

A CONTRIBUIÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA MATERIALIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)¹

Sandra de Souza Moretto²

Darlene de Moraes Silveira³

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 assegura os princípios de universalidade dos direitos e o processo descentralizado e participativo da política pública de assistência social. A base da estrutura dessa política está na criação dos conselhos deliberativos e paritários, que são os responsáveis pela formulação, gestão e controle social. Este artigo discute a contribuição dos conselhos de assistência social no processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Através de pesquisas bibliográficas, situa-se o debate contemporâneo acerca da política de assistência social e, a seguir procura-se refletir a atuação dos conselhos de assistência social, esfera pública de co-gestão e participação entre governo e sociedade civil, na consolidação da assistência social como política pública em direção à efetivação deste novo sistema. Materializar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir dos preceitos contidos na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, constitui um amplo desafio para o qual todos os agentes comprometidos com a garantia de direitos estão convocados a enfrentar e, neste contexto encontram-se os conselhos de assistência social.

Palavras-chave: Assistência Social. Conselhos de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social.

¹ Artigo apresentado ao Curso de Especialização Lato Sensu em Gestão Social de Políticas Públicas da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), como requisito parcial para obtenção do título de especialista.

² Aluna do Curso de Especialização em Gestão Social de Políticas Públicas da Unisul. E-mail: smoretto@hotmail.com

³ Professora orientadora, Doutora em Serviço Social – PUC/SP Mestre em Educação e Cultura - UDESC//SC, Mestre em Serviço Social – PUC/SP, Professora do Curso de Serviço Social da UNISUL – Florianópolis. Coordenadora do Curso de Especialização em Políticas Sociais e Demandas Familiares. Florianópolis, 2010. darlene.silveira@unisul.br

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 introduziu conquistas importantes, dentre estas, a concepção da assistência social como política reconhecida como direito social, tornando-se parte integrante da rede de proteção social pública do país articulada a outras políticas sociais, voltadas à garantia de direitos.

Este estudo tem como proposta apresentar a assistência social na sua compreensão como política pública, direito do cidadão e dever do Estado a partir da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituído em 2005 pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004, que redefine e reordena a nova gestão da política de assistência social brasileira.

Contudo, é na proposta de participação da população e no exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas públicas que a LOAS implementa um importante avanço para a assistência social. Esta nova forma de gestão, que implica num sistema participativo e descentralizado, proposta pela LOAS, consolida-se com a implementação dos conselhos de assistência social nas três esferas de governo, onde prevê a participação do Estado e da sociedade civil.

Sabe-se que os conselhos como *locus* de exercício do controle democrático, constituem em um grande avanço para a política de assistência social, pois são essenciais para a consolidação dessa esfera pública.

Neste sentido, têm-se como objeto de estudo os conselhos de assistência social. A escolha do objeto em questão foi com o intuito de discutir a contribuição do conselho de assistência social na materialização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo em vista a importância destas instâncias deliberativas para a efetivação da política de assistência social.

A reflexão desta temática torna-se imprescindível no momento atual, haja vista o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tem desenhado um novo cenário na gestão e consolidação da assistência social como política pública e direito social e de responsabilidade do Estado.

A presente temática será abordada a partir de dois pontos: primeiro a política de assistência social a partir da Constituição Federal até as legislações atuais, tratando dos objetivos, princípios e diretrizes que conduzem esta política, e, posteriormente a

caracterização dos conselhos de assistência social como espaço democrático de participação social, suas definições, atribuições, identificação de elementos que se constituem em desafio para o seu funcionamento, e por fim, a sua contribuição na efetivação da política de assistência social na direção do SUAS. Ao final são tecidas algumas considerações que sintetizam análises e reflexões destacando os aspectos de maior relevância observados no decorrer deste estudo.

Cabe registrar, que as discussões contidas neste trabalho são oriundas de ampla revisão bibliográfica, pesquisa documental e, por fim, sistematização e análise dos dados levantados.

