

2



**Implicações do SUAS e da  
Gestão Descentralizada na Atuação dos  
Conselhos de Assistência Social**



**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

**Conselho Nacional de Assistência Social**

**Cartilha SUAS 2**

**Implicações do SUAS e da Gestão Descentralizada na  
Atuação dos Conselhos de Assistência Social**

## MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

### COMPOSIÇÃO CNAS - GESTÃO 2012/2014

**PRESIDENTE:** Luziele Maria de Souza Tapajós

**VICE-PRESIDENTE:** Leila Pizzato

### REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS

Titulares:

**Luziele Maria de Souza Tapajós**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

**Simone Aparecida Albuquerque**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

**Clara Carolina de Sá**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

**Léa Lúcia Cecílio Braga**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

**José Geraldo França Diniz/ Idervânio da Silva Costa**

Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

**Fátima Aparecida Rampin**

Ministério da Previdência Social - MPS

**José Ferreira da Cruz**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

**Meive Ausônia Piacesi/ Maria das Graças Soares Prola**

Representante dos Estados - FONSEAS

**Marisa Rodrigues da Silva**

Representante dos Municípios – CONGEMAS

Suplentes:

**Solange Teixeira**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

**Maria do Socorro Fernandes Tabosa**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

**Viviane Vieira da Silva**

Ministério da Educação- MEC

**Maria Cristina Costa Arrochela Lobo/ Elizabeth Sousa Cagliari Hernandez**

Ministério da Saúde- MS

**Fábio Moassab Bruni**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS

**Margarida Munguba Cardoso**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

**Marcílio Marquesini Ferrari**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

**Eloiana Cambraia Soares/Celiany Rocha Appelt**

Representante dos Estados - FONSEAS

**Charles Roberto Pranke/ Maria Lúcia Nogueira Linhares Marquim**

Representante dos Municípios – CONGEMAS

**REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL**

Titulares:

**Leila Pizzato** – Associação Antônio Vieira - Vice-presidente

**Ademar de Andrade Bertucci** – Cáritas Brasileira

**Wagner Carneiro de Santana** - Fundação Orsa

**Volmir Raimondi** – Organização Nacional de Cegos do Brasil - ONCB

**Anderson Lopes Miranda** – Fórum Nacional de População de Rua

**Aldenora Gomes González** – Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM

**Maria Aparecida do Amaral Godoi de Faria** –

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da CUT – CNTSS/CUT

**Margareth Alves Dallaruvera**– Federação Nacional dos Assistentes Sociais - FENAS

**Jane Pereira Clemente** –

Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e

Filantrópicas - FENATIBREF

**Márcia de carvalho Rocha** – Lar Fabiano de Cristo

Suplentes:

**Claúdia Laureth Faquinote** - Associação Brasileira de Educação e Cultura - ABEC

**Simone Faria Dragone** – Associação Bem Aventurada Imelda

**Valéria da Silva Reis Ribeiro** – Legião da Boa Vontade – LBV

**Marilena Ardore** – Federação Nacional das Apaes - FENAPAE

**Dóris Margareth de Jesus** - União Brasileira de Mulheres

**Nilsia Lourdes dos Santos** – União de Negros Pela Igualdade - UNEGRO

**José Araújo da Silva** – Pastoral da Pessoa Idosa

**Edivaldo da Silva Ramos**– Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais - ABEDUV

**Carlos Rogério de Carvalho Nunes**– Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB

**Thiago Szolnoky de Barbosa Ferreira Cabral** – Ordem dos Advogados do Brasil - OAB

## **SECRETARIA EXECUTIVA DO CNAS**

Secretária Executiva

**Maria das Mercês Avelino de Carvalho**

Coordenação de Política da Assistência Social

**Maria Auxiliadora Pereira**

Coordenação de Normas da Assistência Social

**Christianne Camargo Menezes**

Coordenação de Financiamento da Assistência Social

**Jamile Maria Bueres Calado/Bechara Miranda**

Coordenação de Acompanhamento aos Conselhos da Assistência Social

**Liliane Neves do Carmo/Celda Maria Chaves de Souza**

Assessoria Técnica

**Alessandra Telles**

**Bruno Cared Tavares**

**Elaina Daher Jardim**

**Richelly Ferreira**

**Ronaldo Melo**

Diagramação e Capas

**Bruno Cared Tavares**



**CNAS**  
Conselho Nacional  
de Assistência Social





## APRESENTAÇÃO

A realização da V Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2005, se constitui num marco que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no processo de conquista da Assistência Social como política pública, viabilizando a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no país.

A partir do SUAS, faz-se necessário apresentar aos conselheiros e conselheiras subsidiostécnicos acerca dos conselhos e do controle social, visando qualificar sua atuação nessas instâncias de deliberação da política pública de assistência social. A presente cartilha expressa a realização de estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área.

Nesse momento histórico em que os conselhos de assistência social em geral e o CNAS, em particular, assumiram seu papel político de deliberação, como também sua função normatizadora e fiscalizadora, aprovou-se nessa instância a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), e uma nova Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS 2012) além de um conjunto de Resoluções que disciplinam a relação público-privada nesse campo.

Os conselhos municipais, do Distrito Federal e estaduais de assistência social, por sua vez, além de valorizados pela PNAS/2004 e NOB/SUAS 2012, assumem o papel proposto na LOAS na aprovação dos Planos de Ação e dos Demonstrativos Físicos Financeiros, via on line, em cada esfera de governo. A REDE SUAS e seus aplicativos empoderaram os conselhos para o efetivo exercício do controle social.

Esse conjunto de cartilhas que entregamos à sociedade faz parte do esforço da descentralização e da capacitação continuada que há muito é reivindicada pelos atores envolvidos.

Em linguagem adequada, as três cartilhas se complementam, discutindo o papel do conselheiro na sociedade, o processo de descentralização e sua relação com os conselheiros e por último um consolidado de orientações aos conselhos de assistência social.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Conselho Nacional de Assistência Social



## ÍNDICE

PARA CONSELHEIROS E CONSELHEIRAS DO BRASILEIROS	13
OLHAR PARA OS TEMPOS	17
O PRESENTE DAS COISAS PASSADAS	17
O PRESENTE DAS COISAS PRESENTES	37
O PRESENTE DAS COISAS FUTURAS	49
OLHAR PARA OS PODERES	50
ORGANIZAR UM SISTEMA É TORNAR OS PODERES INTERDEPENDENTES	50
DESCENTRALIZAR O PODER NAS DIFERENTES ESFERAS DE GOVERNOS	52
DESCENTRALIZAR O PODER NOS ESPAÇOS DA SOCIEDADE	53
DESCENTRALIZAR O PODER NOS CONSELHOS E NAS CONFERÊNCIAS	54
DESCENTRALIZAR O PODER NOS SERVIÇOS, PROGRAMAS E PROJETOS	56
OLHAR PARA OS LUGARES	57
ATUAR NOS TERRITÓRIOS PARA GARANTIR A PROTEÇÃO SOCIAL	59
ROTEIRO PARA ENTENDER A DESCENTRALIZAÇÃO A PARTIR DE ONDE VOCÊ ESTÁ	61
REFERÊNCIAS	63



## PARA CONSELHEIROS E CONSELHEIRAS DO BRASIL

*Um galo sozinho não tece uma manhã  
Ele sempre precisará de outros galos  
De um que apanhe esse grito e o lance a outro  
De um outro galo que apanhe o grito e o lance a outro...  
(João Cabral de Melo Neto)*

Caro leitor ou cara leitora, você já pensou que no momento em que está lendo esta cartilha é possível que outros conselheiros e outras conselheiras estejam fazendo o mesmo - numa pequena cidade quase na fronteira com a Bolívia, em algum ponto do vasto litoral brasileiro, no meio do sertão ou semi-árido, numa grande capital? Coincidência? Que nada, vocês têm muitas coisas em comum! A possibilidade de escrever uma cartilha para leitores e leitoras de lugares tão diferentes tem a ver com o tema que iremos tratar aqui: a descentralização das políticas públicas.

Na cartilha 1 nos dedicamos a compreender onde está a força do conselho, de que maneira ele contribui para o avanço do acesso aos direitos pelos(as) usuários(as). Nossa intenção foi tornar mais clara a diretriz da participação e do controle social. Tudo o que vimos nela é válido para todos(as) os(as) conselheiros(as), independentemente do local em que atuam – no conselho de uma grande cidade, num pequeno município ou num conselho estadual.

Nesta segunda cartilha, veremos que a participação anda ao lado de uma outra diretriz igualmente importante: a descentralização. Nosso objetivo é contribuir para que você saiba como é possível garantir os direitos socioassistenciais nas diferentes realidades que temos no nosso País. Enfrentar as situações que fragilizam os modos de vida das pessoas de uma pequena cidade que vive basicamente da terra é muito diferente do enfrentamento de situações que afetam famílias nas periferias das grandes cidades.

*Descentralizar uma política significa dividir o poder, as decisões e as responsabilidades relativas a ela e entre os governos (Federal, Estaduais, Municipais e do DF). Significa autonomia para que os governos atuem a partir das demandas de seus territórios.*

Por isso a descentralização é importante, com ela temos a abertura para indicar e trilhar caminhos diversos para lugares, histórias e modos de vida diferentes. Nesta cartilha você vai saber mais sobre o que é igual e o que pode ser diferente no dia-a-dia dos conselheiros e das conselheiras das capitais, das pequenas cidades do interior, dos estados e do Distrito Federal.

Por causa das diretrizes da descentralização e da participação existem hoje no Brasil milhares de conselheiros(as) de assistência social nas esferas municipal, estadual, federal e no Distrito Federal. Pela mesma razão foram realizadas oito Conferências Nacionais de Assistência Social, e antes de cada uma, as conferências municipais, regionais e estaduais e do Distrito Federal. As conferências e os conselhos que existem em cada esfera de governo são maneiras de realizar estas duas diretrizes previstas na Lei Orgânica de Assistência Social:

**Art. 5º**

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

*I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;*

*II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;*

*(LOAS, 1993, p.2)*

E o que significa organizar a política de assistência social de forma descentralizada?

- **DESCONCENTRAR O PODER DE DECISÃO**, reconhecendo que não se deve concentrar as decisões, recursos e controle social em uma única esfera de governo (federal).
- **CRIAR FORMAS DE FUNCIONAMENTO QUE SEJAM VÁLIDAS PARA TODO O BRASIL** que permitam a cada esfera de governo (estados, municípios e DF) tomar decisões, investir recursos humanos e financeiros e garantir o controle social das ações.
- **ENVOLVER E RESPONSABILIZAR** os vários centros de decisão, financiamento e controle social na gestão e execução da política de assistência social.

