CADERNO DE TEXTOS

VIII Conferência Nacional de Assistência Social

CNAS
Conselho Nacional
de Assistência Social

Presidenta da República Federativa do Brasil: **Dilma Rousseff**

Vice-presidente da República Federativa do Brasil: **Michel Temer**

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: **Tereza Campelo**

Secretário Executivo: **Rômulo Paes Sousa**

Secretário Executivo Adjunto: **Marcelo Cardona**

Secretária Nacional de Assistência Social: **Denise Colin**

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação: **Paulo Januzzi**

Secretário Nacional de Renda de Cidadania: **Thiago Falcão**

Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: **Maya Takagi**

Secretária Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza: **Ana Fonseca**

CADERNO DE TEXTOS

VIII Conferência Nacional de Assistência Social

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA | SUAS Sistema Único de Assistência Social | CNAS Conselho Nacional de Assistência Social | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

7 A 10 DE DEZEMBRO DE 2011 | BRASÍLIA/DF

Composição do CNAS – Gestão 2010/2012

Presidente: **Carlos Eduardo Ferrari**

Vice-presidente: **Renato Francisco dos Santos Paula**

REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS

TITULARES

Renato Francisco dos Santos Paula: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate á Fome

Simone Aparecida Albuquerque: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Eutália Barbosa Rodrigues: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

José Ferreira da Crus: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Léa Lúcia Cecílio Braga: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

José Geraldo França Diniz: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Fátima Aparecida Rampin: Ministério da Previdência Social

Sérgio Wanderly Silva: Representante dos Municípios (CONGEMAS)

Célia Mota de Carvalho: Representante dos Estados (FONSEAS)

SUPLENTES

Brenda Ferreira Silva: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Maria do Socorro Fernandes Tabosa: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Gracielly Alves Delgado: Ministério da Saúde

Fábio Moassab Bruni: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Isis Leite Ferreira: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Marisa Rodrigues Silva: Representante dos Municípios (CONGEMAS)

Ely da Silva: Representante dos Estados (FONSEAS)

Igo Martini: Secretaria de Direitos Humanos

Cinira Dias Custódio: Ministério da Educação

REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

TITULARES

Carlos Eduardo Ferrari: Federação Nacional das Associações para Valorização das Pessoas com Deficiência

Ir. Pedro Vilmar Ost: União Brasileira de Educação e Ensino

Antonio Celso Pasquini: União Social Camiliana

Clodoaldo de Lima Leite: Federação Espírita Brasileira

Maria do Carmo Tourinho Ribeiro: Associação Brasileira de Autismo

Samuel Rodrigues: Movimento Nacional de População em Situação de Rua

Frederico Jorge de Souza Leite: Federação Nacional dos Psicólogos

Maria Aparecida do Amaral Godoi de Faria: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social

Carlos Rogério de Carvalho Nunes: Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil

SUPLENTES

Wagner Carneiro de Santana: Fundação Orsa

Renato Saidel Coelho: Associação da Igreja Metodista

Leila Pizzato: Associação Antonio Vieira

Maria Auxiliadora Bezerra de Araujo: Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos

José Araujo da Silva: Pastoral da Pessoa Idosa

Maria da Conceição Pires dos Santos: Federação Nacional das APAES

Jane Pereira Clemente: Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas

Ana Carolina Barros Pinheiro Carrenho: Ordem dos Advogados do Brasil

Marcia Mansur Saadallah: Conselho Federal de Psicologia

SECRETARIA EXECUTIVA DO CNAS

Maria das Mercês Avelino Carvalho: Secretária Executiva

Maria Auxiliadora Pereira: Coordenadora de Política

Christianne Camargo Menezes: Coordenadora de Normas

Liliane Neves do Carmo: Coordenadora de Acompanhamento aos Conselhos

Jamile Calado: Coordenadora de Financiamento

Conselho Nacional de Assistência Social

Esplanada dos Ministérios, Anexo Bloco F – 1º andar, ala A

CEP: 70.059-900 – Brasília – DF

www.mds.gov.br/cnas

Comitê Editorial e organizadores:

Leila Pizzato

Renato Francisco dos Santos Paula

Conselho Nacional de Assistência Social

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Caderno de Textos VIII Conferência Nacional de Assistência Social: Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores – Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, MDS, 2011.

144p.; 21 cm

ISBN: 978-85-60700-51-6

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

CDU 364(81)

Apresentação

Carlos Eduardo Ferrari | Presidente do CNAS gestão 2010/2012

VIII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SENTIDOS E SIGNIFICADOS

O processo de realização das conferências de assistência social, desde a Conferência Zero, em junho de 1993, é sem dúvida uma das experiências mais significativas no rol daquelas afetas a (re) democratização do Estado brasileiro e seus processos participativos. Só as evidências quantitativas já demonstram a assertividade do enunciado: A assistência social é a segunda área das atenções públicas mais antigas a realizar conferências, só perde para a Saúde (que em 2011 realiza a 14ª Conferência Nacional). A última Conferência de Assistência Social, em 2009, em suas três etapas – municipal, estadual e do Distrito Federal e nacional – mobilizou um contingente aproximado de 600 mil pessoas, entre usuários, trabalhadores, gestores, prestadores de serviços e colaboradores, sendo que se somarmos a participação em todas as sete edições anteriores chegaremos próximos da cifra de 900 mil pessoas debatendo e deliberando sobre os rumos da política pública de assistência social no Brasil. Até hoje, foram mais de 700 deliberações registradas nos Anais das Conferências, relativas a todas as dimensões desta política. Os números do material instrutivo / formativo e informativo distribuídos nas Conferências de Assistência também são significativos. Apenas nas conferências realizadas após a criação do SUAS foram distribuídos mais de 1 milhão de publicações, entre livros, cartilhas, cartazes, folders, manuais, compêndios, etc.

Todo o crescimento no processo de participação nas Conferências de Assistência também se fez acompanhar de sua evolução dentro e fora da esfera pública. Atualmente, mais de 70% dos municípios brasileiros possuem uma secretaria específica para a gestão da política pública de assistência social. Do mesmo modo, registra-se a marca de mais de 270 mil trabalhadores ocupados nessa política nas administrações municipais, sendo que esse número se eleva caso consideremos os trabalhadores ocupados nas gestões estaduais e federal e nas entidades prestadoras de serviços socioassistenciais.

Diante disto, vislumbramos que não estamos diante de uma política qualquer, sobretudo, no momento onde o Estado brasileiro se volta para a priorização do combate a pobreza e as desiguldades que assolam a anos a maioria da população brasileira.

Em consonância a todo esse movimento, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) convocaram em dezembro de 2010 a VIII Conferência Nacional de Assistência Social que tratará da consolidação do SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios. O momento é histórico, pois oportuniza o debate que converge para a criação de estratégias que levem a consolidação do SUAS como sistema público que opera a política de assistência social e materializa as diretivas da LOAS. Além disso, permite que os trabalhadores do setor assumam centralidade e protagonismo através do reconhecimento público de suas demandas entendidas como demandas intrínsecas a qualidade dos serviços e ampliação dos acessos por parte dos usuários da política.

Este modo inédito de organizar os debates e encaminhamentos nas Conferências de Assistência Social também se reflete na organização desse Caderno de Textos que apresentamos.

Retomando a interlocução com os segmentos que tem a assistência social como objeto de interesse acadêmico-científico e com atores significativos da militância política da área que empregam parte de seu tempo para "pensar a política", o presente Caderno de Textos se divide em quatro grandes áreas temáticas, notadamente, áreas sincrônicas aos subtemas de debates propostos para a VIII Conferência Nacional. Deste modo, na área temática que motiva a temática central da Conferência, qual seja, a Gestão do Trabalho no SUAS Beatriz Augusto de Paiva inaugura as reflexões resgatando a "travessia" histórica da assistência social para tornar-se política pública e as implicações políticas e ideológicas desse processo, bem como a relação intrínseca com as opções das políticas macroeconômicas. Esses argumentos são usados como pano de fundo para a autora problematizar o processo dialético de construção e reconstrução das políticas sociais no Brasil associado a superexploração da força de trabalho implicada também na "desproteção ao trabalho", processo característico das sociedades de mercado contemporâneas. Nessa perspectiva, Paiva resgata a importância da organização dos trabalhadores do setor e sua identificação com as demandas mais amplas da classe trabalhadora. Considera que o diferencial dos trabalhadores da assistência social se dá por suas possibilidades reais de aliança estratégica com os usuários dos serviços socioassistenciais, quando afirma: Esta agenda é nossa, dos trabalhadores, primordialmente: formular com a população e consolidar politicamente os serviços socioassistenciais numa articulação orgânica com outras medidas complementares de garantia do exercício do protagonismo da população e da emancipação dos indivíduos e grupos sociais subalternizados. Portanto, a luta dos trabalhadores sociais na reivindicação de seus legítimos direitos está creditada ao avanço político do SUAS, sem o qual não haverá condições dignas de trabalho, vez que são subordinadas às condições de oferta da própria política pública para a população.

Jucimeri Isolda Silveira, em seu texto, traz os elementos fundantes da gestão do trabalho no SUAS e esclarece as diretrizes que norteiam a NOB/RH, como por exemplo, o próprio conceito de gestão do trabalho: incompatível com processos gerenciais de controle de pessoas, pela mera adequação entre perfis e funções, e com o desenvolvimento de suas qualificações (....) ainda que o trabalho na assistência social careça de regulamentações que compatibilizem competências / funções com avaliação de resultados, a gestão desta dimensão do SUAS requer a adoção de instrumentos unificados e de estratégias consistentes na direção da desprecarização das condições e dos vínculos de trabalho, afirma. Utilizando dados obtidos nos diversos instrumentos de monitoramento e acompanhamento da política, a autora arrola um conjunto de desafios postos à implementação da gestão do trabalho no SUAS que vão desde a composição das equipes de trabalho, a desprecarização, as mesas de negociação, os planos de cargos, carreiras e salários, etc. Destaca-se na reflexão de Silveira a centralidade que a política de capacitação assume no SUAS e os avanços possíveis a partir da aprovação da Lei 12.435/2011 que permitirá o pagamento de recursos humanos pelas transferências fundo-a-fundo.

O Caderno de Textos avança e nos traz a área temática sobre Os Serviços Socioassistenciais. Nela, Egli Muniz resgata a difícil trajetória dos serviços socioassistenciais no Brasil marcada pela composição entre proteção

e repressão. Mostra como tem sido possível superar os paradigmas do passado com a implantação de medidas que registram a assistência social na esfera pública, sobretudo, pela certeza na prestação dos serviços ainda que estes atendam contingências incertas. Destaca a criação dos CRAS e CREAS, a aprovação da NOB/RH, os guias de orientação da proteção social básica e especial, a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, a configuração da rede socioassistencial complementar a rede estatal, as resoluções do CNAS e outros elementos que compõem o conjunto de definições que vem ao longo do tempo dando concretude à política e aos serviços e sua qualidade. A autora, conclui sua reflexão com a reafirmação da necessária articulação entre serviços e benefícios socioassistenciais e os desafios dela inerentes.