Almeja-se que este artigo possa contribuir com o debate sobre conselhos de assistência social e a política de assistência social, possibilitando abrir perspectivas para novos estudos e pesquisas envolvendo a temática.

2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, considerado um marco para a história brasileira no que se refere à conquista dos direitos sociais, um avanço inegável na sociedade brasileira, a assistência social foi garantida como política pública de direito do cidadão e dever do Estado. Prevista no artigo 194, a assistência social pela primeira vez foi integrada ao sistema de seguridade social, que compreende “um conjunto de ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, p. 90).

A Constituição Federal de 1988 inscreveu a assistência social como política pública no âmbito da seguridade social, proporcionando proteção à população brasileira por meio de uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. (BRASIL, 2010, p.36)

Como afirma Gonçalves (2003, p. 59), a inclusão da assistência social como política de seguridade social é resultado da luta de movimentos que aconteceram na sociedade brasileira ao longo dos anos, principalmente, pela categoria dos assistentes sociais e de outros trabalhadores da área de assistência social, que defendiam que é de responsabilidade do Estado propor uma política que reconheça as necessidades sociais como uma questão pública.

Distanciando-se das práticas paternalistas, clientelistas e assistencialistas que se destacaram a partir dos anos 30, a assistência social com a Constituição Federal de 1988, ganhou um novo status, uma nova significação, concretizando-se como uma política pública de direito do cidadão, parte integrante da rede de proteção social articulada com outras políticas sociais.

Com o propósito de regulamentar os artigos 194, 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, em 1993 ocorre aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social. A LOAS estabelece uma nova matriz para a assistência social brasileira, consignando enquanto política pública de proteção social, rompendo com a longa tradição cultural e política de assistencialismo.

O processo de regulamentação da LOAS foi resultado de lutas com a participação de diversos agentes sociais. Este movimento promoveu alianças políticas, debates e propostas

com negociações, com destaque importante da participação de organizações representativas e dos assistentes sociais, como afirma Raichelis (2000, p. 123):

[...] A elaboração da LOAS é resultado da mobilização de diferentes segmentos sociais que se organizaram com o objetivo de fortalecer a concepção de assistência social como função governamental e política pública, envolvendo intrincados processos de negociação e formação de consensos pactuados entre diferentes protagonistas da sociedade civil, do governo federal e da esfera parlamentar .

Com a aprovação da LOAS em 1993, a assistência social se direciona para o campo de direito, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal, conforme definida em seu artigo 2º (LOAS, 2005, p. 33):

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A LOAS, no artigo 2º, estabelece como objetivos da assistência social a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos que não podem garantir sua sobrevivência por conta própria ou com apoio de sua família.

Segundo o parágrafo único do artigo 2º da LOAS, a assistência social deve ser realizada de forma integrada com outras políticas sociais, estruturando o sistema de proteção social brasileiro, possibilitando o acesso a um conjunto de ações que reduzam e previnam os riscos e as vulnerabilidades sociais, atendendo as necessidades sociais.

Para Couto (2004, p. 160), a LOAS representou uma mudança na estrutura e no conceito da assistência social brasileira:

Essa definição da política de Assistência Social engloba diversos aspectos inovadores: (a) a sua definição como política social; (b) a definição de que é possível existir provisão social sem que, para isso, seja necessário a contribuição financeira de quem é demandatário da política; e (c) o caráter universalizante, colocando-a no rol de integração com as demais políticas sociais e, principalmente econômicas.

A LOAS define princípios e diretrizes da assistência social, a organização do sistema, a forma de financiamento, disciplina sobre benefícios continuados e eventuais, os serviços, programas, projetos de assistência social visando o enfrentamento da pobreza e exclusão social, mediante propostas afirmativas imbuídas do acesso aos direitos, redefinindo novas estratégias, práticas e relações entre o Estado e sociedade.

No que se refere aos princípios da assistência social, a LOAS estabelece no artigo 4º: universalidade dos direitos sociais; igualdade de direitos; respeito ao cidadão; divulgação de todos os serviços e benefícios bem como os recursos disponíveis e os critérios para a concessão e a superioridade absoluta do atendimento às necessidades sociais.