Assim, descentralizar não significa tirar a responsabilidade de uma esfera de governo (federal) e jogá-la para outra (estadual ou municipal e Distrito Federal). Descentralizar significa dividir poderes e tarefas, gerenciar e executar conjuntamente. Todas as esferas de governo devem trabalhar em cooperação e em rede para que a política de assistência cumpra seu objetivo, que é garantir os direitos socioassistenciais de todas as pessoas que dela necessitarem.

É o pacto que você, como conselheiro ou conselheira, também assumiu quando decidiu atuar na política de assistência social. Este pacto está afirmado no artigo 2º da LOAS:

**Art.2º.**

*A assistência social tem por objetivos:*

*I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:*

*a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;*

*b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;*

*c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;*

*d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e*

*e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;*

*II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;*

*III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.*

*Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais."*

(LOAS, 2011, p.1)

Também está atualizado nos objetivos afirmados na Política Nacional de Assistência Social (PNAS):

*A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:*

*Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;*

*Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;*

*Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária;*

*(PNAS, 2004, p.26)*

O desafio é compreender que tanto a PARTICIPAÇÃO e o CONTROLE SOCIAL, quanto a DESCENTRALIZAÇÃO são diretrizes, isto é, indicam caminhos.

Todas as regras, normas técnicas, critérios de partilha de recursos e tantos outros procedimentos criados pela política de assistência social que veremos aqui são caminhos para chegar a um mesmo objetivo. Os objetivos expressos na LOAS e na PNAS são os destinos que construímos para os(as) usuários(as), cidadãos(ãs) brasileiros(as) que tem o direito de ser protegidos.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem a ver com o fortalecimento deste compromisso porque deixa ainda mais claras as ligações entre as esferas federal, estadual, municipal e do Distrito Federal. Assim, cada um - e ao mesmo tempo todos juntos - põe suas forças para oferecer aos(as) usuários(as): benefícios, serviços, programas e projetos de maior qualidade e mais adequados aos diferentes contextos sociais.

O mandato de conselheiro e conselheira bem exercido contribui para consolidar e fortalecer a rede de proteção social. Faça sua parte.

## **OLHAR PARA OS TEMPOS**

### **O PRESENTE DAS COISAS PASSADAS**

Na primeira cartilha você pôde se sentir parte da história de lutas que conquistaram o lugar de conselheiro e de conselheira que você ocupa hoje. Valorizar a memória coletiva e narrar os acontecimentos passados é importante para que nossas ações no presente possam ser mais lúcidas e mais sintonizadas com os pactos assumidos coletivamente.

Pela história percebemos os muitos passos que já foram dados, os que precisam ser percorridos e outros que ainda terão que ser inventados. Mas como a história é feita de avanços e também de recuos, passos para frente e passos para trás, saber mais sobre ela permite que você possa avaliar para que rumo está andando como conselheiro ou conselheira de assistência social.

Quantas vezes você já ouviu falar que a política de assistência social é descentralizada e participativa? Arrisco dizer que foram muitas! Vamos então voltar no tempo para entender o significado que damos hoje quando misturamos descentralização com democracia. Você vai ver que esta combinação é muito recente, começou com a Constituição de 1988.

Até tornar-se uma diretriz da política pública de assistência social, em 1993, a descentralização teve uma longa trajetória. Vamos pegar dois fios desta memória: um fio que conta como o poder do governo foi descentralizado entre as diferentes esferas; e outro fio que narra como a participação popular foi vista nestes momentos de descentralização do poder.

## O PRESENTE DAS COISAS PASSADAS

### O período de 1930 a 1945

#### ASSISTENCIALISMO e POLÍTICA DO FAVOR

1930 – 1946

- Concentração de poder no governo federal (Presidente Getúlio Vargas).
- Modernização do Estado e estímulo à industrialização; instituição de Leis Trabalhistas.
- Regime autoritário.

Política de Assistência incipiente: amparo social sob responsabilidade de entidades sociais e das primeiras-damas.

Criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)

1938

Criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA)

1942

1930

1935

1940

1945

1950

1955

LINHA DO TEMPO PNAS - FASE 1

Entre 1930 e 1946, pela primeira vez, o Estado brasileiro tomou iniciativa no campo da assistência social criou o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Até então o cuidado com os pobres ficava ao cargo das instituições filantrópicas e irmandades religiosas, sem que os governos tomassem muito conhecimento.

A revolução de 1930 rompeu com a organização do poder que até aquele momento estava nas mãos dos(as) governadores(as). Com Getúlio Vargas, o Brasil conheceu uma força que ainda era desconhecida no cenário político - o governo federal. O governo federal passou a assumir responsabilidades inéditas, como coordenar e regulamentar as funções política, econômica e administrativa. O período de 30-45 foi marcado por uma concentração do poder na esfera do Poder Executivo Federal, especialmente na figura do Presidente da República. Entre 1937 e 1945, o poder do presidente ampliou-se consideravelmente com um golpe de estado que Getúlio chamou de “Estado Novo”. Este período foi marcado por centralismo de poder, nacionalismo, anticomunismo e por autoritarismo.

Ao lado do autoritarismo e violação dos direitos políticos, se deu a modernização do Brasil, através do estímulo à indústria, a profissionalização do serviço público, a criação das leis trabalhistas e regulamentação do trabalho.

Contudo, na área da assistência social a concentração do poder aparecia no funcionamento do Conselho Nacional de Serviço Social. O CNSS era formado por pessoas ilustres e atuantes na área de assistência social, indicadas pelo Presidente da República. Sua principal função era avaliar os pedidos de auxílio financeiro e encaminhar para o Ministério de Saúde e Educação. O Presidente da República decidia a quantidade de recursos públicos federais que seriam repassados às instituições filantrópicas e assistenciais.

Este período de centralização do poder era marcado por uma visão da participação popular bastante negativa. Os olhos do governo federal estavam mais voltados para os trabalhadores, que se organizavam em sindicatos. Para estes, Getúlio dirigiu sua atenção e tentativas de controle de suas ações, ou seja, de cooptação. As ações de amparo social ficavam ao cargo das entidades sociais e das primeiras-damas e dirigiam-se a todos aqueles que não conseguiam garantir sua sobrevivência pelo trabalho ou pelo apoio familiar. As pessoas amparadas pelas entidades sociais, os pobres, eram vistos como incapazes de afirmar seus próprios interesses e de ser organizar politicamente.

## Período entre 1946 e 1964

### **AÇÕES ASSISTENCIALISTAS DISPERSAS e FRAGMENTADAS**

1946 – 1964

- Redemocratização e propostas nacional-desenvolvimentistas.
- Era JK (1956 - 1961): crescimento econômico e industrial e aumento da dívida pública e inflação
- Governo João Goulart (1961 - 1964): ampla movimentação política de base. Movimentos agrários, sindicais, de estudantes, etc. reivindicavam por reformas.

Estados e municípios, inspirados na lei federal, incentivaram a criação de entidades filantrópicas governamentais e da sociedade civil.

Porém, política de assistência social continuou sendo executada por entidades, sem planejamento e coordenação.

**Lei nº3.193/57 isenta de impostos instituições de assistência**

1957

**Lei nº 3.577/59 estabelecia a isenção da cota patronal das entidades de assistência**

1959

1945

1950

1955

1960

1965

1970

1975

LINHA DO TEMPO PNAS - FASE 2

O poder de Getúlio Vargas foi se enfraquecendo por vários motivos: aumento do custo de vida, participação do Brasil na 2ª. Guerra Mundial, conflitos entre os interesses econômicos dos setores agrícolas e industriais, que apoiavam o governo. O período seguinte, de 1946-1964, começa pedindo passagem para um governo mais descentralizado. Por isso, ficou conhecido como redemocratização ou República Populista.

A Constituição Federal de 1946 desconcentrou o poder que estava na esfera federal e abriu uma maior participação para os governos estaduais no campo legislativo e executivo. Mesmo assim, os governos estaduais e locais continuavam submetidos às decisões federais, que tocava o projeto desenvolvimentista, especialmente na Era JK (1956 - 1961).

Em continuidade ao projeto populista dos anos 50 (Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros), o governo João Goulart (1961 - 1964) parecia trazer para mais perto a possibilidade de reformas de base. Ianni observa que nesse governo “o Estado ganhava configuração mais democrática; parecia cada vez mais aberto às propostas dos movimentos políticos de base popular” (IANNI, 1984, p.92).

O movimento sindical, por exemplo, que já vinha se reorganizando desde os tempos de JK, no governo de Jango ganhou ampla visibilidade; os movimentos no campo em prol da reforma agrária, cresceram consideravelmente a partir de meados dos anos 50; até mesmo setores da Igreja católica posicionaram-se frente às lutas sociais que brotavam; a UNE (União Nacional dos Estudantes) também ganhava um grande espaço por meio de uma campanha nacional de alfabetização e da luta pela reforma universitária, além de também se envolver nas demais lutas políticas.

Em suma, o início da década de 1960 no Brasil caracterizou-se pela organização de movimentos sociais, políticos e culturais que reivindicavam seus direitos, por participação política e lutavam contra o subdesenvolvimento e contra o imperialismo.

Contudo, esta ampla movimentação popular não significou grandes alterações na política de assistência social. As ações governamentais e da sociedade civil continuaram a funcionar em caráter de emergência e sem compromisso de continuidade. Essa falta de coordenação das ações acabou gerando desperdício de esforços e recursos.

A LBA se espalhou pelo Brasil afora com a criação das comissões municipais, que estimulavam o voluntariado feminino e a ação das primeiras-damas. Sua atuação continuava definida na esfera federal e as diferenças regionais não eram levadas em conta. Ao longo deste período a intervenção da LBA teve avanços técnicos e metodológicos inspirados nos conhecimentos produzidos pelas faculdades de Serviço Social criadas nesta época.

Quanto aos recursos federais que eram repassados às instituições filantrópicas houve uma mudança importante. A partir da lei aprovada em 1957 a decisão sobre as instituições que ficariam liberadas de pagar determinados impostos não era mais tomada pelo Presidente da República. O governo de JK (1956 - 1961) aumentou os benefícios das instituições assistenciais. Em 1959, elas ficaram liberadas de pagar a parte patronal da contribuição à Previdência Social.