Na mesma perspectiva, Ademar Carlos de Oliveira reforça a importância estratégica do trabalho em rede tanto para a ampliação do alcance da população aos direitos socioassistenciais quanto para sua melhor gestão. Para o autor, todas as conquistas registradas no campo da política de assistência social permitem alçá-la ao status de política garantidora de direitos, deste modo se faz necessária a reafirmação do pacto federativo com a explicitação clara das responsabilidades de cada ente. Nessa perspectiva, o autor atribui um papel central ao município, pois é nele onde acontecem as ações em rede, é nele onde os serviços são executados.

A área temática Participação e Controle Social traz as reflexões de Eleonora Schettini Martins Cunha e Edval Bernardino Campos dando continuidade aos debates que iniciamos nas Conferências de 2009 que tiveram a participação e o controle social como tema central. A primeira, dando ênfase ao papel protagônico dos conselhos e das conferências nos mecanismos de democratização do Estado e o segundo aprofundando os significados e significantes da participação e do controle e neles as conquistas e os desafios postos à sociedade civil nesse processo.

Por fim, o SUAS e a erradicação da extrema pobreza no Brasil comparece com as reflexões de Ana Fonseca. Nelas destacam-se os desafios do enfrentamento a extrema pobreza no Brasil evidenciando o papel estratégico da política de assistência social nesse processo. Informa o panorama sobre o qual se desenhou o Plano Nacional para Superação da Extrema Pobreza, batizado de "Plano Brasil Sem Miséria". Refere que o Plano se vincula a uma concepção de Estado e democracia respaldada no reconhecimento da atribuição estatal de garantia de direitos. Deste modo, as notas de Ana Fonseca nos levam à reflexão teórica e prática, ética e política, de como aliar a operação das ações propostas a expertise e acúmulos históricos da assistência social na convergência de resultados concretos na superação da pobreza extrema. Destaca a "busca ativa" como ferramenta estrutural no processo de identificação da população a ser alcançada pelas ações do Plano e a multidimensionalidade da pobreza como eixo conceitual basilar das ações.

Esse Caderno de Textos é mais uma conquista das muitas que a assistência social vem tendo nos últimos anos. Ficam nele registradas importantes contribuições ao debate, que desde já, agradecemos fraternalmente aos nossos interlocutores.

Esperamos que todos que tiverem contato com ele aproveitem da melhor forma possível fazendo das Conferencias de 2011 encontros históricos para a consolidação da política e ampliação dos direitos na sociedade brasileira

Sumário

APRESENTAÇÃO 7

TEMÁTICA I - A GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS 13

TRABALHADORES SOCIAIS DO SUAS: QUAL AGENDA CONSTRUIR? 15

A CENTRALIDADE DO TRABALHO E DA FORMAÇÃO CONTINUADA NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: REALIDADE E AGENDA POLÍTICA 25

TEMÁTICA II - OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS 37

QUALIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO SUAS E ACESSO AOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS 39

TRABALHO EM REDE: CONSOLIDAR DIREITOS, POR MEIO DA QUALIFICAÇÃO DO SUAS E DA OTIMIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS. 53

TEMÁTICA III - PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL 59

CONSELHOS E CONFERÊNCIAS: O DESAFIO DE APRIMORAR O CONTROLE SOCIAL NO SUAS 61

PARTICIPAÇÃO COMO DESAFIO E CONQUISTA 73

TEMÁTICA IV - O SUAS E A ERRADICAÇÃO DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL 85

A SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL E A CENTRALIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 87

TEMÁTICA I

A Gestão do Trabalho no SUAS

TEMÁTICA I - A Gestão do Trabalho no SUAS

TRABALHADORES SOCIAIS DO SUAS: QUAL AGENDA CONSTRUIR?

BEATRIZ AUGUSTO DE PAIVA[1]

Há menos de vinte anos a área da assistência social no Brasil se reduzia a uma estrutura institucional centralizada no governo federal, principalmente em torno da LBA (Legião Brasileira de Assistência). As entidades da sociedade civil orbitavam à LBA de forma espontânea, mas que não passavam de relações esporádicas, com recursos desaglutinados, superposição de atendimentos, caracterizando-se por um conjunto caótico e desorganizado de iniciativas. Estados e municípios, quando desenvolviam suas próprias ações, também não encontravam sinergia e estrutura, titubeando caminhos mal iluminados e acidentados, em geral implementando programas emergenciais.

A população brasileira - com suas necessidades básicas fundamentais ignoradas - não possuía território institucional para acessar serviços socioassistenciais ou dispor dos benefícios a que devia - por imperioso merecimento - fazer jus.

Embora houvesse uma importante movimentação de seus trabalhadores e entidades dos usuários, o processo político-legislativo para afirmação da assistência social como direito social e, portanto, como política pública integrante da seguridade social, não deslanchava, pior, encontrava muitas resistências por parte dos setores conservadores que detinham o poder no país.

A TRAVESSIA

Por isso, um tempo distinto pôde ser celebrado com a aprovação da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), em 1993. Mas não houve compromissos convincentes e definições robustas à vista; foram dez anos de um passo atrás do outro, às vezes mais para trás do que para frente. Porém, aos poucos o país presenciou uma sensível movimentação na forma de encarar a necessidade de construção de uma política social pública, que pudesse confrontar o abandono e o descaso.

Os recursos públicos, sempre escassos, haviam de encontrar a maneira mais estratégica para serem utilizados. Vem daí a rigidez na elaboração de critérios de acesso a programas extremamente focalizados, expandindo uma forma propagandista de ação, modelando *boas práticas* pontuais, mas com relativa

1 ASSISTENTE SOCIAL E PROFESSORA-DOUTORA DO DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. É PESQUISADORA DO INSTITUTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS – IELA/UFSC.

visibilidade. Esta construção contou com um impulso inédito: a municipalização rápida, contundente e, por outro lado, frágil. Nesta fragilidade encontramos uma dinâmica errática de montagem e reorganização dos serviços, atendendo às vocações locais, os compromissos de gestão de governo e, sobretudo, potencialidades de especiais experiências de gestão participativa e democrática. Havia muita transferência das ações e atendimento para os municípios, sem correspondente pactuação de responsabilidades. Celebravam-se convênios com todos e para tudo. O acesso ao financiamento federal, com regular e facilitada transferência de recursos, seguia como o primeiro maior desafio.

Dez anos depois, a V Conferência Nacional de Assistência Social, convocada extraordinariamente pelo Presidente Lula da Silva (de acordo com a LOAS modificada só ocorreria em 2005), reinaugurava um novo projeto, desta vez com a clara intenção e compromissos oficializados. Ali o governo Lula assume a proposta do movimento político luta pelo direito à assistência social, capitaneado pelos seus trabalhadores militantes, e inicia o cuidadoso processo de elaboração do desenho para sustentar o novo formato do SUAS. Deu-se o compromisso pelo erguimento de uma estrutura de realização de direitos socioassistenciais, não só a serem afiançados mas prestados diretamente pelo poder público, como responsabilidade republicana do Estado brasileiro, desde uma articulação intergovernamental que deve englobar as três esferas de governo. A proposta do sistema único de assistência social saía do papel, deixando de ser concepção utópica para ganhar um lugar de prioridade, dentro da pauta social do governo.

Estes fatos, embora positivos, fundamentais, não portam as condições suficientes para a imperiosa revolução que o país requer, no sentido da mais ampla, universal e democrática organização política para garantia dos direitos sociais, em todas as áreas, desde a educação integral - pública e de qualidade - em todos os níveis (infantil, fundamental e médio) passando pela formação profissional, saúde, cultura, habitação, reforma agrária e agricultura, ciência e tecnologia, trabalho digno, previdência social, transporte coletivo, esporte e lazer, até energia e meio ambiente.

O SUAS é uma grandiosa empreitada, mas certamente é ainda uma iniciativa molecular diante das monumentais tarefas que a redução das iníquas desigualdades sociais e a busca pela justiça social estão a exigir da democracia e seu governo.

Mas se não creditamos expectativas ingênuas quanto ao alcance da proteção socioassistencial, também não descartamos sua importância na transformação social que defendemos. O debate que se instala com a VIII Conferência Nacional de Assistência Social, para dezembro de 2011, precisa formular a agenda de construção dos trabalhadores sociais do SUAS, na direção da organização e lutas coletivas para que a proteção social seja efetivamente universal. Trata-se de dotar o SUAS das ações que possam conduzir a ruptura definitiva com a condição periférica ou residual da assistência social, e da sua versão tradicional como reprodutora de mecanismos mistificação das desigualdades e de ocultamento das

suas causas, que induzem respostas (pretensamente) reformadoras das condutas individuais e grupais, sem qualquer conteúdo ou potência transformadora libertária.

Desta forma, na agenda de luta dos trabalhadores sociais – simultânea às reivindicações, mobilizações e organização – está pautada a imprescindível elaboração teórica e política, capaz de dotar as medidas de proteção socioassistencial de novos conteúdos e estratégias, que deflagrem a politização e a desalienação e, assim, a crescente autonomia crítica dos sujeitos de direitos, como princípio fundamental para avançar na contramarcha dos processos de subalternização política, de exploração econômica e de exclusão sócio-cultural.

O LEGADO DO SUAS

Qual o legado que o SUAS transmite aos seus trabalhadores, para enfrentarmos esses imensos desafios?

Difíceis ambiguidades e contradições estruturais são nossos espólios.

De partida, o reordenamento institucional que a LOAS indicou em 1993, que contava com a participação dos trabalhadores da assistência social, foi literalmente ignorado. As decisões do governo Cardoso quanto ao processo de implantação da LOAS não ouviu fóruns de construção coletivas. Não fora o CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), ocupado por setores autônomos, combativos e críticos, dificilmente as conquistas alcançadas se materializariam. Desta forma, ao mesmo tempo em que se induziu um silenciamento dos trabalhadores em sua construção cotidiana pela implantação da LOAS, a trincheira do controle social e da participação representativa revelava eficácia e força.

Todavia, o terreno concreto do cotidiano de trabalho da política de assistência social, que moldava a descentralização político-administrativa definida pela LOAS (comando único, plano, fundos, conselhos), se deparava com a disputa histórica entre os trabalhadores sociais e os agentes do clientelismo e do patrimonialismo que comandavam e ainda interferem em muitas experiências de gestão pública, até hoje.

A SUPERXPLORAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

Como trabalhadores das políticas sociais, simultânea a esta delicada travessia, estávamos todos nós brasileiros submetidos ao processo violento de superexploração da força de trabalho, no obscuro tem-

po de adesão ao projeto neoliberal que o governo encarnava, mas que também se inseria no âmbito de um processo de mudança do sistema capitalista em nível mundial.