A organização da assistência social está embasada nas seguintes diretrizes: descentralização político-administrativo; participação popular e o controle democrático e a primazia do Estado na gestão da política de assistência social em cada nível de governo.

Desse modo, as condições para a criação do sistema descentralizado estão legislados, rompendo com a forma centralizadora do Governo Federal na execução da política de assistência social, introduzindo um compartilhamento de poder nas três esferas de governo. Em relação à participação popular, como consta no artigo 16 da LOAS, esta é garantida pela criação dos conselhos de assistência social, nos três níveis de governo, com caráter permanente e deliberativo, de composição paritária entre sociedade civil e governo, órgão responsável pela definição, controle e gestão da política de assistência social.

Segundo Yazbek (1997, p. 09):

inegavelmente, a LOAS não apenas introduz novo significado para a Assistência Social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da Assistência Social no País, sob a égide da democracia e da cidadania.

Na evolução legal da política de assistência social brasileira, em 2003, após dez anos da promulgação da LOAS, destaca-se como um importante acontecimento desde a aprovação da LOAS: a IV Conferência Nacional de Assistência Social, que dentre as deliberações apontou a elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e deliberou a construção e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que demonstra com clareza a configuração da política pública.

Em 2004 aprova-se então a PNAS, que estabelece princípios e diretrizes para a implementação do SUAS, dando toda sustentabilidade para a constituição da Norma de Operacionalização Básica do Sistema Único de Assistência Social⁴ (NOB/SUAS), aprovada em julho de 2005, que disciplina a operacionalização da gestão da política de assistência social.

⁴ As políticas sociais brasileiras são regulamentadas publicamente pelas Normas Operacionais Básicas que na sua constituição informam e publicizam as regras de balizamento da organização e funcionamento dos sistemas

Hoje a NOB/SUAS⁵ orienta o SUAS, que passou a ser o sistema formal de garantia da proteção social concebida enquanto direito do cidadão e responsabilidade pública, tema que será abordado a seguir.

3 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) COMO NOVO INSTRUMENTO DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

O SUAS implantado a partir de 2005, representa um avanço na trajetória de construção da política de assistência social brasileira. Resultado de um processo de lutas, conquistas e desafios, este vem efetivar na prática a assistência social como política pública, materializando o conteúdo da LOAS. Segundo Sposati (2004, p. 173) “a construção do SUAS opera a assistência social como política pública, com fundamento constitucional no sistema de seguridade social, não contributiva, visando assegurar direitos [...] aos segmentos em situação de vulnerabilidade [...]”.

Conforme a PNAS (BRASIL, PNAS, 2005, p. 39):

o SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação.

Esse novo modelo de gestão da política de assistência social supõe um pacto federativo, com definição de competências entre as três esferas de poder, sendo construído por meio de uma nova lógica de organização das ações, em que os programas, projetos e benefícios são estruturados e hierarquizados por níveis de complexidade, considerando o tipo de proteção social, sendo: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade para as situações de vulnerabilidade e risco social, respeitando o porte dos municípios.

⁵ A Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social foi criada em 2005 pela Resolução Nº 130, de 15 de julho de 2005 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A proteção social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. (BRASIL, PNAS, 2005, p. 90)

Conforme a PNAS, a proteção social básica é destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, busca prevenir situações de riscos por meio do desenvolvimento de potencialidades do indivíduo e da família, bem como fortalecer os vínculos familiares e comunitários. Prevê a oferta de serviços, programas e projetos de acolhimento, convivência e socialização de famílias e seus membros em seu contexto comunitário. Tais serviços devem ser ofertados pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)⁶, instalados nos municípios em áreas de concentração populacional de maior vulnerabilidade social, com abrangência de 5000 (cinco) mil famílias referenciadas⁷, sendo o responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

Fazem parte da proteção social básica: Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF); Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; Centros de convivência para idosos; Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares; Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Centros de informação e de educação para o trabalho voltado para jovens e adultos.