Os estados e municípios, inspirados nas leis federais, incentivaram a criação de instituições filantrópicas do próprio governo e da sociedade civil. Com isso, os serviços sociais acabaram sendo descentralizados, mas os governos não se preocupavam em organizar estas ações em torno de um objetivo comum.

O amparo às famílias era considerado uma atitude de bondade (benemerência) da parte de quem oferecia. Quem recebia este atendimento era visto como pobre, associado a uma imagem que muitas vezes misturava-se com a de vítima e incapaz. A relação entre quem oferecia amparo e quem recebia estava marcada por um tipo de vínculo assistencialista que não gerava compromisso com a continuidade do atendimento. Ao mesmo tempo o vínculo assistencialista não permitia que as pessoas pudessem reclamar quando o serviço oferecido era de má qualidade ou simplesmente quando parava de ser oferecido.

Foi também neste período que o CNSS passou a assumir a responsabilidade de dar certificação de fins filantrópicos às entidades. Essa função passou a ocupar bastante espaço na agenda do CNSS. Nessa época ele já não era composto só por pessoas reconhecidas da área de assistência social, mas também por agentes governamentais, indicados tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Legislativo. A destinação dos recursos já não era decidida pelo Presidente da República, mas pelos parlamentares – senadores e deputados.

Na cartilha 3 vamos ver mais de perto como a relação entre as entidades filantrópicas com o Estado foi mudando deste período até os dias de hoje

A atuação na área social no período de 46 a 64 teve duas características marcantes:

1. O Atendimento aos pobres garantido pelo repasse de recursos e liberação do pagamento de impostos para as instituições. O governo não se ocupava muito dos resultados dessas ações, se elas traziam melhoria nas condições de vida das pessoas ou não.
2. O atendimento destinado aos trabalhadores, que combinava ações assistenciais e educacionais. Para atender os trabalhadores o governo se associou aos empresários e fortaleceu a atuação do Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e outras instituições. Nesse caso, o governo tinha clareza do resultado que pretendia que era aumentar a competência profissional da população trabalhadora.

O olhar do governo para a participação popular estava muito marcado pela ideia de progresso econômico. De um lado, trabalhadores mais qualificados aumentariam as chances de desenvolvimento porque ajudariam a produzir a riqueza nacional, na época muito ligada às indústrias. Quanto à população sem trabalho, o governo entendia que o atendimento das suas demandas não dependia do planejamento público e de uma atuação mais organizada e coordenada. A visão predominante era de que a questão da pobreza seria resolvida quando os benefícios do progresso e do desenvolvimento pudessem ser usufruídos por todos.

Enquanto cada instituição olhava para um tipo de carência, dando prioridade à criança e à maternidade, o conjunto das situações que fragilizavam a vida das famílias não era visto. Assim, as ações no campo da assistência social atendiam apenas uma parte das vulnerabilidades decorrentes da condição de pobreza. Essa visão parcial adiou a compreensão da complexidade das diferentes situações que demandam a criação de redes de proteção social para as pessoas que têm suas estratégias e modos de vidas fragilizadas em condições de pobreza.

## Período entre 1964 e 1985

*A falta de coordenação das ações espalhadas pelo país aprofundou as desigualdades regionais.*

### AÇÕES ASSISTENCIAIS BUROCRATIZADAS E DESARTICULADAS

1964 – 1985

- Golpe civil-militar em 01/04/1964 instaura ditadura militar.
- Movimentos sociais e políticos são reprimidos.
- Marcado por «modernização conservadora»: urbanização e industrialização aceleradas, mas sem excluir elementos tradicionais de poder e mando.
- Crescimento econômico x Desigualdade social.

Medidas na área social carregavam perfil autoritário, e não garantia de direitos.

#### Criação da Fundação de Bem-Estar do Menor

1965

Questão social evidenciada pela problemática de crianças e adolescentes em situação de rua. Criação de Fundações (FUNABEM - FEBEM) especializadas para «menores», com atendimento repressor.

Descentralização de recursos com a aprovação de emenda parlamentar que criou o Fundos de Participação para Estados e Municípios

1974

#### Instituído Código de Menores

1979

Com visão repressora e punitiva, considerava em "situação irregular" os jovens abandonados e em conflito com a lei,

1965

1970

1975

1980

1985

### LINHA DO TEMPO PNAS - FASE 3

O golpe militar de 1964 inaugura um período de ditadura que marcou a história brasileira até 1985. A ditadura militar concentrou novamente o poder no nível Executivo Federal. A partir de 1968, com o Ato Institucional nº 5 os poderes legislativo e judiciário foram praticamente anulados. O Congresso Nacional, as Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais foram fechadas. O Presidente da República passou a governar por meio de Atos Institucionais e decretos e para nenhum deles havia possibilidade de contestação. Os partidos criados com a Constituição de 1967 – Arena e MDB – foram extintos. As decisões do Poder Executivo muitas vezes invalidavam as decisões do Poder Judiciário.

Neste cenário de negação dos poderes políticos qualquer forma de reivindicação e manifestação popular ou partidária era considerada subversiva e tinha como resposta a repressão dos organismos militares. Os militares apostaram em duas frentes para se manter no poder: uma no traço autoritário e centralizador na esfera federal, e outra nos acordos com as elites políticas regionais nos estados, garantindo a realização de eleições indiretas para deputados federais e senadores. A vitória de grupos opositores ao regime militar nas eleições para o Senado em 1974 abriu as primeiras rachaduras no poder militar. Aos poucos, as elites políticas regionais que faziam oposição ao sistema conseguiram abrir algumas brechas na legislação. Neste período foram aprovadas emendas constitucionais que criaram os Fundos de Participação para Estados e Municípios. Estes fundos garantiam a transferência de recursos federais para outras esferas de governos, que aliviavam os cofres públicos estaduais e municipais. Mas mesmo descentralizando os recursos, a decisão de onde poderiam ser gastos continuava nas mãos do governo federal. Como você vê, nem sempre a descentralização dos recursos vem acompanhada da descentralização das decisões.

Em nome da promessa de que o desenvolvimento traria a distribuição de renda nas décadas de 60 e 70 o povo brasileiro conviveu com a queda dos salários, crescentes desigualdades sociais e silenciamento de suas reivindicações. Vivíamos no auge do famoso lema “primeiro fazer crescer o bolo para depois dividir.”

O empobrecimento da população atingia ao mesmo tempo os que tinham trabalho com carteira assinada e os que não tinham. Essa realidade punha em dúvida o padrão de proteção social erguido nas décadas passadas, que se baseava na seguridade social somente para os trabalhadores que contribuíam para a previdência e as ações assistenciais para aqueles não tinham acesso ao trabalho e viviam das ações pontuais e dos favores da rede assistencial. Tais ações não eram mais chamadas de amparo social, mas de promoção social, que tinha como objetivo desencadear processos de desenvolvimento humano e social.

Nesse período as ações na área de assistência social foram se burocratizando por meio da criação de regras, normas técnicas e critérios de atendimento da população cada vez mais rigorosos e excludentes. Nesse período o governo federal transformou a LBA em órgão governamental e ampliou sua atuação. Além disso, criou outras instituições que ofereciam serviços, programas e projetos segmentados

por faixa etária ou por necessidade. Com essa mentalidade também foi criada a FUNABEM – Fundação Nacional para Bem-Estar do Menor. As ações continuavam centralizadas em nível federal e aconteciam de modo fragmentado e desarticulado nas esferas estadual e municipal.

Como já vinha acontecendo desde os anos 60, as prefeituras e governos estaduais estavam organizando os serviços de assistência social em secretarias, departamentos e diretorias. A atuação destes órgãos governamentais era entendida como complementação de outras políticas públicas, ou seja, a assistência social não tinha um objetivo próprio. Servia como um complemento, ficando com o que não cabia nas outras políticas, ou seja, o atendimento das demandas dos mais pobres. No caso da saúde provida remédios, próteses etc. Para a educação implantava creches e alfabetizava adultos. Para a habitação fazia algumas melhorias habitacionais.

Essa visão fragmentada e de complementação das outras políticas só foi superada com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social de 2004, tendo como referencia as diretrizes da LOAS. Ao definir as funções de segurança social, vigilância e defesa de direitos como partes inseparáveis a política pública de assistência social finalmente passou a ter objetivos próprios, um modelo de organização das suas ações e recursos públicos para financiá-las nas diferentes esferas de governo

## Período entre 1986 e 1993

### ASSISTÊNCIA SOCIAL ASSEGURADA COMO DIREITO

1986 – 1993

- Lutas por redemocratização e movimento «Diretas Já».
- Participação popular a favor da abertura política e descentralização.
- Instituição da nova Constituição Federal em 1988, conhecida como Constituição Cidadã.

Assistência Social afirmada como direito de todos, suas ações organizadas de forma descentralizada e sua gestão participativa.

#### Constituição Federal

1988

- Descentralização político-administrativa.
- Direitos políticos, sociais e culturais universalizados.
- Política Pública de Assistência Social definida como direito não-contributivo.

1986

1988

1990

1992

LINHA DO TEMPO PNAS - FASE 4

O desgaste do poder militar veio tanto por força das pressões populares, como pelo próprio processo eleitoral. Em 1982, a eleição direta para governadores dividiu as forças políticas no país: de um lado estava o governo federal nas mãos dos militares; e de outro, quase metade dos governadores eleitos que, em sua maioria, fazia oposição à ditadura.

Com a Redemocratização, mesmo que lenta e gradual, nascia uma “nova república”, com a restauração em 1985 da eleição direta do presidente da República, dos prefeitos das capitais e dos municípios e a plena liberdade de organização partidária, era o fim da clandestinidade para partidos de esquerda como o PCB e o PCdoB.

O movimento pela descentralização e abertura democrática foi puxado pela força dos governadores e, num segundo momento, pelos prefeitos. Essa força política em favor da descentralização foi uma conquista registrada na Constituição Federal de 1988 (CF-88):

### **Artigo 18**

*A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição.*

*(BRASIL, 1998, p.14)*

A partir de CF-88, os governos estaduais e municipais passam a ter autonomia de decisão em assuntos administrativos, legais e fiscais. Em outras palavras, todas as esferas de governo podem:

- tomar decisões administrativas, como instituir concurso público para funcionalismo;
- criar suas leis, como a Lei Orgânica do Município ou a Constituição estadual;
- arrecadar impostos, como o Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) no caso dos Estados e o Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU) nos municípios.

Ao mesmo tempo, as forças políticas da sociedade civil que já se organizavam desde o período militar marcaram forte participação em favor da abertura política e da descentralização do poder.