Havia que alterar a produção capitalista no chão da fábrica, alterando e intensificando as formas de exploração da força de trabalho, em nome da competitividade das empresas. Disseminava-se a chamada "flexibilização das contratações", facultada pela modificação da legislação trabalhista, com direta supressão dos direitos conquistados pelos trabalhadores. Foram décadas de aumento do desemprego, contenção salarial, desestruturação das formas de luta classistas, precarização das relações de trabalho, com o crescimento das contratações flexíveis, numa aberta continuidade entre o autoritarismo antipopular do regime militar e dos governos civis neoliberais que então encarnavam.

As transformações do capitalismo contemporâneo conduzidas pelo programa neoliberal encontravam solo fértil na estrutural configuração do capitalismo nas economias dependentes latino-americana e, consequentemente, brasileira, desde *a experiência de trabalho superexplorado,* onde a maioria da população economicamente ativa, em geral composta por trabalhadores de baixa escolaridade, só encontra trabalho sem os direitos decorrentes da relação salarial formal, onde a informalização e precarização predominam. Porém, a proliferação de inserções ocupacionais distintas da relação assalariada regulamentada, não regidas pelas garantias devidas do contrato formal com proteções efetivas, tornou-se uma tendência também aos profissionais de alta escolaridade.

Generaliza-se no Brasil, e em vastos setores da classe trabalhadora em âmbito mundial, a superexploração, que manifesta uma forma mais intensa e extensiva de exploração, nesse caso, uma forma de exploração da força de trabalho que não respeita seu valor de sua reprodução. Ao não respeitar o valor da força de trabalho, que é determinado pelos meios necessários à subsistência, se modifica a lógica de satisfação das necessidades dos trabalhadores, uma vez que o valor da força de trabalho deveria corresponder um valor específico a determinadas necessidades básicas suficientes para reproduzirem-se a si e a sua família, conforme valores materiais sancionados e simbólicos adquiridos.

Assim, a regulação política dos direitos das classes trabalhadoras ganha versões antinômicas. Num extremo, uma força de trabalho degradada estruturalmente, sem direitos sociais assegurados, de outro, setores do trabalho formal, submetidos à paulatina precarização e diluição política.

TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS EM TEMPOS DE AJUSTE FISCAL

Aos trabalhadores sociais, este processo incidiu de dupla-forma: a sua própria precarização contratual, alinhada às condições degradadas de trabalho. Como um paradoxo, as perdas consecutivas dos direitos do trabalho produziam para as famílias outras demandas e necessidades insatisfeitas, o que exigia

respostas cada vez mais complexas e amplas à população, duramente afetada pela pauperização e destruição da sociabilidade dos setores populares da classe trabalhadora. Na contraface do aumento das demandas sociais, as políticas sociais – seus serviços e trabalhadores – são abalados por restrições e desmontes, frente ao contexto de minimização do Estado e das responsabilidades governamentais.

Cada uma dessas alterações foram estendidas a todos os setores da classe trabalhadora, adaptando-as aos contextos particulares, com o mesmo propósito de *economizar com o salário.* Na fábrica, a redução do custo da mercadoria pela economia dos salários aumentava o lucro. Nos serviços públicos, a remuneração dos trabalhadores sociais passou a ser vista como desperdício, como item a ser reduzido ao máximo no custo-meio das políticas sociais.

A fórmula mágica do voluntariado humanitário não tardou a se revelar como mais uma faceta da precarização, desta vez incidindo inteiramente nos serviços socioassistenciais, inclusive governamentais, pois a tônica era e transferir responsabilidades à sociedade, retirando o Estado das funções executoras.

Se para as empresas privadas se tratava de aumentar diretamente o lucro privado das empresas e seus patrões, o ajuste fiscal e a contenção dos gastos sociais eram as medidas requeridas para garantir ao mercado financeiro a alta lucratividade dos investimentos especulativos no acesso privilegiado à riqueza do país, pela via dos ganhos junto aos compromissos da dívida estatal com os bancos, primeiro internacionais e FMI (Fundo Monetário Internacional), depois aos bancos nacionais e famílias detentoras dos títulos da dívida pública brasileira, numa clara, aberta e desigual disputa pelos recursos públicos entre a classe capitalista, que detém o poder econômico (e político também), e a classe trabalhadora, que produz mas não usufrui da riqueza social.

É dessa forma que se caracteriza o agravamento das condições de vida das maiorias no continente, em nosso país e cidades - sejam pequenas ou grandes metrópoles - pois o produto da estrutura de organização do trabalho aqui se baseia no desgaste acentuado das condições de vida da classe trabalhadora, já que os mecanismos relatados traduzem-se em elevados índices de pobreza e miséria, em virtude do desemprego estrutural, do subemprego, do trabalho informal, do rebaixamento salarial, trabalhos degradantes e ampliação acima dos limites da jornada de trabalho.

O legado do SUAS, portanto, não vem somente da ex-LBA.

Herdamos a trajetória histórica de um país marcado por um processo concentrador da propriedade, tendo o latifúndio como a relação central da produção dos produtos primário-exportadores, com base na superexploração da força de trabalho, não raras vezes com o trabalho infantil e escravo associados.

É, portanto, dinâmica atuante em nosso presente a alta concentração da propriedade dos meios de produção nos grandes grupos privados nacionais e internacionais, com elevado grau de concentração da ri-

queza. A intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho, que caracterizam o modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração da força física do trabalhador, em contraposição à exploração resultante do aumento de sua produtividade, impõem condições deploráveis de vida às massas.

Aqui, seja no Brasil ou em qualquer outro país da América Latina, a nossa condição de periferia do capitalismo requer que a produção de mais-valia tenha que suprir as necessidades de acumulação interna do capital, e mais, tem que assegurar a remessa de lucros aos países centrais e suas empresas. O excedente econômico que fica para financiar as políticas sociais é certamente insuficiente, depois que as contas com o capital são remuneradas.

A LUTA DOS TRABALHADORS DO SUAS

Assim, é fato marcante do processo histórico brasileiro a desigualdade social e sua face obrigatória, a violência criminal no campo e nas periferias, destruindo famílias e a juventude, relegando as classes populares à moradias precárias, semeando territórios abandonados e coagidos pelo narcotráfico, induzindo à dependência química e aos múltiplos sofrimentos mentais decorrentes. O cotidiano de destituições e de opressões integra uma rotina e formas de existência que não pode ser banalizada, nem muito menos explicada por teses simplistas.

Portanto, é ponto primordial da agenda dos trabalhadores sociais a apropriação teoricamente crítica e politicamente comprometida desses processos estruturais e de suas expressões cotidianas e locais, de forma que a ação dos serviços socioassistenciais se converta em programática conscientizadora e organizadora das formas de luta e de transformação coletiva das condições de vida imediata das populações com as quais atuamos.

Face o exposto, é importante ressaltar que vivemos no Brasil uma trajetória paradoxal, mas decisiva em termos da ultrapassagem do legado da precarização e do improviso, da omissão e da transferência de responsabilidades no campo das políticas sociais, não obstante as dessemelhanças e falta de sincronia nos processos políticos que as impulsionam e das contradições estruturais que ainda debilitam as políticas públicas em nosso país.

Ainda é cedo para comemorar, a disputa com os setores comprometidos com o capital e que impulsionaram as formulações contra-reformistas dos direitos sociais segue aberta, mas com perspectivas. Onde era quase exclusiva a preocupação com a contenção do gasto social, geradora de uma grave omissão estatal, especialmente quando as políticas sociais eram destinadas às maiorias mais necessitadas, temos hoje responsabilidades novas e pujantes.

O SUAS é uma porta aberta na direção de uma proteção social distendida, sensível à pobreza e às amplas necessidades coletivas, que herdamos confinadas ao gueto da focalização extremada. Por esta razão, não se trata mais de acatar no debate sobre o SUAS - e sobre os desafios do trabalho social crítico e com qualidade - que o tema da pobreza e da desigualdade seja apartado da sua dimensão estrutural, permanecendo confinado como um problema da esfera do consumo e da estrutura familiar.

Se não rompermos com o passado da assistência social como ação pontual, improvisada e lateralizada nas franjas das demais políticas sociais, as respostas em termos dos serviços serão tópicas e superficiais. Nesta visão conservadora, na medida em que a pobreza é aguda e questão explosiva, o melhor mesmo é esterilizá-la, sobrepondo ações diversas e pulverizadas, restritas a atendimentos individualizados e metodologias tuteladoras que não atentem para a raiz da questão social,e para as tarefas de trabalho coletivo e organizativo da participação popular em cada território.

Nesta tradição, ainda vigente, o risco de se atuar na lógica do ajustamento de comportamentos individuais não é pequeno, haja vista a manutenção dos esquemas terapêuticos, ajustadores de conflitos, controladores da rebeldia e moduladores de condutas pacificadas.

Os mecanismos de desmobilização e de subalternização que descredenciam a socialização do poder junto aos segmentos populares, são fartamente conhecidos. Entretanto, um projeto democrático-radical dos trabalhadores do SUAS deve insistir na participação popular como eixo da política pública, sem a qual não se opera a ruptura com a lógica que desabilita o caráter protagônico das massas e que dá sustentação à dominação de classes.

Esta agenda é nossa, dos trabalhadores, primordialmente: formular com a população e consolidar politicamente os serviços socioassistenciais numa articulação orgânica com outras medidas complementares de garantia do exercício do protagonismo da população e da emancipação dos indivíduos e grupos sociais subalternalizados.

Portanto, **a luta dos trabalhadores sociais na reivindicação de seus legítimos direitos está creditada ao avanço político do SUAS,** sem o qual não haverá condições dignas de trabalho, vez que são subordinadas às condições de oferta da própria política pública para a população.

Por esta razão, cabem aos trabalhadores sociais do SUAS o desencadeamento de estratégias coletivas com os setores populacionais e os movimentos sociais populares para a imperiosa luta pela articulação de amplo e consistente sistema de atenção e proteção no âmbito das necessidades humanas sociais, o qual contemple a contribuição decisiva das ações socioassistenciais, educacionais e político-culturais.

É tempo, contraditoriamente, de dificuldade de mobilização dos movimentos sociais, quanto mais de participação dos sujeitos individuais nos territórios que partilhamos e nos serviços que desenvolve-

mos. As transformações econômico-sociais das últimas décadas tornaram mais difícil a reprodução material da grande maioria da população no dia-a-dia do trabalho superexplorado. A dura realidade da vida, que marca o cotidiano de eventos mais penosos do que realizadores, cria muitos desafios à luta política dos usuários e dos trabalhadores, em sues ramos de atuação e nas causas gerais e estruturais.

Mas este trânsito histórico não se encerra numa fatalidade, os óbices para a participação não são incontornáveis. Ou seja, há transformações e lutas a serem desencadeadas, e o serão, uma vez que em toda parte do mundo globalizado a crise econômica e as opressões estão insustentáveis.

Por mas que a indignação com a desigualdade e injustiça seja metamorfoseada em resignação, por mais que a dificuldade de reproduzir a vida não gere condições automáticas para conscientização e mobilização, capazes de nutrir de convicção e estímulo a expectativa para a participação, aí sim é mais urgente e necessário o trabalho da política de assistência social na perspectiva do protagonismo popular, se pretendemos dotar de possibilidades a luta contra a desigualdade e a favor da garantia de direitos sociais plenos e universais, não só aos usuários, mas aos trabalhadores do SUAS e não só, também à classe trabalhadora em seu conjunto, no mesmo diapasão e processo.