Quanto à proteção social especial, esta é dividida em: proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade. Segundo a PNAS, proteção social especial é:

[...] a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, PNAS, 2005, p. 37)

⁶ A quantidade de CRAS seria estabelecida de acordo com o porte dos municípios: Pequeno I- 1 Cras para até 2500 famílias; Pequeno II- 1 Cras para até 3500 famílias referenciadas; Médio – mínimo de 2 Cras, cada um para cada 5000 famílias referenciadas; Grande- mínimo de 4 Cras, cada um para até 5000 famílias referenciadas; Metrópole- mínimo de 8 Cras, cada um para até 5000 famílias referenciadas.

⁷ Considera-se “família referenciada” aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados.

Conforme a PNAS, na proteção social especial de média complexidade são realizados atendimentos às famílias com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos, onde requer atenção especializada e mais individualizada, tais como: abordagem de rua; cuidado no domicílio; plantão social; serviço de orientação e apoio sócio-familiar; serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade -PSC e Liberdade Assistida-LA). Estes atendimentos envolvem o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Na proteção social especial de alta complexidade atende-se os casos em que os direitos da família ou do indivíduo já foram violados e rompidos, o que garante proteção integral, tais como: casa-lar; atendimento integral institucional; família substituta; casa de passagem; albergues, etc. Na proposta da NOB/SUAS, os serviços que integram a proteção social especial serão ofertados por municípios de maior porte ou por consórcios intermunicipais de assistência social.

Os dois tipos de proteção social são efetivados através de serviços e ações socioassistenciais, operadas em rede, que devem atender idosos, jovens, adultos, crianças e adolescentes, resgatando a capacidade de convívio, construindo autonomia. Desse modo, a assistência social legitima as demandas de seus usuários e configura-se como espaço de ampliação de protagonismo.

Nessa perspectiva, os serviços de proteção social básica e especial devem ser organizados de forma que garantam aos seus usuários o pleno acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e da sua defesa.

A implantação do SUAS dá-se pela organização dos municípios, porque é neles que as ações acontecem, estes são enquadrados em níveis de gestão, sendo: inicial, básica e plena, onde são reorganizados seu atendimento.

Segundo a PNAS de 2004, o SUAS organiza os subsídios essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, a fim de que os padrões dos serviços estejam normatizados, e ainda, prevê eixos estruturantes, sendo: matricialidade sóciofamiliar (centralidade na família); descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos e a informação, o monitoramento e a avaliação.

Dos elementos descritos, deter-se-á somente naquele que se constitui relevante para discussão neste artigo, que é o controle social, onde se efetiva a participação popular no

processo de gestão da política, neste caso da política pública de assistência social, no âmbito do SUAS.

4 OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A MATERIALIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

Fruto das reivindicações de espaços de participação social na esfera pública, até então dominadas pelos agentes estatais, os conselhos surgiram na história das políticas sociais no Brasil na última década do século XX como estratégia para a sociedade civil participar da gestão das políticas públicas, em prol de um estado democrático, significando uma nova relação entre Estado e sociedade.

A nova cultura de participação da sociedade na gestão das políticas sociais é materializada na Constituição Federal de 1988 ao introduzir artigos que estabeleceram a participação dos cidadãos nas decisões das políticas públicas, entre elas a política de assistência social, conforme o artigo 204 da C.F. (BRASIL, 1988, p. 94):

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

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

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

Portanto, em âmbito nacional, a Constituição Federal definiu como diretrizes da política pública de assistência social a descentralização político-administrativa, a participação popular na formulação da política e o controle das ações em cada nível de gestão. Dessa forma, a legislação direciona a criação de conselhos de caráter deliberativo e paritário, que prevê a participação do Estado e da sociedade civil como os responsáveis pela formulação, gestão e o controle social das políticas públicas.

[...] a Constituição estabeleceu mecanismos de participação no campo de ação das políticas sociais, instituindo a criação de conselhos integrados por representantes dos diferentes segmentos da sociedade para colaborar na implementação e no controle daquelas políticas. (RAICHELIS, 2000, p. 40)

Nesse sentido, a função dos conselhos previstos nas três esferas do Estado se estabelece como canal de participação popular, onde o poder de decisão é compartilhado.