As forças dos grupos políticos que estavam no governo e dos movimentos sociais se encontraram neste momento tão importante na nossa história e criaram um elo que se mantém até hoje: a ligação entre descentralização e a participação da sociedade civil.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco importante para a história brasileira porque ela ampliou as situações sociais que devem ser reconhecidas como direito do cidadão. Muitas situações que antes eram vistas como “problema de cada um” ou “coisa de pobre” passaram a ser vistas como uma “questão de todos”, ou seja, passaram para o entendimento da responsabilidade pública e devem ser garantidos pela lei.

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que compõem o Estado brasileiro passam a garantir a proteção do(a) cidadão(ã) por dois caminhos:

1) **CONTRIBUTIVO**: tem a ver com a proteção social para as pessoas que pagam a previdência social. Aqui estão protegidos os trabalhadores com carteira de trabalho assinada, os que contribuem como autônomos e os trabalhadores rurais que contribuíram parcialmente para a previdência social. Os direitos sociais contributivos são: a aposentadoria, a pensão por morte e invalidez e o seguro-desemprego.

2) **NÃO-CONTRIBUTIVO**: não tem ligação com o trabalho com carteira assinada ou contribuição à previdência social. Ele tem a ver com a redistribuição da riqueza produzida pela sociedade. Por este caminho ficam protegidos idosos, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência ou pessoas que não podem trabalhar ou que têm dificuldade de ingressar no mercado de trabalho. Os direitos não-contributivos são: a saúde e a assistência social.

É isso que está afirmado na Constituição Federal quando define a Seguridade Social e a política pública de assistência social:

#### **Artigo 194**

*A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.*

*Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:*

*I - universalidade da cobertura e do atendimento;*

*II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;*

*III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;*

*IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;*

*V - equidade na forma de participação no custeio;*

*VI - diversidade da base de financiamento;*

*VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.*

*(\* Emenda Constitucional Nº 20, de 1998.*

### **Artigo 203**

*A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade social.*

### **Artigo 204**

*As ações governamentais da área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:*

*I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;*

*II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.*

*(BRASIL, 1988, p.34)*

Pela primeira vez na história brasileira o Estado reconhece como direito de proteção social não só os trabalhadores, mas também as pessoas que não contribuem para a previdência social.

Com isso, abriu-se a possibilidade, até então inédita, de discutir a assistência social como dever do Estado e direito do(a) cidadão(ã). Isso quer dizer que a responsabilidade do Estado é garantir recursos para que os cidadãos possam usufruir o que é seu por direito e não dado como favor.

## Período entre 1993 e 2005

### EM DIREÇÃO A UM SISTEMA ÚNICO

1993 – 2005

- Organização e consolidação do Estado Democrático de Direitos.
- Ampliação e fortalecimento de movimentos sociais, de direitos humanos e de minorias.

Estruturação / regulamentação da política de assistência social descentralizada e participativa

#### Instituição da LOAS

1993

Definições, princípios e diretrizes para a política de assistência

#### PNAS

2004

Política descentralizada  
gestão compartilhada  
participação  
controle social

#### NOB/SUAS

2005

Bases para implantação do SUAS

1995

2000

2005

2010

LINHA DO TEMPO PNAS - FASE 5

Após os desacertos econômicos e a corrupção do primeiro governo eleito diretamente após a ditadura (Governo Collor, 1990 - 1992) e a consequente renúncia do presidente em 29 de dezembro de 1992, o ano de 1993 ficou marcado pelos efeitos positivos promovidos na economia com a criação do Plano Real. A estabilização da economia foi marca de todos os governos do período: Itamar Franco (1992 - 1994), Fernando Henrique Cardoso (1994 - 1998 e 1998 - 2002) e Luis Inácio Lula da Silva (2002 - 2006).

Sem entrar detalhadamente na política de cada um desses governos, é importante destacar que esse foi um momento de fortalecimento e consolidação do Estado Democrático de Direitos celebrado com a promulgação da Constituição de 1988.

Com a Carta Constitucional, a assistência social deixou de ser uma política complementar à previdência e passou a ser uma política de seguridade social, dever do Estado. Porém, mesmo com a criação do Ministério do Bem Estar Social em 1989, a assistência continuou com um modelo centralizado no ente federado.

Foi apenas com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 - Lei Federal n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993 que se inicia a execução efetiva da Constituição de 1988. Esta lei complementou e detalhou o que está na Constituição, indicando caminhos concretos para a consolidação da política de assistência.

Por exemplo, diante dos desafios para se garantir uma convivência entre a identidade regional e a nacional, a LOAS propôs a criação de um COMANDO ÚNICO em cada esfera de governo – federal, estadual e municipal. O comando único funciona como um núcleo político que coordena a política pública de assistência social, integrando e articulando todas as ações que acontecem na sua esfera de governo, sejam elas governamentais ou de iniciativa da sociedade civil. Como está dito na LOAS:

#### **Art. 5º**

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

*I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;*

*II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;*

*III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.*

#### **Artigo 11**

*As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.*

*(LOAS, 2011, p.13)*

O comando único foi um passo importante para que a política pública de assistência social fosse realizada de modo descentralizado e com controle social. Assim como a ação entre os gestores precisa ser articulada, a atuação dos conselhos nas diferentes esferas também exige ligações.

A descentralização e a participação, já preconizadas na Constituição de 1988, também são constantemente reafirmadas sempre em consonância a diretriz da LOAS:

**Art. 16**

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

*Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.”*

*(LOAS, 2011)*

Outra alteração importante no período diz respeito à substituição do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

As diferenças mais importantes entre o CNSS e o CNAS são:

- O CNSS era composto apenas por pessoas indicadas pelo governo federal; o CNAS tem composição paritária, ou seja, metade de seus membros é nomeada pelo governo e metade são representantes da sociedade civil, eleitos em fórum próprio;
- O CNSS tinha como função analisar os documentos para certificação de entidades de fins filantrópicos; o CNAS herdou esta função, mas ela não é sua principal responsabilidade.

O artigo 17 da LOAS inaugura essa nossa visão que marca a criação do CNAS:

**Art. 17**

*Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.*

*(LOAS, 1993, p.14)*

Mas o caminho percorrido desde a aprovação da LOAS não foi marcado só por avanços. Alguns recuos e enfrentamentos entre governo e sociedade civil apareceram ao longo dos anos 90. Muitos fatores levaram a isto, mas vamos destacar apenas um deles: a visão sobre a participação popular.

Na década de 90, estavam presentes dois entendimentos sobre a participação da sociedade na política pública de assistência social. De um lado, a participação popular que havia lutado e conquistado os espaços dos conselhos como uma força capaz de interferir nos rumos da política pública; de outro lado, a participação social mais ligada à solidariedade social, voltada para a realização das políticas públicas ou ações organizadas pela própria sociedade e menos ligada ao debate sobre os rumos da política pública. Esta visão da participação da sociedade é bastante marcada pela atuação de fundações empresariais e centros de voluntariado. Ela é “ancorada na ideia de gestão eficaz dos recursos sociais, sejam públicos ou privados. Esta vertente passou a construir um projeto alternativo no qual defende a intervenção estatal limitada no espaço da proteção social.” (IPEA, 2005)

Essas duas compreensões sobre a participação social na política pública da assistência social geraram debates que ganharam força nas Conferências Nacionais de Assistência Social. Em 1995, o governo federal encerrou as atividades da LBA e também do Ministério do Bem-Estar Social. No seu lugar foram criados: o Programa Comunidade Solidária e a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS). O programa Comunidade Solidária expressava em grande medida a reforma gerencial empreendida pelo governo federal ao longo da década de 90, marcada pelo fortalecimento da ação direta dos atores sociais que se baseavam na solidariedade e responsabilidade social privada. A existência destas duas instâncias de atuação

no campo da política pública de assistência social representava um passo atrás na diretriz do comando único apontada pela Lei Orgânica de Assistência Social.

Por essa razão, em 1995, I Conferência Nacional de Assistência Social deliberou o encerramento do Programa Comunidade Solidária e de outros projetos porque eles representavam a existência de “duplo comando” em nível federal e dificultavam o controle social por parte dos conselhos. Em 1997, foi realizada a II Conferência Nacional de Assistência Social com o tema “Sistema Descentralizado e Participativo: construindo a inclusão e a universalização de direitos”. Mais uma vez foi deliberada na Conferência a extinção do Programa Comunidade Solidária.

O debate realizado na II Conferência Nacional deu passos importantes para a gestão descentralizada da política pública de assistência social. No ano seguinte, em 1998, foi aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social e dela decorreram duas Normas Operacionais. As NOBs criaram regras e condicionalidades a existência de Conselho, Plano e Fundo, para o envio de recursos públicos do Fundo Nacional de Assistência Social aos Estados e municípios. Ao estabelecer esta condição o governo federal estimulava as demais esferas de governo a cumprir a determinação da LOAS, ou seja, trazia para a gestão da política pública as dimensões de planejamento – formulação de planos de assistência social – e controle social – criação dos conselhos. Esse momento de implementação da política pública ficou conhecido como “fase CPF”, ou seja, a gestão baseada nos Conselhos, Planos e Fundos de assistência social. Cabe destacar ainda que a Lei no 9.720, de 30 de novembro de 1998, fez uma alteração no texto da LOAS deixando ainda mais clara as responsabilidades dos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal:

### **Art. 30**

*Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999.”*

*(LOAS, 2011,p.)*

Todo esse processo culminou na proposta de um Sistema Único na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003 e denominada LOAS-10 em comemoração dos dez anos desta Lei. O SUAS foi confirmado na V Conferência Nacional em 2005 e representou um significativo passo na direção da sedimentação dos novos termos da Política de Assistência Social no Brasil.

## O PRESENTE DAS COISAS PRESENTES Período entre 2006 e 2012



As reformas no estado brasileiro, iniciadas a partir do processo de Redemocratização e levadas a cabo através da Constituição de 1988 e das Políticas Sociais, bem como da estabilização da moeda (Real), trouxeram mudanças significativas para sua população.

Em termos econômicos, a renda produzida no país, medida pelo Produto Interno Bruto (PIB), cresceu consideravelmente. Após os baixos índices das décadas anteriores (crescimento médio anual de 1,6% na década de 1990 e de 2,3% nos Governos FHC), o PIB chegou ao patamar de 4,3% de 2004 a 2006. Além disso, a sucessão de aumentos no Salário Mínimo a partir do ano de 2005 beneficiou pelo menos 18 milhões de pessoas diretamente. Além disso, o período é marcado pela consolidação dos Programas de Transferência Direta de Renda que, só no ano de 2006, beneficiou mais de 11,1 milhões de famílias de todo o Brasil, ou seja, cerca de 45 milhões de pessoas.

