendido pela ausência da viabilização da participação popular, a não flexibilização de instrumentos de acesso ao processo eleitoral, já que apenas em 2005/2006, o CNAS produz as resoluções fundamentais sobre a composição da sociedade civil nos conselhos: a que define entidades e organizações de assistência social, a que define trabalhadores da área e a que define usuários da assistência social, que será aqui reportada.

Dessa forma, as entidades de assistência social são aquelas definidas no Decreto nº 6.308/2007 e que apresentam em seu relatório de atividades, para pleitearem espaços no CNAS e aos demais conselhos das outras esferas, a comprovação de que realizam serviços de assessoramento, prestação de serviços, defesa e garantia de direitos. Deverá ser observado o caráter planejado e continuado dos serviços, na pers-

pectiva da universalidade, priorizando o público alvo da política.

Essa é uma das possibilidades da correção do problema da super-representação das entidades de assistência social, ora representando seu espaço legítimo, ora representando o usuário e /ou organizações de usuários.

A participação dos usuários, definidos na Resolução CNAS nº 24/2006, como pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS e suas representações, é essencial, atentando-se para o fato de que as entidades prestadoras de serviços não representam, automaticamente, os interesses dos usuários, pois as pessoas que atuam nas entidades não vivenciam suas contradições e vulnerabilidades.

Por outro lado, as participações efetivas desses usuários, garantidas pelas resoluções do CNAS, tratam do poder decisório, ou seja, o direito a voz e voto junto às instâncias de decisão nas organizações de usuários da assistência social. Esse caráter democrático também deverá ser observado na análise da documentação de entidades de assistência social.

No campo dos trabalhadores, pesquisas apontam para o lugar que os mesmos ocupam na política. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH) qualifica essa representação, e a pauta colocada pelo movimento sindical - novidade nesse setor - indica a busca dos espaços participativos e também apontam alternativas de inserção desse segmento.

Apontam-se ainda questões para as quais o movimento deverá encontrar respostas, como, por exemplo, definir o caráter de atuação em nível nacional de entidades que nascem como locais e, poucas delas, tornam-se de âmbito nacional, às vezes, nem lhes interessando esse caráter. Essa questão ganha maior complexidade quando se pensa na representação de usuários, já que esses atuam em âmbito local, na maioria das vezes. O modelo de eleição dos representantes da sociedade civil e do conselho nacional atual favorece grandes instituições, muitas vezes corporativistas, dificultando inclusive o acesso das que se situam para além da região sudeste do Brasil. É necessária a criação de mecanismos que tornariam cada vez mais público o processo de eleição da representação nos conselhos.

O processo eleitoral deve retratar a representação de todos os segmentos da sociedade civil, e um dos espaços onde se encontram todos os atores da política é o das Conferências de Assistência Social. Para tanto, seriam necessárias mudanças nas regras

14 Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – maio de 2007 – Organizadores: Jeni Vaitsman e Rômulo Paes-Sousa.



eleitorais que poderiam ser precedidas por etapas municipais, estaduais e até a nacional como uma das formas inovadoras desse processo.

Assim, é discutido o espaço das Conferências como um espaço legítimo de representação e de atuação dos requerentes a uma vaga de Conselheiro Nacional da Assistência Social, bem como dos estaduais, distrital e municipais. Dessa forma, essa seria uma instância onde os(as) conselheiros(as), entre outras funções, irão prestar contas da sua atuação. Entende-se que a realização da eleição para os representantes da sociedade civil nos conselhos e nas conferências, possibilita a qualificação do processo de escolha, oportunizando o debate político, sendo este realmente democrático. É importante considerar que em 2007, 96% dos municípios realizaram Conferências de assistência social, o que vem comprovar a efetividade desse espaço.

Mas esta mudança precisa ser melhor analisada para que não acabe sendo uma mudança que traga pouco ou nenhum avanço a esse processo.

Esse formato precisa ter algumas precauções, como por exemplo, de transformar as conferências em palco para essas disputas eleitorais. Para isso, o ideal é que a eleição seja realizada em dia que antecede ao do início da conferência, sendo esse processo baseado em norma própria, onde seja assegurado o voto aos delegados.

O conjunto de resoluções que disciplinam o referido processo eleitoral forma um novo arcabouço legal, que pode viabilizar a participação popular na busca da democracia participativa conquistada em 1988.

Existem desafios para a participação popular na assistência social, apontados pelas conferências, pelo Plano Decenal e alguns pontos apresentados pelo Seminário Nacional de Participação Popular<sup>15</sup>. Desses, se trará aqui os que dizem respeito especificamente aos temas tratados, recomendando-se a leitura na íntegra de tal documento.

Em primeiro lugar, é citada a ressignificação de estratégias de atuação, destacando que a democracia, em todos os órgãos, instituições e mandatos devem ser alvo do controle social. O segundo tema ressalta a importância do fortalecimento dos conselhos, sobretudo naquilo que se refere às representações da sociedade civil e à ampliação do grau de incidência desta nos conselhos, através dos fóruns e das redes que dariam substância a essa representação. O terceiro tema defende a participação nas conferências, através dos fóruns e das redes por se tratarem de espaços

ampliados de participação da sociedade civil.

Assim, apresentaram-se aqui as principais tendências, desafios que podem fazer avançar a democracia participativa no país após 20 anos de sua promulgação, comemorados em 2008.

## 7. Referências bibliográficas

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. 4. ed. [S. l.]: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GOMES, Ana Lúcia. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 61, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os sentidos da democracia**. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos estudos**. Cebrap, n. 22, p. 8, out. 1988.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. **O CNAS: entre o interesse público e o privado**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. (Apresentado como Tese de Doutorado em Serviço Social).

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 85, 2006.

\_\_\_\_\_. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOARES, Laura Tavares R. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

\_\_\_\_\_. Globalização e o papel do Estado na proteção à vida. Caldas Novas, 2004. Palestra proferida no II Simpósio Brasileiro de Vigilância Sanitária.

SPOSATI, Aldaiza. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 87, 2006.

<sup>15</sup> Site: [www.participacaopopular.org.br](http://www.participacaopopular.org.br) acesso em 18/08/2008

Organização: FNPP, ABONG, AMB, AMNB, ASA, CEAALBRASIL, CENTRAC, CESE, ETAPAS, FAOR, FASE, FBO, FBOMS, FES, GTA, IBASE, INESC, OBSERVATÓRIO DACIDADANIA, PAD  
Apoio: CESE, FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT.

SPOSATI, Aldaiza; LOBO, Elza. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, out./dez. 1992.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

YASBEK, Maria Carmelita; GOMES, Ana Lúcia. **Sistematização dos Relatórios das 27 Conferências Estaduais de Assistência Social**. Acervo do CNAS, dez., 2001.

YASBEK, Maria Carmelita. Estado, políticas sociais e a implementação do SUAS. In: **Cadernos de Textos SUAS/SNAS/IEE**. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. O momento Lênin. In: OLIVEIRA, Francisco; RIZEK, Cibele. **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.