A convicção é clara: o movimento é estrutural a luta é coletiva e política. Os serviços socioassistenciais não estão deslocados deste contexto, portanto.

AGENDA DOS TRABALHADORES DO SUAS

Alcançar novas e potentes estratégias para a gestão do trabalho no SUAS é simultaneamente realizar o direito à assistência social numa perspectiva efetivamente democrática.

Implica, portanto, no reconhecimento concreto do protagonismo popular, cujo exercício pelos usuários sujeitos de direitos, de partida, deve enfrentar o elitismo na sociedade e na política pública também, em associação com o processo de organização, conscientização e formação política dos trabalhadores do SUAS, que não estão imunes aos processos de desmobilização e alienação do conjunto da população em geral.

Trata-se de superar a inércia da improvisação e fragmentação do trabalho técnico profissional, pois não há direitos a trabalhadores que não respondam corretamente a uma extrema necessidade social, fortemente reconhecida e legitimada, não apenas pelos secretários e prefeitos, mas principalmente pela população que atendemos.

Se concurso público é uma exigência, ao lado da autonomia técnica, da coalizão política sustentada,

de adequadas condições de trabalho e salários condignos, tais realizações serão alcançadas com base em que? Com base na luta dos trabalhadores sociais das demais políticas públicas, em conjunto com interesses gerais de classe.

Sem hesitação quanto ao mérito das reivindicações e à importância das garantias presentes na legislação do SUAS, especialmente na NOB-RH/SUAS (Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do SUAS) é imprescindível aos seus trabalhadores combinar a capacidade de coalizão política com a robustez da sua construção teorico-técnica especializada.

Nenhum trabalhador social será valorizado atuando com senso-comum, voluntarismo e práticas subalternizadoras, improvisadas e esvaziadas de conteúdo crítico transformador.

O combate à precarização exige associar uma resistência ao rebaixamento das funções e salários, bem como à sobrecarga e desvios funcionais, com a sólida construção política e teórica. Nesta empreitada, cabe ainda observar um elemento adicional: a tensa contradição entre a perspectiva da interdisciplinaridade e a perda da especificidade entre os integrantes da equipe do SUAS. O risco da diluição de identidades e de descaracterização dos atributos e competências essenciais de cada trabalhador e seu saber é a face lunar da flexibilização e da precarização tanto do atendimento quanto das realizações profissionais. Equipe multidisciplinar sim, trabalho multifuncional é outra proposta.

Se estes argumentos e reflexões possuem alguma validade, a luta unifica os protagonistas do SUAS. As tarefas são conhecidas: a construção da carreira, a organização sindical, as mesas de negociação, as regulações e mediações contra o poder assimétrico e ilegítimo dos maus gestores. Todos esses passos próprios da luta dos trabalhadores quando ascende um campo novo de possibilidades devem se ocorrer em associação constante e firme com a população pela qualidade dos serviços socioassistenciais e do seu financiamento. Esta estratégia certamente abre maiores possibilidades de êxito, principalmente sustentadas pela legitimidade insubstituível do saber transformador dos trabalhadores sociais, para além da formulação de parâmetros formais ainda que consensuados em nível nacional.

Em âmbito maior, a combinação entre soberania popular e a luta política radical pela justiça social, sob a salvaguarda do Estado, se este for efetivamente democrático, anuncia pilares vigorosos sobre os quais se ergue a cidadania em nosso país, se nos fortalecermos na luta geral dos trabalhadores contra o sistema de opressão e de privilégios historicamente no poder no país.

Na sociabilidade capitalista a extorsão do tempo de trabalho, na sua forma assalariada como mercadoria, consome o tempo de vida pessoal e familiar, ocorrendo a destruição de espaços valiosos de sociabilidade humana e social.

Aprendemos que o tempo é o campo de desenvolvimento humano. Por isso, a tarefa de libertá-lo da

medida do dinheiro é a nossa luta do presente.

É tarefa da luta política dos trabalhadores e por isso também do SUAS em seus serviços socioassistenciais contribuir na ruptura com a indiferença e anulação dos majoritários interesses dos trabalhadores e de seu legítimo projeto de classe, tendo em vista a construção orgânica das políticas sociais para satisfação das necessidades básicas, compactados aos processos democratizados de bem usufruto de trabalho digno, terra, cultura e liberdade.

A CENTRALIDADE DO TRABALHO E DA FORMAÇÃO CONTINUADA NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: REALIDADE E AGENDA POLÍTICA

JUCIMERI ISOLDA SILVEIRA2

Este texto apresenta alguns elementos do debate sobre a gestão do trabalho na política de assistência social, partindo dos avanços normativo-jurídicos e políticos indutores da regulamentação de condições institucionais que favoreçam seu ordenamento, no contexto de realização das Conferências de Assistência Social, cujo tema abarca a centralidade do trabalho e a qualificação dos serviços.

O cenário político na assistência social, no âmbito das instâncias de pactuação e de controle social, revela a direção coletiva para a materialização dos mecanismos estratégicos que efetivem condições de trabalho, garantam direitos assim como possibilitem o pleno desenvolvimento das capacidades dos seus trabalhadores e a qualificação dos serviços prestados à população.

Nesta perspectiva, será abordado o necessário processo de desprecarização do trabalho na política de assistência social, diante do contexto de reconfiguração das requisições técnicas e éticas da política de assistência social, e de reafirmação das estratégias centrais que implementam a gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Processo que depende, certamente, de pactos e adesões consistentes nos aprimoramentos imprescindíveis à capacidade gestora dos entes federados, cuja relação cooperada deve garantir financiamentos e reordenamentos relacionados às responsabilidades públicas, e de fortalecimento dos espaços e mecanismos de controle social para os direcionamentos políticos consequentes na esfera pública da assistência social.

DESPRECARIZAÇÃO E RECONFIGURAÇÃO DO TRABALHO NO SUAS

Acompanhando as diretivas da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742/1993 –, o SUAS inaugura um novo marco regulatório que expressa a construção do conteúdo específico da assistência social na proteção social brasileira, na perspectiva da superação de sua trajetória de descontinuidade e de frágil regulamentação democrática, combinada com a residualidade assistencialista. Desta forma, a implementação e o aprimoramento do SUAS requer ordenamentos institucionais e práticas políticas que expressem novos e superiores patamares de estruturação do trabalho e da sua gestão.

Os debates realizados em todo o Brasil abordando a organização política dos trabalhadores e seu lugar

2 PROFESSORA DO DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DA PUCPR, MESTRE EM SOCIOLOGIA PELA UFPR, DOUTORANDA EM SERVIÇO SOCIAL NA PUCSP, CONSULTORA EM GESTÃO DO TRABALHO DA SNAS/MDS E ASSESSORA TÉCNICA DO FONSEAS.

na política de assistência social, o reconhecimento das profissões de nível superior, a partir da direção basilar do trabalho socialmente necessário, no desenvolvimento das funções de gestão e na oferta dos serviços, só reforçam e impulsionam a necessária regulamentação e conquista, na esfera pública da assistência social, de mecanismos garantidores de direitos no âmbito das relações de trabalho.

A VIII Conferência Nacional de Assistência Social apresenta uma agenda política virtuosa para a conquista dos avanços na consolidação do SUAS, qualificação dos serviços, valorização dos trabalhadores e adensamento dos espaços políticos de controle social, sob as aspirações democráticas.

Na esteira da afirmação dos avanços necessários para a efetivação da Norma Operacional de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB/RH/SUAS), aprovada pela Resolução nº 269/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), comparecem nos debates temas centrais da gestão do trabalho e estratégias para sua estruturação que devem reconfigurá-lo na assistência social, no que se refere à gestão das condições em que este se realiza e à definição dos resultados esperados.

A NOB/RH/SUAS consolida os principais aspectos da legislação vigente para a gestão pública do trabalho, estabelecendo regras para sua aplicação e mecanismos reguladores da relação dos gestores com os trabalhadores dos serviços socioassistenciais. Trata-se de um importante instrumento para a consolidação do SUAS e a estruturação da gestão do trabalho, direcionada para a construção de processos políticos e institucionais que expressem o compromisso ético-político dos trabalhadores, a garantia de direitos no âmbito dos serviços, a regulação do trabalho ofertado, visando a qualificação da oferta de serviços e o desenvolvimento da capacidade de gestão, além de suscitar o envolvimento efetivo das instituições formadoras de profissionais para a assistência social.

Comparecem, assim, temas como realização e admissão por concursos públicos, remuneração condigna, redução de jornada de trabalho, condições éticas e técnicas, equipes de referência na gestão e nos serviços, saúde do trabalhador, segurança no trabalho, adequação ou construção de Planos de Cargos, Carreira e Salários (PCCS), adequação da formação profissional às necessidades da política pública e a implementação de uma Política Nacional de Capacitação, direcionada pelo princípio da educação permanente.

A gestão do trabalho na política de assistência social mostra-se, desde a elaboração da NOB/RH/SUAS, incompatível com processos gerenciais de controle de pessoas, pela mera adequação entre perfis e funções, e com o desenvolvimento de suas qualificações. Ainda que o trabalho na assistência social careça de regulamentações que compatibilizem competências/funções com avaliação de resultados, a gestão desta dimensão do SUAS requer a adoção de instrumentos unificados e de estratégias consistentes na direção da desprecarização das condições e dos vínculos de trabalho.

A NOB/RH/SUAS é o instrumento normativo orientador das práticas políticas e dos pactos intergetores que possibilitem a implementação das condições de negociação e de controle social sobre a gestão do

trabalho do SUAS, nas três esferas de governo. Como parâmetro e referência, a normativa estabelece requisitos que impactam na estruturação dos serviços estatais, particularmente pela definição das equipes de referência para a estruturação dos serviços na proteção social básica e na proteção social especial de média e alta complexidade, ou seja, nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), nos Centros Especializados de Assistência Social (CREAS) e nas instituições de acolhimento (abrigo, casa-lar, casa de passagem, família acolhedora, república, instituições de longa permanência).

Está estabelecido que as equipes de referência sejam constituídas por servidores do quadro efetivo, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, considerando o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições a serem geradas.

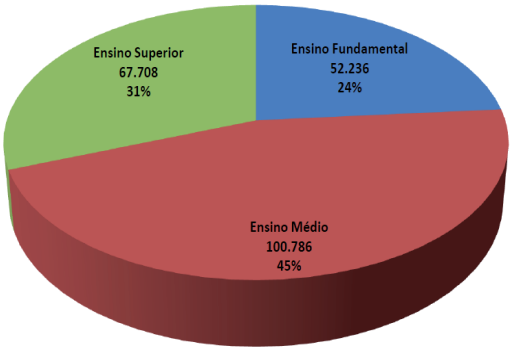
Assistentes sociais, psicólogos e advogados – nos CREAS –, profissionais de outras áreas de nível superior, além de trabalhadores de nível médio, constituem as equipes de referência, considerando-se a definição de patamares básicos no cumprimento dos requisitos relativos às responsabilidades das gestões municipais, tendo em vista os portes dos municípios e a dinâmica dos territórios.