Com relação ao controle social da política social de assistência social, a PNAS define:

O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativo-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais. (BRASIL, PNAS, 2005, p. 51)

A estruturação dos conselhos nas diferentes áreas da rede pública iniciaram-se a partir da regulamentação das Leis Orgânicas. No campo da política de assistência social os conselhos foram implantados com a regulamentação da LOAS, abordada anteriormente, que tem como um dos preceitos básicos o processo descentralizado e participativo da política, instituindo duas formas de participação: as conferências e os conselhos, que segundo a Lei citada, são espaços privilegiados e legítimos para exercer o controle social dessa política.

A definição constitucional da assistência social como política pública geradora de direitos possibilitou que sua construção fosse acompanhada por mecanismos institucionais de democratização e de controle social, como são os conselhos e as Conferências de Assistência Social, instrumentos que se inserem no campo de definição e responsabilidade pública. (RAICHELIS, 2000, p. 39)

No que se referem às conferências, instrumentos de mobilização, essas possuem a atribuição de “avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema” (BRASIL, LOAS, art. 18, inciso VI). Conforme o conceito de Pinheiro; Cunha (2006, p. 99) os conselhos:

[...] são estruturas permanentes, que funcionam cotidianamente, e têm como função efetiva na gestão da política de Assistência Social, visando garantir o caráter democrático-participativo e descentralizado do Sistema Único de Assistência Social-SUAS.

A criação dos conselhos de assistência social nas três esferas governamentais está determinado na LOAS no artigo 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..

A conquista dos conselhos, vinculados ao Poder Executivo, foi um dos principais mecanismos democratizados propostos na LOAS, que definiu como suas atribuições a aprovação, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política de assistência social. O Conselho Nacional de Assistência Social foi instituído pela LOAS no artigo 17 como:

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 dois anos, permitida uma única recondução por igual período.

As principais atribuições dos conselhos de assistência social de acordo com a PNAS são: deliberação e fiscalização da política de assistência social e de seu financiamento; aprovação dos planos de assistência social (no seu âmbito); apreciação e aprovação da proposta orçamentária (no seu âmbito), acompanhamento na execução do fundo de assistência social entre outras. Os conselhos também, como expressa o artigo 18 da LOAS, “normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, estabelecendo os critérios de repasse de recursos.” (BRASIL, PNAS, 2005, p. 51-52). Cabe ainda destacar que a existência do conselho de assistência social nos estados e municípios é condição primordial para o recebimento de recursos dos outros níveis de governo, via descentralização.

Portanto, além de serem espaços de participação, esses conselhos são espaços de decisão política acerca da gestão de políticas públicas, suas decisões giram em torno da gestão de bens públicos, do estabelecimento de diretrizes e estratégias de ação, das definições de prioridades (inclusive orçamentárias), da regulação e normatização das ações de determinada área de política pública. (PINHEIRO; CUNHA, 2006, p. 98)

Os conselhos de assistência social são, portanto, órgãos colegiados com formação paritária, ou seja, a composição é feita com o mesmo número de representantes entre governo e sociedade civil. “Esta composição mista visa assegurar o pluralismo, a expressão dos diversos interesses que estão presentes na área da Assistência Social.” (PINHEIRO; CUNHA, 2006, p. 100).

Nos conselhos paritários a representação da sociedade civil se dá pelos usuários ou organizações de usuários; entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores que atuam na área da assistência social (BRASIL, LOAS, art. 17, II). Cabe ressaltar que os usuários da política de assistência social são “aquelas pessoas e/ou grupos beneficiados pelos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS [...] (PINHEIRO; CUNHA 2006, p. 101).

Esta definição e regulamentação deu-se por meio de Resoluções⁸ criadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2006.