A combinação de crescimento econômico mais rápido e de distribuição de renda mais ampla conseguiram a maior redução na pobreza na história brasileira, segundo estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Estimativas apresentadas em 2010 apontam que o número de pobres caiu de cerca de 50 milhões para 30 milhões num espaço de seis anos, e o número de desamparados foi reduzido pela metade.

Os bons resultados obtidos não podem ser explicado apenas pela transferência de renda e ou aumento dos salários. Nos últimos anos, há importantes avanços na gestão e execução de políticas sociais, como educação, saúde e assistência social. Na educação, por exemplo, desde 2005, os gastos do governo triplicaram e o número de estudantes universitários dobrou. E na assistência social, que aqui nos interessa, o SUAS foi implantado e atualmente é uma política consolidada cuja atuação se fundamenta nas ideias de Centralidade na família e Territorialização.

A política de assistência está centrada no atendimento à família, compreendo-a como núcleo protetivo intergeracional mais presente no cotidiano e nas relações afetivas. Em alguns textos sobre assistência social, esta ideia também aparece com a expressão “Matricialidade sociofamiliar”. A PNAS recoloca a responsabilidade do Estado de apoiá-la para que possa exercer seu papel de proteger os seus membros.

A Assistência Social supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consangüíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero .

(PNAS, 2004, p.90)

Com respeito ao foco territorial que caracteriza a política de assistência desde a PNAS/2004, ele garante a descentralização e responder às demandas locais de forma mais adequada. Este foco também exige uma gestão eficiente, daí a existência da Vigilância Social para garantir diagnósticos que orientem a ação.

Em seguimento, destacamos as seguintes iniciativas em pról do aprimoramento do SUAS nos últimos anos:

## **GESTÃO DESCENTRALIZADA**

No que se refere à gestão descentralizada do SUAS, a NOB/SUAS/2012 define as competências de cada esfera de governo. Porém, observa que tanto a organização quanto a coordenação e o cofinanciamento do SUAS, observando as pactuações e deliberações de suas respectivas instâncias, é de responsabilidade de todos os entes.

Em 2009, com vistas a fortalecer as competências de cada esfera governamental, foi celebrado entre os governos federal e estaduais o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual. Desenhado a partir das diretrizes da NOB/SUAS/2005, este Pacto constitui

*(...) a celebração de compromissos entre o gestor estadual e do DF com o gestor federal, visando a adequação de seus órgãos executivos ao pleno exercício da gestão da assistência social, do programa bolsa família e do cadastro único no seu âmbito de competência (...)*

*(MDS, 2009)*

As discussões sobre os avanços obtidos nos últimos anos, bem como os desafios a serem ainda enfrentados, em direção a uma gestão de fato descentralizada, fizeram com que o novo texto da NOB/SUAS em 2012 contemplasse a questão do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social, definindo-o como um instrumento a ser elaborado quadrienalmente, com acompanhamento e revisão anual das prioridades e metas:

### **Art.19.**

*O Pacto de Aprimoramento do SUAS firmado entre a União, Estados, Distrito Federal e municípios é o instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.*

*(NOB, 2012, p.27)*

O Pacto de Aprimoramento do SUAS compreenderá a definição de indicadores, de níveis de gestão, de prioridades e metas para de aprimoramento da gestão no âmbito SUAS. Compreenderá também o planejamento dessas prioridades, o envolvimento de todos os entes federados e a adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação.

A gestão descentralizada também avançou em 2009, quando foi sancionada pelo Presidente da República a Lei nº 12.101/2009. Conhecida como Lei da Filantropia, esta lei adequou as regras para o processo de certificação de entidades beneficentes de assistência social, transferindo a responsabilidade da concessão e renovação dos Certificados de Entidade Beneficente de Assistência Social para os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e da Educação. Na Cartilha 3 este tema será apresentado de forma detalhada.

## FINANCIAMENTO DO SUAS

A gestão dos recursos destinados à assistência social torna-se central num projeto como o SUAS. Este sistema propõe a articulação entre os três eixos balizadores da política pública de assistência: a gestão, o financiamento e o controle social.

Embora o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) tenha sido instituído pela LOAS e regulamentado pelo Decreto nº 1.605 de 25/08/95, somente nos últimos anos, os estados e municípios passaram a fortalecer seus respectivos Fundos.

O repasse “fundo-a-fundo”, seja no nível federal, estadual ou municipal, garante “transparência pública de informações, a ampliação da partilha de recursos e a análise das demandas socioterritoriais” (CapacitaSUAS 2003, p.58). Dito de outra forma, supera o modelo tradicional, pelo qual o financiamento da assistência social ocorria de forma segmentado e sob a lógica per capita que nem sempre correspondia às especificidades de cada local.

O Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) devem conter, além de transferências intergovernamentais, alocação própria de recursos, decorrentes de seus orçamentos fiscais. Essa regra cria condições para a permanência e continuidade dos serviços e benefícios. Assim, destaca-se

*[...] a relevância da destinação exclusiva de recursos da Assistência Social para os Fundos (nacional, estadual e municipal e do Distrito Federal), fortalecendo o comando único e rompendo com o paralelismo dos fundos de solidariedade vinculados, em geral, às primeiras-damas [...]*

*(CapacitaSUAS 2003, p.61).*

Mais um passo importante nessa direção foi dado com a publicação do Decreto 7788/2012 que, substituindo o Decreto 1605/1995, avançou na consolidação do FNAS ao possibilitar a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo para a ampliação de equipamentos públicos e aquisição de materiais permanente para a rede de atendimento SUAS. Em outras palavras, ganha-se agilidade na execução dos recursos ao se eliminar a exigência de convênios firmados.

Com o Decreto 7788/2012 também fica prevista a transferência de recursos para o aprimoramento da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios, segundo os índices expressos no Índice de Gestão Descentralizada (IGD SUAS). Os recursos transferidos pelo FNAS poderão ser usados ainda para o pagamento dos profissionais que integram as equipes de referência, para capacitação de recursos humanos e para a realização de estudos e pesquisas.

Destaca-se, sobretudo, que o Decreto 7788/2012 avança ao definir que os recursos advindos do governo federal destinados ao cofinanciamento da política de assistência social, que deve ser feito por meio de blocos de financiamento. Cada bloco é formado pelo conjunto de serviços, programas e projetos devidamente tipificados e agrupados conforme nível de proteção.

## **GESTÃO DA INFORMAÇÃO: VIGILÂNCIA SOCIAL**

Também avançou-se ao se instituir, conforme prevista na PNAS/2004, a **VIGILÂNCIA SOCIAL** enquanto área vinculada à gestão da informação que se dedica a apoiar as atividades de planejamento, supervisão e execução dos serviços socioassistenciais. Conforme NOB/SUAS/2012, esta área deve

### ***Parágrafo único***

*A Vigilância Socioassistencial constitui como uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, comprometida com:*

*I - o efetivo apoio às atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais, imprimindo caráter técnico à tomada de decisão; e*

*II - a produção e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos, fortalecendo a função de proteção social do SUAS.*

*(NOB, 2012, p.51)*

Além da produção de informações sobre Riscos e Vulnerabilidades, a Vigilância também é responsável por mapear os Padrões e Serviços, isto é, as características e distribuição da rede de proteção social instalada para a oferta de serviços. Neste sentido, a última NOB/SUAS enfatiza que a Vigilância Social deve manter “estreita relação com as áreas responsáveis diretamente pela oferta de serviços socioassistenciais à população nas Proteções Sociais Básica e Especial” (NOB, 2012, p.50)

Vigilância Social deve estar estruturada em nível municipal, estadual e federal e é a principal responsável pela organização no sistema de notificações das situações de violação de direitos. Ela contribui com as áreas de Proteção Social Básica e Especial na elaboração de planos e diagnósticos e na produção de análises baseadas nos dados do Cadastro Único de Programas Sociais.

## **GESTÃO DA INFORMAÇÃO: REDE SUAS, CENSO E IGD**

Ainda com respeito à gestão da informação, criou-se um Sistema Nacional de Informação (Rede SUAS) para suprir necessidades de comunicação no âmbito desse Sistema e de acesso a dados sobre a implementação da PNAS. Iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Rede serve como instrumento de gestão e divulgação aos(as) gestores(as), técnicos(as) e sociedade civil.

Desde 2007, a PNAS também conta com um Censo, chamado de Censo Suas, cujo objetivo é o acompanhamento contínuo da política de assistência executada nos territórios, bem como do controle social realizado pelos conselhos.

Uma outra inovação da PNAS se deu por meio da produção de índices de gestão descentralizada (IGDSUAS) que contribuem para o acompanhamento, monitoramento e controle social da execução das ações e, ao mesmo tempo, servem de estratégia para o incentivo ao aprimoramento da gestão do SUAS.

Após medir os resultados da gestão descentralizada do SUAS, a União passa a apoiar financeiramente o aprimoramento da gestão reconhecendo e incentivando os esforços dos gestores na condução e implantação do SUAS de forma qualificada. Estes incentivos financeiros destinados ao aprimoramento da:

- I. Gestão de serviços;
- II. Gestão e organização do SUAS;
- III. Gestão articulada e integrada dos serviços e benefícios socioassistenciais;
- IV. Gestão articulada e integrada com o Programa Bolsa Família e com o Plano Brasil Sem Miséria;
- V. Gestão do trabalho e educação permanente na assistência social;
- VI. Gestão da informação do SUAS;
- VII. Implementação da vigilância socioassistencial;
- VIII. Apoio técnico e operacional aos conselhos de assistência social, observado o percentual mínimo fixado;
- IX. Gestão financeira dos fundos de assistência social;
- X. Gestão articulada e integrada com os Programas BPC na Escola e BPC Trabalho;
- XI. Gestão e organização da rede de serviços assistenciais; e
- XII. Monitoramento do SUAS;

Destaca-se que a LOAS estabelece, para fins de fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Municípios, Distrito Federal e Estados, que pelo menos 3% (três por cento) dos recursos transferidos no exercício financeiro deverão ser gastos com atividades de apoio técnico e operacional àqueles colegiados, sendo vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e gratificações de qualquer natureza a servidor público estadual, municipal ou do Distrito Federal.