O processo de reconhecimento das categorias de nível superior tem oferecido condições para qualificar novas requisições técnicas éticas, adensando canais de disputa por legitimidade, no reconhecimento de competências, atribuições e habilidades. Processo este, direcionado pelo acúmulo teórico e político produzido na assistência social, que objetiva a valorização da contribuição diversificada, porém unificada e direcionada pelo projeto político de defesa da assistência social como política estratégica na constituição de amplo, universal e democrático sistema de proteção social.

A ativação de canais de participação dos trabalhadores para o controle democrático da gestão do trabalho alimenta as lutas e as formas de organização que impactem politicamente neste processo, resultando em avanços estruturantes, como a instituição das mesas de negociação e a implantação de uma Política Nacional de Capacitação.

A implementação do SUAS no Brasil demonstra um crescimento progressivo de trabalhadores. Dados recentes obtidos no Censo SUAS (2010) permitem uma análise comparativa do contingente de trabalhadores de assistência social, com destaque para o número significativo de trabalhadores de nível médio e de nível fundamental: uma representação de 45% e de 24% respectivamente.

Trabalhadores da Assistência Social nas administrações municipais, segundo nível de escolaridade



Total: 220.730 trabalhadores

A informação de que há um total de 220.730 trabalhadores na assistência social reforça a necessidade de se aprimorar os mecanismos de identificação dos trabalhadores presentes na gestão e nos serviços, na rede pública e privada. Demanda a regulação de mecanismos públicos que efetivem um diagnóstico do perfil e das condições de trabalho, além de uma política de formação continuada, nacionalizada na sua abrangência e unificada nas diretrizes, nos processos e conteúdos, particularmente nas capacitações em serviços, primazia da responsabilidade da gestão.

No processo de estruturação das equipes muitas são as situações a serem enfrentadas, considerando o histórico de precarização e a tendência da prática do rearranjo institucional quanto aos requisitos vinculados ao financiamento, o que exige um efetivo aprimoramento da gestão, sobretudo no cofinanciamento compartilhado e no monitoramento e avaliação das ações.

Quanto à composição das equipes de referência e sua relação com a implantação dos serviços e reordenamento da gestão, algumas dificuldades podem ser aqui sinalizadas:

— AUSÊNCIA E/OU INSUFICIÊNCIA DE ADMISSÃO POR CONCURSO PÚBLICO, COM NÚMERO SIGNIFICATIVO DE PROFISSIONAIS CONTRATADOS POR TEMPO DETERMINADO E COM BAIXOS SALÁRIOS;

— REMUNERAÇÃO INSUFICIENTE DOS TRABALHADORES DO QUADRO PRÓPRIO, ALÉM DA INEXISTÊNCIA DE POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO;

— EQUIPES DEFINIDAS NA QUANTIDADE MÍNIMA PARA ATENDER O CONJUNTO DE SERVIÇOS E DEMANDAS DO TERRITÓRIO OU MESMO MUNICÍPIO;

— EQUIPES INCOMPLETAS OU SUBSTITUÍDAS POR PROFISSIONAIS SEM FORMAÇÃO QUALIFICADA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS, PARTICULARMENTE NA ASSISTÊNCIA SOCIAL;

— NÚMERO EXCESSIVO DE TRABALHADORES DE NÍVEL MÉDIO EM RELAÇÃO AOS PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR, RESULTANDO EM SUBSTITUIÇÃO DE ATIVIDADES COM IMPLICAÇÕES ÉTICAS;

— AUSÊNCIA E/OU INSUFICIÊNCIA NA CAPACITAÇÃO DAS EQUIPES DE REFERÊNCIA E FORMAÇÃO PROFISSIONAL PRECARIZADA OU INSUFICIENTE PARA ATENDER ÀS DEMANDAS ESSENCIAIS DO SUAS;

— EQUIPES TÉCNICAS QUE DESENVOLVEM ATIVIDADES DE RESPONSABILIDADE DE OUTROS PROFISSIONAIS OU RELACIONADAS ÀS FUNÇÕES DE GESTÃO DO SUAS, A EXEMPLO DE TÉCNICOS DO CRAS QUE ELABORAM OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA POLÍTICA NO MUNICÍPIO;

— AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO E COMPOSIÇÃO DE EQUIPES DE REFERÊNCIA PARA A GESTÃO MUNICIPAL E DOS ESTADOS;

— INDEFINIÇÃO DE PADRÕES DE QUALIDADE E RESULTADOS NAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS;

— SOBRECARGA DE ATIVIDADES, CONSIDERANDO A DEMANDA NO TERRITÓRIO E A INSUFICIÊNCIA DE EQUIPE;

— AUSÊNCIA DE DEFINIÇÕES E REGULAMENTAÇÕES SOBRE AS RESPONSABILIDADES ESPECÍFICAS E INTERSETORIAIS NA RELAÇÃO COM AS DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS E O SISTEMA DE JUSTIÇA, O QUE SOBRECARREGA AS EQUIPES E PRECARIZA O ACESSO AOS DIREITOS RELATIVOS AO CONJUNTO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E OS SISTEMAS DE GARANTIA DE DIREITOS;

— TRABALHO SUBMETIDO A UMA LÓGICA "PRODUTIVISTA", CENTRADA NAS METAS QUANTITATIVAS, NOS CONTROLES BUROCRÁTICOS E GERENCIAIS TECNICISTAS;

— TRABALHO CONSTRANGIDO PELAS PRÁTICAS CLIENTELISTAS QUE DESCONSIDERAM AS DIRETRIZES DEMOCRÁTICAS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL.

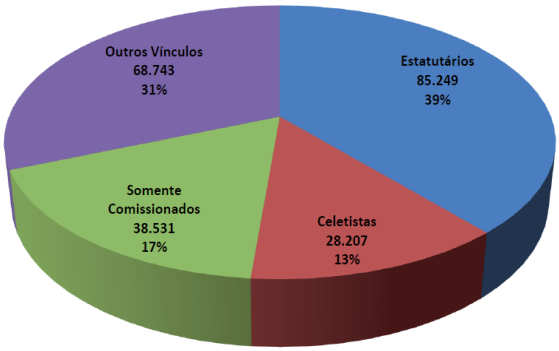
A NOB/RH/SUAS já estabelece regras que qualificam a gestão e, por consequência, os serviços, como a definição de servidores de nível superior do quadro próprio para as coordenações de CRAS e de CREAS com experiência em trabalhos comunitários e gestão de serviços, programas, projetos e benefícios. No campo da gestão, são definidas funções essenciais vinculadas à necessária composição de um quadro de profissionais de referência para o desenvolvimento de atribuições de gestão do sistema municipal, planejamento, gerenciamento, coordenação, gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social e do sistema de informação, monitoramento e avaliação. Parâmetros regrados que qualificam a gestão do trabalho.

Importante destacar que a qualidade dos serviços prestados à população depende, sobretudo, de condições e relações de trabalho, nas dimensões dos vínculos trabalhistas, de fatores materiais para o desenvolvimento de atividades e de condições éticas e técnica, além de um sistema de controles públicos dos pactos e requisitos para gestão e oferta de serviços.

Os dados da Munic/IBGE (2010)[3] revelam um aumento exponencial no contingente de trabalhadores no SUAS, com acréscimo expressivo, entre 2005 e 2009, de 30,7%. Entretanto, o número de trabalhadores sem vínculo permanente cresceu 73,1%, ou seja, a maioria dos novos empregos mantém contratos de trabalho precários. Os dados demonstram um decréscimo de 12,8%, em 2005, para 8,5%, em 2009, de trabalhadores celetistas. Todavia, os dados apontam que metade dos trabalhadores do SUAS, ou seja 44,6%, não possui vínculo permanente, trazendo consequências a serem sublinhadas, como alta rotatividade e precarização dos serviços.

Outra fonte comparativa é o Censo SUAS (2010), que ilustra, conforme se verifica no gráfico a seguir, uma persistente precarização de vínculos de trabalho, já que apenas 39% dos trabalhadores são estatutários, reforçando a necessária adoção de pactos e de mecanismos que impulsionem a composição de um amplo quadro de servidores permanentes, com estabilidade funcional e ascensão de carreira, com remuneração compatível e segurança no trabalho. Vejamos os dados:

Trabalhadores da Assistência Social nas administrações municipais, segundo vínculo empregatício

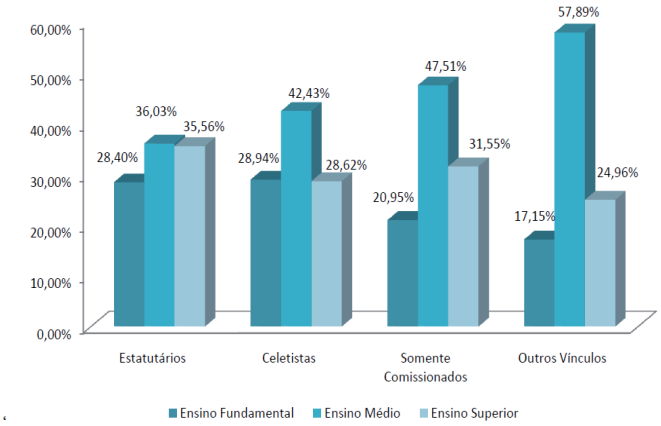


Uma análise mais detalhada da natureza do vínculo nos dados apresentados acima, especialmente dos trabalhadores de nível superior e de nível médio, demonstra um grau elevado de vínculos em discordância com as definições da NOB/RH/SUAS, considerando, ainda, os requisitos relacionados à presença de assistentes sociais, psicólogos, advogados, profissionais de nível superior com outra formação e trabalhadores de nível médio, nos CRAS, CREAS e instituições de acolhimento na alta complexidade.

No gráfico a seguir, destaca-se, a partir desta consideração, a porcentagem significativa de celetistas e comissionados de nível médio e superior, com proporção menor destes segmentos para outros vínculos.

3 PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS, IBGE, 2010.

Gráfico 24- Funcionários Municipais segundo o Tipo de Vínculo e a Escolaridade



A precarização do trabalho no SUAS seria uma realidade gerada pelo próprio Sistema? A história de ausência do Estado no âmbito das políticas públicas, sob a programática neoliberal que gerou processos reformistas com consequente restrição das respostas institucionais em matéria de direitos, além da residualidade e da descontinuidade nas ações, estas nutridas pela cultura clientelista, enraizada na área, compõem o conjunto de determinações na gestão do trabalho na esfera estatal.

Tais aspectos são aprofundados pelos constrangimentos políticos e institucionais que caracterizam a realidade do federalismo e da descentralização brasileira, especialmente pelas determinações da formação social do país, do tipo de desenvolvimento econômico gerador de disparidades regionais e desigualdade, pela baixa capacidade fiscal e gerencial dos municípios que tendem, majoritariamente, a seguir a lógica da estruturação das equipes com recursos federais, mediante as contratações temporárias que atendam aos requisitos "mínimos" do SUAS.