A proposta da paridade dos conselhos, de representação descentralizada, objetiva garantir que os diversos segmentos que integram a assistência social estejam presentes nesse espaço de debate da política de assistência social, para assim, dar legitimidade para as decisões tomadas, dentro de um processo participativo, a caminho da descentralização. Nesse sentido, os conselhos paritários constituem um significativo espaço de consolidação da democracia participativa, com a perspectiva de construção de uma nova cultura política, de novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil.

Contudo, os conselhos paritários, que trazem como princípio básico a gestão participativa entre sociedade civil e Estado para conduzir a política, lhes confere um caráter de fragilidade devido à tradição autoritária. Raichelis (2000, p. 186), explicita que “os instrumentos de participação democrática, dada sua fragilidade, são constantemente ameaçados pela cultura política autoritária, patrimonial e clientelista da sociedade brasileira” A autora aborda ainda que, um dos principais desafios para a consolidação dos conselhos está na área governamental, onde há uma grande resistência para que as definições das políticas públicas sejam abertas à participação e ao controle social da sociedade civil, não permitindo a sua penetração.

Nossa história de dependência, de ausência de uma cultura de participação e controle social, dificulta a efetivação do processo participativo e decisório, uma vez que contraria os preceitos do Estado, onde o poder decisório é concentrador, que ainda não permitiu a participação da sociedade civil no processo de gestão das políticas sociais públicas, persistindo assim, uma forte manipulação política.

Conforme Yazbek (1997) há grande concentração de poder no Executivo nas três esferas de governo e, esse novo modelo de gestão representa uma verdadeira mudança. Ainda é grande a necessidade de se investir no exercício de práticas democráticas participativas para superar seu caráter frágil e efetivar os preceitos contidos nas legislações, sinalizando para uma nova ordem social, uma nova cultura política que democratiza as decisões e inclua a sociedade civil como protagonista e capaz de defender os interesses coletivos.

Coutinho (1992) considera que é somente por meio da articulação entre mecanismos de representação indireta com organismos populares de democracia de base que

⁸ Estas resoluções encontram-se disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome www.mds.gov.br

os elementos de uma nova concepção de democracia e cidadania podem surgir e tomar corpo. Explica ainda, que a partir desta articulação, a sociedade civil pode participar ativamente do poder político, intervindo nas decisões governamentais.

Portanto, os conselhos são considerados espaços que visam a socialização da política e a partilha de poder, como um dos mecanismos da democratização na perspectiva de estabelecer novas relações entre Estado e sociedade, que pressupõem a autonomia, democracia e participação.

Neste sentido, Raquel Raichellis (2000) versa que, situando a publicização no contexto das novas relações entre Estado e sociedade civil, pode-se dizer que tal movimento contribui para a consolidação da esfera pública, haja vista a incorporação dos diferentes sujeitos sociais, dos diferentes projetos políticos, integrando dessa forma o processo de democratização que encerra em seu bojo a possibilidade de manifestação dos interesses das maiorias nas decisões políticas.

Verifica-se então, o grande potencial dos conselhos para a consolidação da política pública brasileira de assistência social, pois são espaços deliberativos, onde sua atuação, garantida legalmente, se dá diretamente no processo de formulação, implementação, gestão e controle da política de assistência social.

Integrado por um conjunto de organizações de amplo reconhecimento social, esta instância de articulação da sociedade civil organizada propõe-se a exercer o controle social sobre as ações e decisões governamentais e apresentar propostas alternativas que contribuam para a consolidação da assistência social como política pública universal de ampliação da cidadania (RAICHELIS, 2000, p. 10)

Reconhecida a importância e a legitimidade, os conselhos, em conjunto com os órgãos gestores, têm papel importante a desempenhar, que é consolidar a PNAS e materializar de fato o SUAS, esse novo modelo de gestão da política de assistência social abordado ao longo deste trabalho, concretizando seus princípios, diretrizes e objetivos em cada esfera de governo.

Na conformação do SUAS, os conselhos de assistência social são espaços privilegiados que somam forças para sua efetiva implantação e implementação em todas as etapas da gestão desse atual sistema. Assim, a potência dos conselhos como espaço privilegiado de construção da política retoma força na perspectiva do SUAS, reforçando o que já é determinação legal a partir da LOAS, efetivar a assistência social como política social de direitos.