## **GESTÃO DO TRABALHO**

Durante todo o processo de implementação da PNAS, também esteve presente a priorização do tema da gestão do trabalho. Em 2006 foi aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) que estabeleceu e consolidou os principais eixos a serem considerados para a gestão do trabalho e educação permanente. Nessa abordagem, o trabalho é visto como um instrumento capaz de atuar como política orientadora da gestão, formação, qualificação e regulação.

Observa-se ainda que a NOB-RH/SUAS define os princípios éticos para os(as) trabalhadores(as) da assistência, bem como define como são constituídas as equipes de referência dos CRAS e CREAS e das funções essenciais para a gestão do SUAS.

Após amplo processo de discussão da para a definição das categorias profissionais de nível superior do SUAS, mais um passo importante para a consolidação da NOB-RH/SUAS foi dado por meio da Resolução CNAS nº 17/2011. Esta Resolução ratifica a equipe de referência definida na NOB-RH/SUAS e reconhece quais categorias profissionais de nível superior devem atender as especificações dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS.

A gestão do trabalho também pressupõe políticas de capacitação e formação para os profissionais envolvidos. Um avanço importante nesse sentido foi obtido com a Resolução do CNAS nº 8/2012 que aprovou o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS. Além disso, encontra-se em processo no âmbito do CNAS o debate sobre os profissionais de nível fundamental e médio e a discussão uma Política Nacional de Educação Permanente para os(as) trabalhadores(as) do Sistema Único. Dada a importância desses temas para o funcionamento do SUAS, eles estão em constante movimento na pauta política.

## OUTROS AVANÇOS

Com respeito aos assuntos que tratam de questões que incidem diretamente na execução do SUAS, observa-se uma constante preocupação em garantir o aprimoramento do Sistema Único com vistas à responder satisfatoriamente às demandas socioassistenciais da população. Nesse sentido, destacam-se alguns movimentos importantes nos últimos 6 anos:

- Foram estruturados e aprimorados os Centros de Referência por nível de Proteção Social (CRAS e CREAS);
- Buscou-se garantir a atenção especial aos grupos minoritários, tais como as populações tradicionais, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência.
- Em 2009 foi aprovada a Resolução CNAS nº 109/2009, que dispõe sobre Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, marco na PNAS. Para saber mais, consulte a Cartilha 1.
- Também em 2009, foi aprovada a Lei 12.101 de 27 de novembro de 2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, alterando as leis anteriores sobre o assunto. Esta lei modifica a forma para obtenção da concessão e renovação dos certificados, que passam a ser realizadas pelos Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Além disso, simplifica os requisitos para certificação, que não mais se apresentarão em duplicidade com os requisitos para a “isenção” das contribuições previdenciárias.
- Em 2011 as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos foram caracterizadas no âmbito da assistência social como ofertas e atenções da política pública de assistência social articuladas à rede sociassistencial.
- Também em 2011, avançou-se na definição de “entidade e organização de assistência social”, compreendida a partir da nova redação do Artigo 3º da LOAS (2011) enquanto entidades ou organizações sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários da política de assistência social, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.
- Buscou-se integrar a política de assistência social à promoção da inserção no mercado de trabalho (Resolução CNAS nº 33/2011); esta integração foi fortalecida com a Resolução CNAS nº 18/2012 que institui o ACESSUAS-TRABALHO.

Por fim, o período de referência (2006 - 2012) se caracteriza pela afirmação da PNAS enquanto política descentralizada e participativa e pela defesa do controle social. Tanto nas diversas Resoluções do CNAS, quanto nas publicações do MDS ou nas deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social, encontramos a ênfase na importância da:

- participação do(a) usuário(a);
- capacitação continuada de membros dos conselhos, integrantes dos fóruns de assistência, gestores(as), trabalhadores(as), entidades e usuários(as);
- intersetorialidade e transversalidade da PNAS e de seus conselhos;
- criação e fortalecimento de outros espaços de articulação, tais como Fóruns Sociais.

## O PRESENTE DAS COISAS FUTURAS

A política de assistência social, ao longo desse últimos anos, conseguiu fortificar suas bases, os conceitos e ideias que fundamentam e orientam suas ações. Pode-se dizer que atualmente, há um consenso em torno do que define a política de assistência social. Em resumo, podemos dizer que é uma política:

- focalizada na noção de território, isto é, compreendendo que as ações devem ser adequadas às necessidades territoriais;
- com atuação centrada no atendimento à família;
- com a garantia de atenção diferenciada por níveis de proteção social (básica e especial);
- baseada na gestão compartilhada das ações entre governo e sociedade civil, sob a coordenação dos governos de cada território; na a co-responsabilidade entre todos os entes federados no no planejamento, monitoramento e a avaliação; e no controle social exercido pelos Conselhos de Assistência Social.

Bases sólidas, ideias e conceitos que justificam e orientam as ações, são peças fundamentais para o bom funcionamento de uma política. Alguns especialistas no assunto apontam que, na maioria das vezes, quando uma política não funciona bem, é porque há problema no seu “desenho”, isto é, na sua concepção, pois é ela que indica quais caminhos a seguir. Neste sentido, o presente da política de assistência é promissor.

Atualmente, todos os processos levados a cabo no âmbito do SUAS apresentam duas características:

1. reafirmam os princípios e diretrizes construídas e consolidadas ao longo desses últimos 20 anos;
2. propõem inovações no campo da gestão da política de assistência social.

A nova NOB/SUAS/2012 pode ser a melhor tradução desse momento na medida em que “lança luz na renovação dos principais instrumentos e fundamentos de gestão do Sistema, o planejamento, a gestão financeira, a participação social e a relação federativa de negociação nas instâncias de pactuação” (p.6).

Em resumo, o atual estágio de desenvolvimento do SUAS pode ser caracterizado por sua busca pelo aprimoramento do SUAS em todas as esferas de governo por meio de gestão eficiente (planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação) e compartilhada (participação social e cooperação entre todos os entes federados).

*O que está acontecendo é que o poder deixa de ser substantivo, ou uma coisa identificável que se conquista, e se torna cada vez mais verbo, isto é, potencialidade, possibilidade que não sabemos se vai se realizar ou não.*

*Assim, se entende que hoje o poder se converta numa rede (...). Numa rede, ou num verbo, o mais importante não são os lugares, mas as ligações (...)*

*Renato Janine Ribeiro.*

## **OLHAR PARA OS PODERES**

O Brasil vive um momento marcadamente democrático. Diferentemente dos anos 30 ou 60, quando governos ditatoriais não abriam espaços para participação popular, ou mesmo da década de 1990 pós-constituente, quando discutíamos os rumos que queríamos tomar, hoje contamos com espaços formais de negociação das políticas públicas. Diferentes setores da sociedade e do governo são convidados e convocados para ocuparem os estes espaços de negociação política com vistas a debater, formular e acompanhar a questão pública.

Contamos com espaços formais, como conselhos, conferência, audiências públicas e orçamento participativo, ou informais, como Fóruns comunitários e reuniões de redes socioassistenciais. A abertura desses espaços democráticos de participação é resultado de uma série de lutas e organizações populares por um país mais justo e igualitários.

Portanto, fazer parte de um conselho de assistência social é fortalecer essa história de lutas e conquistas por um país democrático que possa garantir uma vida digna a toda sua população.

## **ORGANIZAR UM SISTEMA É TORNAR OS PODERES INTERDEPENDENTES**

A política pública de assistência social constrói sua rede de proteção a partir de um funcionamento descentralizado e participativo. Quando falamos do funcionamento de uma política estamos nos referindo a um jeito de compreender o mundo e de atuar nele que tem a ver com a organização de um sistema. Por isso, toda vez que fazemos ligações entre as responsabilidades dos gestores(as), suas

ações, os recursos destinados e formas de controle social estamos falando de um sistema. Todas essas “peças” têm ligações de dependência umas das outras, ou seja, elas são interdependentes. Quando alteramos uma delas, estamos afetando todas ao mesmo tempo.

A PNAS e a NOB-SUAS/2005 ofereceram as bases necessárias para a construção da gestão e execução descentralizadas. Muitos outros caminhos ainda estão por ser construídos. Mas ter clareza do rumo e dos objetivos que buscamos é fundamental, conforme está explicitado na NOB-SUAS:

*O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira que:*

- *consolida o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência social.*
- *estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social como dever de Estado e direito do(a) cidadão(ã) no território nacional.*
- *fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004;*
- *orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários;*
- *regula em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, distrital, estadual e federal.*

Por fim, uma nova redação dada à LOAS através da lei 12.435 em 6 de julho de 2011 institui oficialmente o SUAS como sistema brasileiro para a área.

## **ESPAÇOS DE NEGOCIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

(...) Exercem diferentes funções e participam do desenvolvimento da política de assistência social (...)

Estes três espaços de negociação foram criados com o objetivo de promover um maior diálogo e ampliar a participação dos diferentes atores envolvidos na política de assistência. O quadro apontado no final do capítulo pretende colaborar no seu entendimento de como estes diferentes poderes se relacionam com o conselho.

## **DESCENTRALIZAR O PODER NAS DIFERENTES ESFERAS DE GOVERNO**

Na descentralização político-administrativa a força do poder nacional não é a fonte, mas é o resultado dos pactos possíveis e dos acordos entre os poderes subnacionais, ou seja, Estados e municípios. No processo democrático, quanto mais interesses estiverem na mesa para serem debatidos melhor; ao mesmo tempo, isso exige um investimento na construção de espaços onde estas negociações possam acontecer e que os resultados produzidos possam ter validade junto aos outros agentes, como os conselhos.

## **INSTÂNCIAS DE PACTUAÇÃO**

Foram criadas como espaços para o debate das diferentes visões e propostas entre gestores da esfera federal, estadual e municipal.

- Pactuar algo não tem a ver com votar, de modo que prevaleça o interesse ou opinião da maioria.
- A pactuação é mais próxima da ideia de concordância, daquilo que é possível assumir como compromisso de todos.

Desde a II Conferência Nacional de Assistência Social (1997), a política pública de assistência social tem duas instâncias de pactuação:

Comissões Intergestoras Bipartite (CIBs): articulação e pactuação entre os(as) gestores(as) estaduais e municipais.

Comissão Intergestoras Tripartite( CIT): articulação e pactuação entre gestores das três esferas (federal, estadual e municipal).

O conselho é uma peça fundamental neste jogo porque as pactuações feitas pelas comissões intergestoras devem ser analisadas e validadas pelos respectivos conselhos. No caso da CIT, a validação é feita pelo Conselho Nacional de Assistência Social. No caso das CIB's, são os conselhos estaduais de assistência que validam os pactos.