O misto entre "filantropização" estatal, políticas residuais e focalistas, e redução neoliberal do papel do Estado conforma, portanto, um quadro de reduzido corpo de servidores permanentes, além de uma rede privada fragilmente regulada no passado para atender os preceitos da política pública de assistência social.

Entretanto, *o SUAS possui mecanismos indutores da estruturação das equipes e da gestão*, na perspectiva de patamares acedentes de aprimoramentos. A Lei 12.435 sancionada pela presidenta Dilma em 06/07/2010, estabelece um mecanismo estratégico para o enfrentamento da precarização do trabalho no SUAS e consolidação da NOB/RH/SUAS, por prever a possibilidade de repasses de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para o cofinanciamento da contratação de trabalhadores da assistência social dos municípios, desde que sejam servidores públicos concursados.

A autorização legal para o pagamento de pessoal do quadro próprio, o que já é possível na contratação de orientadores do Projovem Adolescente, será um importante dispositivo na pactuação intergestora de condições de trabalho, composição de equipes, entre outros componentes da gestão e dos serviços prestados pelos trabalhadores. Assim, uma das agendas políticas que unifica interesses de trabalhadores e gestores é, justamente, a incorporação legal do SUAS à LOAS, além de outros desafios regulatórios e de financiamento das condições para a organização dos serviços, como a construção e a adequação de equipamentos, e a capacitação continuada, o que requer pactos que espelhem os aprimoramentos do SUAS no cumprimento de responsabilidades das esferas de governo, submetidas ao controle democrático.

POLÍTICA DE CAPACITAÇÃO: PELA VALORIZAÇÃO DO TRABALHADOR E A QUALIDADE DOS SERVIÇOS

O cenário de precarização das condições do trabalho no âmbito da política pública de assistência social e os processos recentes que sinalizam o compromisso coletivo pela organização da gestão do trabalho, em seus mecanismos regulatórios, estratégias e instâncias, configuram uma conjuntura propícia para qualificação do trabalho e dos serviços. Tal qualificação depende da implementação de políticas de valorização do trabalho no SUAS e dos seus trabalhadores, em conformidade com as diretivas e princípios ordenados, ao tempo em que os pactos intergestores avançam em patamares progressivos de adesão dos entes federados ao SUAS, no cumprimento de responsabilidades.

As bases para a formação continuada na assistência social devem oferecer condições para a superação de práticas tradicionais e conservadoras, passíveis de superação histórica, num movimento que impulsione mediações técnicas e ético-políticas orientadas por princípios condizentes com os objetivos democráticos do SUAS, na relação entre formação profissional e exercício profissional.

Cabe destacar que a cultura política brasileira é reveladora de uma perversa atualização de relações conservadoras que expressam a internalização de valores baseados em padrões considerados adequados. Sua ideologização tem consequências que se colocam na contramão da democracia. A repetição "acrítica" de valores dominantes na dinâmica do cotidiano em sua superficialidade e imediatismo conduz práticas, amplamente negadas na produção teórica e no debate ético-político acumulado. Algumas podem ser apontadas: (1) criminalização dos pobres, dos movimentos sociais e de outras formas de resistência e organização; (2) moralização da questão social, resultando em naturalização da desigualdade e compreensão de uma questão de caráter inadequado; (3) "psicologização" da questão social, como efeitos na definição de comportamentos patológicos nas dinâmicas sociais e familiares; (4) reforço da política como prestação de ajuda e oportunidades; (5) práticas repressivas e higienistas que remontam

as tradicionais formas de assistir e reprimir, (6) culpabilização e segregação de indivíduos desajustados; (7) práticas de gestão patrimonialista, expressando a incorporação de interesses particularistas reprodutoras da cultura do favor e do mando; entre outras.

A maioria das capacitações realizadas no SUAS até então se mostram insuficientes para os desafios apontados. É preciso investir, fortemente, na capacitação em serviços e induzir processos de formação permanente, com envolvimento das instituições de ensino superior, aplicando-se a estratégia da proximidade territorial, dos polos integrados de formação, com adoção de diferentes modalidades, disseminação da produção de relevância, e de estratégias que visem à difusão de políticas de qualidade e de desenvolvimento territorial.

A capacitação continuada e o aprimoramento intelectual são responsabilidades de gestores e trabalhadores, bem como das instituições formadoras dos profissionais da assistência social, tendo em vista as implicações éticas das respostas dadas à população usuária e os conhecimentos necessários. Nesse sentido, a Política Nacional de Capacitação deve articular funções de gestão, objetivos dos serviços e competências necessárias, que vão desde o trabalho social até a elaboração da política em cada esfera de governo.

O trabalho na assistência social é central pela necessária universalização da rede socioassistencial, com efetivo desenvolvimento da capacidade gestora dos entes federados na consolidação de um sistema público e universal, articulado com as demais políticas de proteção social e sistemas de garantia de direitos. Cabe destacar, assim, que as práticas na assistência social constituem a mediação fundamental na realização dos direitos que demandam, certamente condições institucionais, formação e conhecimentos sistematizados.

Trata-se de um trabalho social que responde técnica e politicamente às contradições da sociedade, às expressões da questão social, às formas de resistência e reinvenção da vida. Portanto, o trabalho na assistência social possui indiscutível relevância pública, por compor o conjunto das conquistas no campo dos direitos e possuir uma dimensão "democratizante", na exata medida em que satura a realidade e potencializa condições objetivas de negar sua naturalização, fortalecendo processos democráticos pelo protagonismo individual e coletivo.

Há que se debater, de forma permanente, o significado do trabalho social no SUAS, apostando-se na composição de um amplo e diversificado quadro de trabalhadores efetivos, destinados a materializar o trabalho socialmente necessário, posto que correspondente às funções essenciais da gestão democrática e aos princípios ético-políticos concretizados, em condições objetivas, no âmbito da gestão e da prestação de serviços. Processo este que incorpora novas práticas comprometidas com o projeto democrático do SUAS, não cabendo arranjos que expressam a mera disputa de um espaço no mercado. Preconiza-se a legitimidade de conhecimentos, competências e atribuições que qualificam o SUAS e se

agregam a uma direção social hegemônica de defesa do trabalho, dos direitos, da gestão pública, da participação democrática.

O trabalho social aqui abordado realiza-se numa política que possui o potencial de saturar a realidade e impulsionar processos democráticos. Um trabalho realizado no campo dos direitos e dos mecanismos de gestão democrática, configurando dimensões complexas: (1) trabalhadores que sofrem os efeitos do trabalho constrangido pelas relações entre as classes e destas com o Estado; (2) um trabalho constrangido pelas determinações da formação social, com rebatimentos diretos na vida da população atendida, na cultura política identificada no cotidiano de trabalho, nas instâncias e dinâmicas institucionais; (3) trabalho social realizado em condições adversas, na relação entre limites e possibilidades a serem capturadas, destinado à ampliação de direitos à população, dentre eles o próprio direito ao trabalho, com centralidade em processos político-pedagógicos que potencializem capacidades humanas dos próprios trabalhadores e dos usuários dos serviços.

É fundamental assinalar que trabalhadores realizam seus processos interventivos em condições objetivas que configuram limites e possibilidades. A ética do trabalho no SUAS preconiza a assunção de perfis críticos e propositivos, demandando rigor teórico-metodológico e compromisso político para concretização de processos que revertam condições institucionais obstantes à ampliação dos direitos. Preconiza, ainda, a constituição de sujeitos políticos no reconhecimento do potencial reflexivo e interventivo de suas práxis.

Portanto, a atuação interdisciplinar deve oportunizar espaços dialógicos, inovadores, coletivos, capazes de explicitar éticas que objetivam a liberdade de fazer escolhas críticas entre alternativas, reconhecendo a vida cotidiana como espaço de realização de mediações entre demandas, interesses, necessidades, com respostas técnico-políticas consistentes e alicerçadas por princípios democráticos.

A esfera pública da assistência social deverá mover os trabalhadores e suas organizações políticas e acadêmicas à participação e produção na área, na direção da organização coletiva, na afirmação de competências, atribuições e prerrogativas. O posicionamento de competências essenciais, fundamentais, específicas e compartilhadas, na lógica da complementariedade do trabalho coletivo, depende da participação solidária e ativa dos trabalhadores para a expressão do protagonismo coletivo.

Os avanços na gestão do trabalho no SUAS exigirão, certamente, o aprimoramento da lógica cooperativa entre as esferas de governo, no cumprimento das responsabilidades definidas e dos patamares pactuados nas instâncias colegiadas. Mas depende, sobretudo, da atuação política dos trabalhadores, em diferentes espaços, institucionalizados ou não, com presença fortalecida de suas organizações políticas.

PARA AVANÇAR NA GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS

Os avanços progressivos na estruturação da gestão do trabalho do SUAS, na conquista de direitos e na qualificação de serviços prestados à população dependem de estratégias já previstas na NOB/RH/SUAS que devem ser materializadas por determinação e compromisso das instâncias de controle social e de pactuação. Tais estratégias possuem desdobramentos, em condições institucionais objetivas, em particularidades locais e regionais, que conclamam as iniciativas políticas e os aprimoramento do SUAS.

A autorização legal para pagamento de pessoal do quadro próprio, com investimentos compartilhados entre as esferas de governo, tanto na composição das equipes de referência quanto na capacitação permanente e na estruturação das condições institucionais de gestão e de prestação de serviços, certamente impulsionará a estruturação da gestão do trabalho e ampliação dos serviços.

Outros avanços que garantam condições de trabalho e qualifiquem serviços na direção da universalidade do direito à assistência social e dos demais direitos, acompanham a ratificação do compromisso coletivo pela efetivação da NOB/RH/SUAS, cabendo a reafirmação dos seus eixos e direções estruturantes da gestão do trabalho:

(1) "DESPRECARIZAÇÃO" DOS VÍNCULOS DE TRABALHO NO SUAS, COM O FIM DA TERCEIRIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO QUADRO DE SERVIDORES PERMANENTES, CONSIDERANDO AS FUNÇÕES DE GESTÃO DO SUAS, OS SERVIÇOS E AS DEMANDAS POR DIREITOS NOS TERRITÓRIOS;

(2) IMPLANTAÇÃO DAS MESAS DE NEGOCIAÇÃO NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO, COM ACOMPANHAMENTO DA EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS E DAS DIRETRIZES NACIONAIS;

(3) INSTITUIÇÃO DOS PCCS DO SUAS, COM REALIZAÇÃO DE PACTOS CONJUNTOS NAS INSTÂNCIAS DO SUAS, PARA SEU EFETIVO FUNCIONAMENTO, NA ESTRUTURAÇÃO DE CARREIRAS, DEFINIÇÃO DE FUNÇÕES, PERFIS E FORMAÇÃO ADEQUADOS, CONSIDERANDO AS FUNÇÕES DE GESTÃO, AS AQUISIÇÕES SOCIAIS A SEREM GERADAS E OS RESULTADOS OBJETIVOS, PARA QUALIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS;

(4) IMPLANTAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO, ORIENTADA PELO PRINCÍPIOS DA EDUCAÇÃO PERMANENTE, NACIONALIZADA, QUANTO ÀS DIRETRIZES E À IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DE CAPACITAÇÃO NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO, COM COMPARTILHAMENTO DO FINANCIAMENTO; SISTEMÁTICA E PERMANENTE NA SUA OPERACIONALIZAÇÃO; UNIVERSALIZADA E DIFERENCIADA QUANTO AO PÚBLICO (TRABALHADORES, CONSELHEIROS E GESTORES) E ARTICULADA COM PROCESSOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS.