3 CONCLUSÃO

Durante o desenvolvimento deste trabalho procurou-se realizar um estudo teórico sobre a política de assistência social brasileira e os conselhos de assistência social. A assistência social reconhecida como política pública na Constituição Federal de 1988 tem sustentação jurídica na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e, pode-se destacar que todo quadro de legislação a partir dela, tem sido importante para a consolidação da assistência social como política pública, como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS enquanto resultado de um processo histórico de lutas, conquistas e desafios, concede materialidade às concepções consagradas na LOAS, e emerge buscando conferir um novo estatuto à política de assistência social no Brasil.

Contudo, como política pública, a assistência social exige um novo modelo de organização e gestão, apontando para uma nova relação da sociedade civil com o Estado, que busca a democracia e a participação popular. Para tal, é viabilizado a criação de conselhos de assistência social, estes enquanto espaços de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas, como mecanismo de controle social, se revelam um potencial local capaz de expressar diferentes interesses.

Como instrumentos relevantes para uma gestão democrática e participativa, os conselhos surgiram na década de 90 através da luta dos movimentos populares e da sociedade civil organizada que buscavam a democratização nas ações da esfera pública. Nos conselhos, especificamente os conselhos de assistência social, a paridade entre governo e sociedade civil faz com que sejam parceiros na formulação, decisão e controle da gestão da política de assistência social.

Entende-se que os conselhos foram idealizados como espaços de ampliação da participação da sociedade na definição das políticas públicas e possuem uma base legal e um formato institucional interessante. Foram constituídos nos três níveis de governo, e estão ancorados numa compreensão de governança, de poder local, de democracia e de participação popular. Porém, a sua implementação está permeada pela herança histórica de uma cultura política elitista, clientelista e autoritária, por isso, a efetivação dos objetivos idealizados com a criação dos conselhos depende da superação de um conjunto de desafios que vão em direção da superação da cultura política autoritária, do reconhecimento da legitimidade destes espaços

para a definição, deliberação das políticas públicas e da construção de condições objetivas para a participação social cidadã.

A participação popular nos conselhos é um desafio no sentido de fazer avançar a democracia, estando na contra-corrente das proposições hegemônicas presentes na atual conjuntura brasileira.

Considerando os avanços que obteve-se no campo da assistência social, na qual os conselhos deliberativos e paritários institucionalizados nas três esferas de governo são exemplos, conclui-se que a implantação destes espaços democráticos revelam que seu funcionamento pode contribuir para concretizar e consolidar o sistema único descentralizado de assistência social. Desta forma, efetiva-se assim, a política pública de assistência social na perspectiva da proteção social brasileira.

Finalizando, este estudo possibilitou adquirir conhecimentos extremamente relevantes para a formação profissional no trato da política de assistência social, que em conjunto com os processos participativos e o controle social, apresentam-se como temas importantes no atual debate da sociedade contemporânea sobre as políticas sociais brasileiras.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. **Política Nacional de Assistência Social –PNAS Norma Operacional Básica -NOB/SUAS**. Brasília: SNAS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Capacitação para controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família**. Brasília: SAGI, 2010.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL (CRESS) 10ª Região. **Coletânea de Leis: Revista e Ampliada**. Porto Alegre: CRESS, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campu, 1992.

COUTO; Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez; 2004.

GONÇALVES, Vera Lúcia Canhoto. **Política de Assistência Social: desafios do gestor**. Um Estudo na Região de Presidente Prudente. 145 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual de Londrina, Curitiba, 2003.

PINHEIRO. Márcia Biondi. CUNHA. Eleonora Schettini M. Os Conselhos de Assistência Social. In: AVRITZER, Leonardo. **Cadernos de Assistência Social: trabalhador**. Belo Horizonte: NUPASS, 2006. cap. 5, p. 95-109.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez; 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Cadernos Abong**, [s.l.], n. 19, out. 1997.