## **DESCENTRALIZAR O PODER NOS ESPAÇOS DA SOCIEDADE**

As organizações da sociedade civil tiveram um papel muito importante na construção da política pública de assistência social. Manter esta força ativa é um compromisso da conquista democrática. Concretamente, isso significa criar e manter os canais que dão visibilidade às suas críticas, propostas e demandas. Isso possibilita que a agenda dos conselhos e dos gestores(as) seja sempre aberta às mudanças que a própria sociedade é capaz de orientar. Podemos dizer que este é um compromisso de continuidade.

Por outro lado é importante reconhecer as diferenças entre as organizações da sociedade e os espaços institucionais próprios das políticas setoriais, como os conselhos de assistência social. Os fóruns e outras formas de organização da sociedade nem sempre se organizam de forma setorializada, como os conselhos e as secretarias. Por exemplo, os fóruns que lutam pela erradicação do trabalho infantil apresentam questões que tem a ver com diversas políticas públicas e não só a de assistência social.

Os espaços de articulação são construídos pelas forças sociais que se organizam para criar estratégias políticas de enfrentamento de determinados problemas sociais ou regionais. Por isso, fóruns, comitês e associações funcionam também como indutores de processos de articulação entre a política pública de assistência social e as demais políticas sociais, como saúde, educação, habitação etc.

É importante lembrar que as instâncias de articulação são também organizações governamentais que reúnem e organizam os interesses de representantes de governo. As associações de magistrados e as frentes parlamentares também podem ser instrumentos importantes de articulação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. O debate em torno dos direitos socioassistenciais certamente exigirá a articulação entre os três poderes tanto na esfera federal, quanto nos Estados, Municípios e no Distrito Federal.

Atualmente a organização da política de assistência social conta com dois fortes campos de articulação: o **Fórum Nacional de Secretários de Estados de Assistência Social (FONSEAS)** e o **Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS)**.

- **O FONSEAS** é formado pelos gestores estaduais e do DF e representa um importante mecanismo na gestão colegiada da Política Nacional de Assistência Social.
- **O CONGEMAS** é uma Associação Civil, sem fins lucrativos, criada em 2001, com os representantes dos municípios brasileiros junto ao Governo Federal, especialmente junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e aos governos estaduais, para fortalecer a representação municipal nos Conselhos, Comissões e Colegiados, em todo o território nacional.

O desafio de organização destes espaços ainda é muito grande. Eles dependem da capacidade de mobilização e da formulação de propostas em torno da agenda dos municípios, Estados e do próprio governo federal. Este é um trajeto que a própria sociedade vem trilhando e construindo. Cabe ao conselho abrir espaços de debate para que estas organizações possam contribuir efetivamente na formulação dos planos e no orçamento da assistência social.

## **DESCENTRALIZAR O PODER NOS CONSELHOS E NAS CONFERÊNCIAS**

Primeiramente, é fundamental compreender que:

- O Conselho tem três níveis de competência: competência administrativa, competência decisória e competência fiscalizadora.
- Jamais se pode atribuir aos conselhos a responsabilidade de executar as ações dos Planos de Assistência Social.
- Pôr em prática as deliberações dos conselhos é responsabilidade do Poder Executivo. Cabe ao Conselho fazer o monitoramento do cumprimento das deliberações das Conferências e o controle social da política de assistência.
- É o gestor que responde pelo comando único das ações na sua esfera de governo – Ministro, Secretário ou função equivalente. Eles são responsáveis, por exemplo, pela decisão sobre a contratação de funcionários públicos, definição dos planos de monitoramento e avaliação dos serviços ou pela iniciativa de encaminhar leis para serem aprovadas pelo Poder Legislativo.

Por outro lado, é importante que perceba que o poder dos conselhos de assistência social vem crescendo com a aprovação das NOBs.

Recordamos que, **JUNTAMENTE COM AS CONFERÊNCIAS, OS CONSELHOS SÃO INSTÂNCIA DELIBERATIVAS**, isto é, tem o poder de decisão sobre os rumos da política pública.

Assim como entre os gestores existe um pacto para divisão de responsabilidades e compromissos, entre os conselhos de assistência social existem também campos diferentes de responsabilidades entre o conselho nacional (CNAS), os conselhos estaduais (CEAS), os conselhos municipais (CMAS) e o conselho do Distrito Federal (CAS-DF).

Nas NOB SUAS/2012 você encontra as listas que detalham as responsabilidades dos conselhos. Para auxiliar você nesta leitura, podemos partir de um vocabulário comum e, a partir dele, entender melhor como o poder de deliberação está distribuído entre os conselhos de assistência social.

**Acompanhar** é tomar conhecimento; ficar atento às ações realizadas por outros agentes (gestores, outros conselhos etc) enquanto elas estão acontecendo. A ação de acompanhar é um processo constante.

**Aprovar** é quando o assunto em questão não é elaborado pelo conselho, mas precisa da sua autorização para ser realizado ou posto em prática.

**Assessorar** é quando o conselho exerce a função de ajudar ou dar respaldo aos outros para realizar suas funções.

**Elaborar** é quando o próprio conselho produz algo sobre o assunto em questão. Estabelecer é definir algo que precisa ser feito; é quando o próprio conselho pode propor e pôr em prática determinada decisão que deve ser executada por ele ou por outros.

**Normatizar** é quando o conselho estabelece normas ou padrões a serem seguidos.

**Propor** é quando o conselho apresenta uma proposta ou sugestão que precisa ser submetida à decisão de alguém.

## **DESCENTRALIZAR O PODER NOS SERVIÇOS, PROGRAMAS E PROJETOS**

Na cartilha 1 vimos que todos que estão comprometidos com a política de assistência social estão diante do desafio de ampliar e fortalecer a participação dos(as) usuários(as) nas esferas de participação, como conselhos e fóruns.

Existem duas maneiras de aprender a participar: uma delas é acessando informações, como estas que você está lendo nesta cartilha. Outra forma é participando, debatendo, negociando.

Enfrentar o desafio de ampliar a participação dos(as) usuários(as) para que eles(as) próprios(as) expressem seus interesses exige de cada conselheiro(a) um investimento constante de descentralização do poder – nas reuniões previstas nos programas, serviços e projetos; nos materiais informativos que circulam.

Fica colocado o desafio de fazer de cada encontro com os(as) usuários(as) um exercício de escuta porque “escutar significa a disponibilidade permanente por parte do sujeito que escuta para a abertura à fala do outro, ao gesto do outro, às diferenças do outro.

*(...) A verdadeira escuta não diminui em mim, em nada, a capacidade de exercer o direito de discordar, de me opor, de me posicionar. Pelo contrário, é escutando bem que me preparo para melhor me colocar, ou melhor, me situar do ponto de vista das idéias.” (Paulo Freire).*

**PARA SABER MAIS:** Consulte a Resolução CNAS nº24/2006 sobre o entendimento do(a) usuário(a) da política de assistência social e as metas referentes à participação deliberadas nas últimas Conferências Nacionais de Assistência Social expostas na Cartilha 1.

## OLHAR PARA OS LUGARES

O CONCEITO DE TERRITÓRIO trazido na Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004) é uma forma de entender a descentralização da política pública.

Ao utilizar o território como referência busca-se dar conta dos diferentes modos de vida, dos processos que provocam as desigualdades e a exclusão social e das maneiras como a população tem acesso e usa os recursos disponíveis na cidade ou na sua região.

O conceito de território permite, por exemplo, destacar as diferenças entre os mais de 5 mil municípios espalhados pelo Brasil. Inspirado nele é que foram feitos os agrupamentos dos municípios utilizando o critério de porte, conforme detalhado na PNAS-2004. Resumidamente os municípios estão agrupados assim:

- Município de pequeno porte 1: até 20 mil habitantes
- Município de pequeno porte 2: 20 mil e 1 a 50 mil habitantes
- Município de médio porte: entre 50 mil e 1 habitantes a 100 mil
- Município de grande porte: 101 mil a 900 mil habitantes
- Metrôpoles: com mais de 900 mil habitantes

Para fortalecer este foco no território, A PNAS-2004 adicionou a vigilância social como uma função essencial aos gestores da política pública de assistência social. Essa função traz para os gestores a responsabilidade de fazer diagnóstico e pesquisas sobre as condições de vulnerabilidade que atingem as famílias e seus membros.

**PARA SABER MAIS:** Você também pode procurar outras fontes para conhecer os diagnósticos e pesquisas produzidas no seu Estado ou município: conselhos de direitos da criança e do adolescente, conselhos de saúde e do idoso, universidades e centros de pesquisa governamentais ou não-governamentais, entre outros. Estas fontes são as bases para a formulação dos Planos de Assistência Social que você, juntamente com os demais conselheiros e conselheiras, vai analisar e aprovar.

Conhecer melhor o contexto sobre o qual você também é responsável passa a ser fundamental para uma boa análise dos planos e do orçamento. Assim, é possível

exercer o controle social de maneira mais comprometida, analisando se as ações e os recursos estão sendo investidos de maneira adequada para enfrentar os desafios reais que estão no cotidiano das pessoas.

## ATUAR NOS TERRITÓRIOS PARA GARANTIR A PROTEÇÃO SOCIAL

A descentralização não funciona automaticamente, ela depende muito das decisões que são tomadas no cotidiano das secretarias e dos conselhos. Ela exige que todos os que estão percorrendo este caminho – conselheiros(as), gestores(as) e militantes da sociedade – estejam cada vez mais fortalecidos e articulados.

Para auxiliá-lo(a) na compreensão de como estes aspectos estão fundamentados tanto da PNAS-2004 quanto da NOB-SUAS organizamos um roteiro que você pode seguir como referência para a leitura. A tabela abaixo apresenta as principais condições para a descentralização da política pública:

Condições para a descentralização	Perguntas norteadoras	Algumas pista de onde encontrar
dividir poder entre as esferas	Como estão divididos os poderes entre o gestor federal e os gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal ?	Capítulo III da LOAS (artigos 6 a 19); NOB-SUAS 01 itens 2 e 5
ter funcionamento complementar;	Onde as diferentes esferas se complementam?	
descentralizar os recursos;	Como os recursos estão divididos entre as diferentes esferas?	PNAS-2004 item 3.1.4; NOB-SUAS 01 item 5
investir nos recursos humanos como parte da responsabilidade dos municípios e estados;	Qual é a política de recursos humanos adotada pelo Estado ou pelo Municípios?	PNAS-2004 item 3.1.6;
ter elementos para avaliar e monitorar;	Qual é o plano de avaliação e os indicadores de qualidade dos serviços?	PNAS-2004 item 3.1.7;
ter fluxo de informação;	Como os conselhos têm acesso às informações? Quais informações os conselhos têm que produzir?	Manual do Plano de Ação e do Demonstrativo, disponível no site <a href="http://www.mds.gov.br">www.mds.gov.br</a>
criar canais de articulação e troca de conhecimentos e produção de soluções.	Quais são os campos de articulação que já existem? Que outros precisam ser criados?	PNAS-2004 item 3.1.5; NOB-SUAS 01 item 4;

### **E como tudo isso afeta o controle social que é feito pelo conselho onde você atua?**

Para responder a esta pergunta é importante compreender as três principais mudanças trazidas pelo SUAS e como elas afetam o controle social.