Avançar na qualificação dos serviços que materializem direitos das condições em que o trabalho se realiza, resultando em ampliação dos direitos sociais e do trabalho, requer a análise totalizante das adversidades, dos limites institucionais, das contradições estruturais e conjunturais. Ao mesmo tempo,

o reconhecimento dos grandes avanços obtidos na implantação do SUAS, com impulso às estratégias nacionais que unificam impactos.

Este processo depende, sobretudo, da afirmação do projeto político construído na assistência social, projeto este que supera interesses corporativistas e impulsiona uma reforma intelectual e moral na área, sem espaço para o conformismo, a naturalização da desigualdade e a banalização da vida. Uma reforma ampla destinada a alargar o Estado em resposta aos interesses legítimos e históricos dos usuários e dos trabalhadores, transformando o presente sempre rico de possibilidades de um novo tempo histórico.

TEMÁTICA II

Os Serviços Socioassistenciais

QUALIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO SUAS E ACESSO AOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS

EGLI MUNIZ[4]

A qualificação dos serviços socioassistenciais foi contemplada no tema da VIII Conferência Nacional de Assistência Social, sinalizando mais um significativo avanço para a política de assistência social. Entretanto, uma longa trajetória foi percorrida para que se pudesse falar de qualidade dos serviços em um país no qual a assistência social sempre foi marcada pelo seu caráter de ajuda, de dever moral e pelos seus serviços paliativos, emergenciais, segregadores e pontuais.

A qualidade é um tema de relevância mundial e vem se posicionando no centro do debate no campo das políticas sociais. Não restam dúvidas de que vem na esteira do discurso da eficiência e eficácia, tão ao gosto da ideologia neoliberal, na direção da racionalização dos recursos destinados às políticas sociais. No entanto, existe uma perspectiva que a vê como uma exigência ética, na direção da luta e expansão dos direitos sociais desde o século passado. Nesta perspectiva, o processo de qualificação dos serviços tem o usuário como sujeito central de toda a ação.

É esta lógica que percorre todo o raciocínio desenvolvido neste texto, o qual faz uma breve síntese da trajetória dos serviços socioassistenciais no país, procurando demonstrar sua evolução ao longo da história, desde quando as primeiras "rodas dos enjeitados" começaram a ser criadas pela Igreja, no século XVI, salientando as marcas assumidas nesse período, até se tornarem direito do cidadão e dever do Estado, com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e, finalmente, com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ganharem reconhecimento como parte relevante da proteção social da assistência social, afiançando seguranças que lhe são específicas na garantia dos direitos socioassistenciais. Ressalta o papel do Estado nesta trajetória e pontua também algumas das estratégias criadas na definição e implementação da qualidade dos serviços, sinalizando alguns dos enormes desafios a serem ainda superados, sem pretensão alguma de esgotá-los.

4 DOUTORA EM SERVIÇO SOCIAL PELA *PONTIFÍCIA* UNIVERSIDADE CATÓLICA DE *SÃO PAULO* (PUC-SP), PROFESSORA DE GESTÃO SOCIAL E GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, AUTORA DO LIVRO *SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL*: UM ESTUDO COMPARADO BRASIL-PORTUGAL, 2005.

A EVOLUÇÃO PROCESSUAL E HISTÓRICA DA IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO BRASIL

Os primeiros serviços assistenciais datam de 1560, conforme modelo trazido de Portugal, oferecendo albergue e assistência à saúde. Seguiram-se, na mesma linha de atuação, as ações desenvolvidas pelas ordens religiosas católicas que foram ampliadas paulatinamente até a criação, em São Paulo, em 1825, da chamada "roda dos enjeitados", destinada a abrigar crianças abandonadas. A preocupação era apenas caritativa e beneficente e a assistência era combinada com a repressão.

O criterioso estudo de Mestriner (2001) relata que, na segunda metade do século XIX, período que se estende até 1930, ainda sob influência religiosa, a ênfase foi dada à prevenção das doenças contagiosas, para que não se espalhassem na sociedade. Com a orientação da medicina social, foram criados espaços que segregavam os "assistidos", onde se multiplicavam as normas e regras de comportamento. Os serviços assistenciais desenvolveram um caráter disciplinador e uma lógica de segregação, retirando seus usuários do convívio social: asilos de menores, de velhos, de mendigos, orfanatos e patronatos; institucionalizando indivíduos considerados pela sociedade como incapazes (para o trabalho), legado difícil de superar até os dias de hoje. Sua situação era atribuída a deficiências individuais, responsabilizando-os por sua condição de pobreza.

Até então, o Estado eximia-se quase que totalmente de sua responsabilidade com as sequelas da questão social, deixadas à caridade privada, limitando-se ao repasse de eventuais e parcos auxílios a essas instituições. Foi no período getulista (1930 a 1945) que teve início a regulação estatal, embora muito débil, pois se delegou ao Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), criado em 1938 e formado por membros ilustres da cultura e da filantropia, o parecer sobre os pedidos de subvenções às obras assistenciais.

A grave crise econômica de 1929 atingiu o país, em processo de industrialização, o que provocou o desemprego e a diminuição do salário, aumentou a miséria e a luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e criou situações de tensão social. Nessa conjuntura, o novo governo assume um discurso ideológico, comprometendo-se a efetivar a democracia pela "justiça social". Os trabalhadores formalmente contratados são contemplados por meio de uma extensa legislação de proteção ao trabalho que incorpora suas principais reivindicações. Para a grande massa de trabalhadores, espoliada de seus direitos, destina-se o amparo social por intermédio do extenso conjunto de instituições sociais criadas desde o século XVI.

Nessa perspectiva, é estimulada, por meio de subvenções, a criação de internatos para meninos e meninas, que cedo são retirados de seus lares para fins disciplinadores, tornando-se usual a prática da internação desnecessária. São incentivados também os dispensários, creches, escolas de ofício e institutos de ensino profissional para adolescentes, que cedo são inseridos no mercado de trabalho, para prevenir a delinquência e a marginalidade, naturalizando o trabalho infantil.

A assistência social desenvolve-se e amplia-se por meio de um sem-número de serviços assistenciais esparsos, fragmentados, paliativos, emergenciais, afirmando um modelo que perpetua a segregação e a exclusão social, uma das marcas mais significativas e difíceis de superar da assistência social brasileira.

Em 1942, nasce a primeira grande instituição estatal de assistência social: a Legião Brasileira de Assistência (LBA), inaugurando a intervenção do Estado nesse campo. No entanto, sua presidência foi atribuída à primeira-dama Darcy Vargas, imprimindo-se outra indelével marca à assistência social brasileira: a presença das primeiras-damas no seu comando, o que a impregna do personalismo, da bondade feminina, da presença do voluntariado e a distancia mais uma vez da natureza de uma política pública, de inteira responsabilidade e comando estatal, com regulação de âmbito nacional, com unidade de serviços e benefícios implementados para todos os cidadãos.

Reforça-se, ainda, a marca da subsidiariedade, pois a intervenção estatal mais uma vez se limita à distribuição de auxílios financeiros e subvenções às instituições sociais, a quem continua a ser delegada a responsabilidade nesse campo.

O período turbulento que marcou o fim da Era Vargas oportunizou o surgimento de novos atores políticos, abrindo espaço para a participação das classes trabalhadoras, que se unem nas reivindicações e pressões por proteção social.

Nessa conjuntura, pela primeira vez na história do país, o Estado admite sua responsabilidade social não apenas pela regulação do trabalho. Como resposta à "questão social", alia-se ao empresariado e são criadas as grandes instituições, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Social da Indústria (SESI), voltadas à educação e qualificação da força de trabalho. Contudo, a assistência social aos trabalhadores informais, aos sem carteira assinada ou aos desempregados continua mantida pela via das instituições filantrópicas, ainda sob a regulação do CNSS, mas agora é incentivada a introdução de profissionais de Serviço Social e a ampliação e qualificação de seu voluntariado.

A instalação de serviços municipais, implantados inicialmente em São Paulo, ainda é estimulada, reproduzindo o mesmo modelo getulista, com a primeira-dama Leonor de Barros a frente da Caixa de Assistência Social do município.

O fim da Era Vargas abre espaço para a industrialização, aliada a investimentos estrangeiros. O país inicia um processo de desenvolvimento econômico, embora com crescente empobrecimento de amplas parcelas da população, porém, equivocadamente, acreditava-se que "quando o bolo crescesse, seria distribuído entre todos".

As graves instabilidades econômicas, políticas e sociais que se seguem acabam na ditadura militar, que

dura cerca de vinte anos (1964-1985). O Estado amplia sua intervenção em todas as áreas e o poder é centralizado na esfera federal. Aumenta o desemprego e o empobrecimento da população se amplia, acelera-se a concentração de renda, acentuando a desigualdade social. Embora qualquer movimento popular seja duramente reprimido, o descontentamento e as tensões crescem e o governo lança mão das políticas sociais para tentar aplacá-las e se legitimar socialmente.

Mais uma vez a assistência é combinada à repressão e seu caráter tecnocrático acentua-se ainda mais, ganhando estrutura e racionalidade. Os serviços, programas e projetos são segmentados de acordo com a faixa etária atendida e são centralizados nas grandes instituições nacionais. Crianças e adolescentes abandonados ou infratores passam para a responsabilidade do Estado por meio da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), criada em 1964, que uniformiza e centraliza o planejamento, descentralizando o atendimento para estados e municípios. Como a LBA, que havia também se expandido para estados e municípios por meio de Centros Sociais, desenvolve suas ações de forma paralela a esses entes da federação que igualmente expandem seus serviços, criando secretarias específicas da área. Todavia, inexiste qualquer preocupação de articulação e o paralelismo dos serviços e superposição das ações torna-se uma nova marca do modelo assistencial e se soma à fragmentação das ações e pulverização de recursos.

Na verdade, os serviços assistenciais de estados e municípios funcionam por meio de um conjunto de ações profusas e difusas, em caráter suplementar às outras políticas, particularmente a saúde e educação, por meio da doação de remédios, órteses e próteses, suplementos alimentares, além de alfabetização de adultos, melhoria da habitação, programas de formação de mão de obra e outros, ações das quais muitos municípios ainda não conseguiram se desvencilhar.