**1. Reorganização dos serviços, programas, projetos e benefícios, que passam a ser organizados do mais simples (proteção social básica) ao mais complexo (proteção social especial).**

Antes do SUAS, todas estas ações estavam organizadas por faixas etárias ou

público-alvo. Esta mudança é importante porque inverte o jeito de pensar: ao invés de procurar o necessitado, a política de assistência social passa a se ocupar da necessidade, ou seja, que necessidades devem ser supridas por meio dos programas, projetos, serviços e benefícios.

A pergunta mais importante agora é: quais são as condições necessárias para produzir segurança social às famílias e aos seus membros? Assim, a referência passa a ser o padrão de proteção que se deseja oferecer às pessoas que são atingidas pelas situações que fragilizam seus projetos de vida. A partir disso, pergunta-se: quantas pessoas demandam a proteção social básica? Quantas demandam a proteção social especial? O tamanho e a localização dessa demandas é que passam a determinar a oferta dos serviços, programas e projetos.

## **2. Reorganização dos serviços nos territórios.**

A ideia que norteia essa reorganização é que os serviços devem estar descentralizados para que estejam próximos dos cidadãos. Mas nem sempre o número de pessoas que demandam tipos específicos de proteção social justifica a realização do serviço no próprio município. Por exemplo, se num pequeno município existem poucos adolescentes cumprindo medidas socioeducativas, como Liberdade Assistida ou Prestação de Serviços à Comunidade não se justifica criar uma estrutura própria para esse atendimento. Essa demanda pode ser atendida em nível regional, agrupando diversos municípios.

O fundamental é que as ligações destes adolescentes com a sua comunidade não sejam perdidas. Por isso, é importante que junto com serviços de proteção social especial prestados nos Centros Regionais, ele tenha acesso aos projetos ou programas de proteção social básica próximo do local onde mora.

## **3. Definição de critérios claros e objetivos para a transferência de recursos da esfera federal para os Estados, Municípios e para o Distrito Federal.**

Vale dizer que no caso do Distrito Federal, para efeito de repasse de recursos ele é considerado como metrópole. Foram reorganizadas as condições para repasse dos recursos federais, criando o mecanismo de repasse direto fundo a fundo. Com isso, o objetivo é aliviar a burocracia e garantir o repasse automático de recursos entre as diferentes esferas, garantindo a continuidade dos recursos aos serviços, programas e projetos para os quais eles se destinam.

## **ROTEIRO PARA ENTENDER A DESCENTRALIZAÇÃO A PARTIR DE ONDE VOCÊ ESTÁ**

Para exercer o controle social no conselho onde você atua você pode se orientar pelo roteiro abaixo. O importante é saber que o funcionamento do sistema descentralizado é como um quebra-cabeça. Assim como no jogo, para cumprir o objetivo de garantir a proteção social é preciso juntar todas as peças!

1º. Observar a reorganização dos serviços, programas, projetos e benefícios de acordo com nível de complexidade: proteção social básica e especial de média e alta complexidade;

2º. Saber a quem estas ações se destinam: diagnósticos que fundamentam a escolha das prioridades;

3º. Reconhecer o que cabe em cada nível de complexidade:

- para PSB todos os município e o Distrito Federal são responsáveis;
- se for de média complexidade – os municípios de médio porte, de grande porte e as metrópole;
- no caso dos municípios que não comportam PSE local, formam-se consórcios para aproveitar melhor os serviços e os recursos.

4º Identificar de onde vêm os recursos financeiros: da própria esfera, ou seja, do tesouro público do próprio município ou Estado (recursos próprios) e pelos recursos transferidos (da esfera federal para os estados e municípios diretamente).

5º. Conhecer quais são as condições para o repasse dos recursos. No caso dos recursos do FNAS as ações previstas no Plano de Assistência Social devem ser compatíveis com o porte do município e com a sua habilitação; no caso dos Estado considera-se apenas o tipo de habilitação.

6º. Saber o montante de recursos que vêm de outra esfera:

- da parte do Fundo Nacional de Assistência Social os recursos são repassados aos Estados, Municípios e do Distrito Federal de acordo com os Pisos de Proteção Básica e Pisos de Proteção Social Especial. (fundamentados cruzamento dos diagnósticos nacionais e municipais ou estaduais)

- para os recursos estaduais repassados aos municípios ainda não há uma regra válida para todo o País. Elas estão sendo debatidas nas CIBs de cada Estado.

7º. Saber como vêm os recursos: metodologia de repasse direto do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Estadual; para o Fundo do Distrito Federal; para o Fundo Municipal; e vem também por convênios de projetos com duração determinada. O repasse é automático é condicionado ao envio de informações por meio da Rede-SUAS.

## REFERÊNCIAS

### Legislação e normativas

BRASIL. Constituição de República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988

\_\_\_\_\_. Lei de acesso à informação. Lei 12.527 (lei ordinária) de 18 de nov. 2011. Diário Oficial [da] República do Brasil. Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011, p.1 (edição extra).

\_\_\_\_\_. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei 101/2000 (Lei Complementar) de 04 de maio 2000. Diário Oficial [da] República do Brasil. Poder Legislativo, Brasília, DF, 04 maio 2000, p.1.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Política Nacional de Assistência Social. 2004. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, dezembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Norma Operacional Básica do Suas (NOB/SUAS). Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS). Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. LOAS. Lei 8.429, de 02 de fev. 1992. Diário Oficial [da] República do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 03 jun. 1992. p. 6993.

\_\_\_\_\_. LOAS - Lei 12.435, de 6 de julho de 2011. Diário Oficial [da] República do Brasil. Poder Legislativo, Brasília, DF, 7 jul. 2011. Sessão 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundo Nacional de Saúde. Gestão Financeira do Sistema Único de Saúde: manual básico. Brasília. Ministério da Saúde, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. Dois Anos de CLP: a prática da participação popular na esfera Legislativa. 2003.

CNAS. Deliberações dos exercícios entre 2006 - 2012.

Disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/cnas/Entidades%20Certificadas/deliberacoes>. Acessado em 04/10/2012.

\_\_\_\_\_. Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social.

Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>. Acessado em 04/10/2013.

\_\_\_\_\_. Metas e Estratégias Plano Decenal. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/metas-e-estrategias-plano-decenal>. Acessado em 27/09/2012.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Resolução CNAS n 109/2009 -

Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS. Brasília, ASCOM/MDS, janeiro de 2010.

MINISTÉRIO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL/IEE. Diretrizes para a elaboração de planos municipais de assistência social. São Paulo: IEE/PUC-SP; Brasília: Secretaria de Assistência Social, 1998.

## **Publicações**

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. RBCS:Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 10, n. 28, jun. 1995.

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

CARVALHO, Gilson. Fundo Municipal de Saúde. São Paulo, Instituto Polis/ PUC-SP. 2003.

CHAGAS, Ana Maria de Resende e outros. A Política de assistência social: o caso do conselho nacional de assistência social. Brasília. IPEA., Dez de 2003.

CNAS. Coletânea Política Pública de Assistência Social. Julho, 2005.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt. LOAS. Lei Orgânica da Assistência Social anotada. São Paulo, Veras Editora, 1999.

FOWLER, Marcos Bittencourt. A constitucionalização da Assistência Social: contexto legislativo e tendências. In: Assistência Social: constitucionalização, representação e práticas. São Paulo. Veras Editora, 1998.

MARTINS, Raildy Azevedo Costa. Missão do controle institucional e dos conselhos no controle social. MDS. Sem data. Ver site.

MENDES, Denise C. Vitale Ramos. Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

MOREIRA, Maria Tarquinia Vieira. O município e a Lei Orgânica da Assistência Social. Fundação Prefeito Faria Lima/ CEPAM. julho, agosto de 1994.

PIRES, Antonio Cecílio Moreira. Manual do Direito Administrativo. São Paulo. WVC Gestão Inteligente Ltda. 2002

QUIROGA, Ana Maria Contribuição ao debate sobre entidades de assistência social. ABONG. 2005.

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

REIS, Heraldo da Costa. Entendendo e participando da elaboração do orçamento municipal: o que é preciso saber sobre o orçamento público. Rio de Janeiro, IBAM, 1998.

\_\_\_\_\_. A linguagem orçamentária – para elaborar e acompanhar a execução do orçamento. Rio de Janeiro, IBAM, 1998.

SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO/ INSTITUTO POLIS. Capacitação de Conselheiros: papel do Estado na construção democrática. São Paulo.

SILVA, Jose Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 11ª edição. São Paulo. Malheiros Editores, 1996.

SILVA, Márcia Santos da. O Conselho municipal de assistência social na cidade de São Paulo. São Paulo, Instituto Polis/PUC-SP.2002. p. 30)

SPOSATI, Aldaíza. (coord). Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS. Brasília, dezembro de 2005.

## **Documentos técnicos**

CNAS. Perguntas e respostas sobre funcionamento e estrutura dos conselhos de assistência social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/comissoes-tematicas/comissao-de-conselhos/perguntas-e-respostas-sobre-funcionamento-e-estrutura-dos-conselhos-de-assistencia-social.pdf/view> . Acessado em 01/11/2012.

CNAS. Documentos e apresentações da Comissão de Conselhos. <http://www.mds.gov.br/cnas/comissoes-tematicas/comissao-de-conselhos/debates-apresentacoes>. Acessados em 01/11/2012.

HOUAISS, Antonio e VILLAR, Mauro de Sales. Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos>. Acessado em 01/11/2012.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Caderno SUAS. (Volumes 1, 2 e 3). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos>. Acessado em 01/11/2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Orientações para conselhos da área de assistência social . Disponível em: <portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053240>. PDF. Acessado em 27/10/2012.





**0800 707 2003**  
**[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)**