A assistência social reafirma seu caráter de ação voltada exclusivamente à pobreza e consagra-se o Plantão Social como um dos principais serviços assistenciais municipais, atendendo individualmente, caso a caso, com rigorosos processos seletivos para escolher os mais "pobres". Sua preocupação maior com o necessitado, e não com a necessidade, caracteriza-a pelas ações ocasionais, emergenciais, em detrimento de uma perspectiva de ação coletiva em face das demandas e necessidades sociais.

Por outro lado, municípios e estados reproduzem o modelo federal de repasse de recursos a entidades da rede privada por meio de convênios, agora de maneira mais técnica e burocrática.

O fim da ditadura, marcado por grande pressão popular pelo retorno da democracia, das eleições diretas, pela recuperação do Estado de Direito, revela a grave crise econômico-social e o extremo empobrecimento da população, em virtude do endividamento externo, dos elevados índices inflacionários e dos constantes arrochos salariais, traz o imenso desafio de enfrentamento da pobreza, além do rompimento com a arcaica e arraigada cultura autoritária, patrimonialista e clientelista que se impregnou durante séculos na forma de governar brasileira.

A união de forças populares em torno da constituinte conquista uma Constituição cidadã e alça a assistência social à política social no campo da seguridade social. Finalmente, a sociedade brasileira reconhece legalmente que todo cidadão brasileiro vítima da desigualdade social deve ser protegido pelo Estado. A assistência social torna-se, portanto, dever do Estado e direito de todo cidadão que dela necessitar, independentemente de qualquer contribuição.

Em 1993, pela pressão de um movimento nacional que se instalou sob a liderança de universidades e da categoria profissional dos assistentes sociais para debater os inúmeros projetos e para reivindicar sua regulamentação, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) é sancionada, reafirmando a assistência social como campo do direito e na esfera da responsabilidade estatal, exigindo ação positiva e ativa do Estado.

Entretanto, o ideário neoliberal já havia atingido o país com sua tese de Estado mínimo, com sua proposta de redução dos órgãos estatais e corte nos gastos sociais, privatização de empresas e serviços públicos e implosão da legitimidade dos direitos e da esfera pública. Nesse cenário, poucos avanços foram conquistados no processo de reordenamento institucional da assistência social.

Em 1995, assume o presidente Fernando Henrique Cardoso, que, logo no primeiro dia de seu mandato, extingue o Ministério da Integração e Bem-Estar Social, a LBA e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA). Os programas de assistência social são integrados ao Ministério da Previdência e Assistência Social, porém a assistência à criança, ao adolescente e ao portador de deficiência é vinculada ao Ministério da Justiça, ferindo a diretriz do comando único das ações, reiterando a fragmentação das instituições e pulverização de recursos (MUNIZ, 1999, p. 83).

Estabelece, ainda, o Programa Comunidade Solidária, dirigido por sua esposa, com o qual consolida o papel da "primeira-dama" aliada à assistência social e incentiva a continuidade dessa figura nos estados e municípios, exaustivamente condenada em diagnósticos anteriores, exercendo papel concorrente à Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS), criada pela mesma Medida Provisória como órgão encarregado de formular e coordenar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A provisão da assistência social por meio de benefícios e serviços prosseguiu extremamente incipiente, embora os serviços continuassem representando a parcela mais significativa da assistência social.

A LOAS determina, como competência dos municípios, a prestação dos serviços assistenciais, apoiados técnica e financeiramente pelos estados e União, cabendo ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) normatizar e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social. Entretanto, o Estado continua se desresponsabilizando da regulação, financiamento e provisão dos serviços assistenciais, assumidos quase que totalmente pelas entidades de assistência social. A solidariedade da sociedade civil é (re)valorizada, o que justifica a ausência do Estado, ou (re) filantropizada, o que significa um retorno à primazia do dever moral, da caridade e da benemerência.

Em relação à regulação, não existiu, no aparato legal que se seguiu à LOAS, normatização específica alguma dos serviços em âmbito nacional, identificando-os, caracterizando-os e definindo seu público-alvo e riscos cobertos. Na verdade, pesquisa por nós realizada que compara os serviços socioassistenciais no Brasil e em Portugal, mediante a análise de uma série de documentos oficiais do CNAS, da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e de Secretarias Estaduais, no período de 1998 a 2002 (MUNIZ, 2005), constatou que a própria terminologia "serviço" era raramente utilizada nas Resoluções do CNAS, órgão responsável pela sua regulação e, em documentos da SEAS, outros sinônimos são introduzidos, como *ações continuadas de assistência social* e *modalidades de atendimento,* descaracterizando-os ainda mais.

O conceito de *serviço* não foi incorporado pelos legisladores e governantes brasileiros no campo da assistência social e as normas a eles relacionadas eram dispersas em um sem-número de leis, resoluções ou portarias de diferentes órgãos (Política Nacional do Idoso, Política Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência, a exemplo), evidenciando sua pouca visibilidade e mesmo sua falta de identidade na política de assistência social.

Por outro lado, a ênfase era dada a projetos que marcavam muito mais o governante do momento do que àqueles que respondiam às necessidades da população. O fato de a assistência social ser provida por meio de projetos, os quais têm um prazo limitado de vida, imprimia-lhe um caráter pontual, sem continuidade, não gerando compromisso estatal com sua provisão.

Também não possuíam uma tipologia nem uma nomenclatura válida para todo o país, trazendo como principal consequência a dificuldade de reconhecimento dos usuários àquilo a que realmente têm direito, dificultando à própria assistência social o reconhecimento de sua identidade perante a sociedade brasileira. Na saúde, a exemplo, qualquer cidadão, em qualquer lugar do país, sabe o que é um centro de saúde ou um hospital e quais atenções e cuidados pode esperar desses equipamentos. Na assistência social, ao contrário, os serviços eram denominados pelos mais diferentes nomes e eram (ainda são!), na maioria das vezes, chamados de "projetos sociais", bem na linha dos projetos financiados pelas grandes fundações do mercado.

Não havia definição oficial alguma sobre as atenções e cuidados que deveriam prover, com que padrões deveriam ser ofertados, o que poderia se esperar deles. Não existia também definição dos resultados e impactos produzidos nas condições de vida dos cidadãos. As normas publicadas eram descontínuas e não havia unidade de orientação por parte das esferas nacional e estaduais, causando dificuldades no âmbito do município.

Na verdade, nem legisladores nem gestores da assistência social tinham se dado conta da relevância dos serviços na política de assistência social, pois não eram tratados como parte de uma política pública, assim como não era a própria assistência social, apesar de ter galgado este *status* na Constituição de

1988. Eles representavam um emaranhado difuso, profuso e confuso de ações dispersas, impossibilitando qualquer caráter de universalidade, de forma que o cidadão brasileiro pudesse esperar e receber a mesma atenção, os mesmos tipos de cuidados, em qualquer parte do país.

Este cenário começa a ser alterado radicalmente em 2004, com a aprovação, pelo CNAS, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que cria o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em resposta às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e fruto de um amplo debate em todo o país implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado pelo presidente Luíz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2004, processo no qual foi possível colher a contribuição de inúmeros conselhos e órgãos da assistência social.

A arquitetura do modelo socioassistencial estabelecido pelo SUAS oportuniza a ruptura com as grandes marcas impressas na história da assistência social brasileira e coloca o cidadão usuário da assistência social como sujeito central e razão de ser de todo o Sistema.

Após a aprovação da PNAS instala-se um acelerado e profícuo processo de normatização. Finalmente o Estado brasileiro, na esfera nacional, assume efetivamente sua centralidade na regulação e sua primazia na responsabilidade da condução da política de assistência social, como determinaram a Constituição de 1988 e a LOAS (art. 5º, inciso III).

Os serviços socioassistenciais passam a ter reconhecida sua relevância na provisão da assistência social e sua importância como mecanismo de acesso aos direitos socioassistenciais pelo usuário. A preocupação com a qualidade dos serviços prestados à população, em cumprimento ao princípio da LOAS, estabelece-se e todo um sistema vem sendo construído, desde então, para sua garantia.

AS ESTRATÉGIAS DE DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PADRÕES DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

Na verdade, a qualidade dos serviços depende de uma série de fatores: a definição de normas e padrões claros que orientem sua organização e oferta em todo o território nacional; instalação em número suficiente para responder à demanda; a preocupação com a formação e capacitação das equipes que vão operá-los e todos os demais aspectos relacionados à própria gestão do trabalho; o financiamento justo e ágil; o controle social eficaz; seu monitoramento e avaliação sistemática, de modo a produzir rapidamente informações que possibilitem a correção de rumos, entre outros.

Assim é que a PNAS/2004 define os eixos estruturantes do SUAS e especificamente em relação aos serviços socioassistenciais estabelece os elementos essenciais para sua regulação: a normatização dos

padrões dos serviços e sua nomenclatura, válida em todo o território nacional; a qualidade na sua oferta; a criação de indicadores de monitoramento e avaliação de resultados, sua articulação em rede.

A proteção social da assistência social é organizada em básica e especial e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) são criados como os principais instrumentos estatais de oferta e/ou articulação dos serviços socioassistenciais em cada nível de proteção.

Fundamentam o SUAS e orientam a oferta dos serviços dois princípios basilares: a territorialização e a matricialidade sociofamiliar. O primeiro impulsiona a sua disponibilização nos territórios de vulnerabilidade, facilitando o acesso à população e tornando-se uma referência para as famílias. Permite ultrapassar os recortes setoriais que tradicionalmente fragmentaram as atenções da assistência social, propiciando uma ação planejada e integrada que responda efetivamente às situações de vulnerabilidade e risco da população local. O segundo recoloca a responsabilidade do Estado de apoiar as famílias em seu papel de proteção social e possibilita a elas e aos indivíduos seu direito à convivência familiar e comunitária.

Assim, é estabelecida toda uma arquitetura que permite unidade na organização dos serviços em todo o território nacional. Hoje, a maioria dos 5.565 municípios brasileiros possui seus CRAS e boa parte deles possui CREAS, o que sinaliza para a ampliação da cobertura da demanda pelos dois serviços essenciais ofertados por esses equipamentos: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Atendimento Especializado à Família e Indivíduo (PAEFI).

Em 2006, a SNAS publica a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH), que apresenta os princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho, reafirmando-a como um dos eixos estratégicos do SUAS, conforme estabelecido na PNAS, e reconhecendo que "a qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho e da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS". Define, ainda, as equipes de referência do CRAS, CREAS e de alguns serviços essenciais da proteção social especial de alta complexidade. Ao definir a composição dessas equipes e o número de profissionais que se constituirão como referência para um determinado número de famílias ou indivíduos, ressaltando o caráter público da prestação dos serviços socioassistenciais e exigindo que o preenchimento dos cargos, criados por lei, se faça por meio de nomeação dos aprovados em concurso público, a Norma dá mais um importante passo para a qualificação dos serviços socioassistenciais.

Os Guias de Orientação para CRAS, CREAS e para os serviços de alta complexidade publicados pela SNAS (2005, 2006 e 2009) também se constituem em importante instrumento de definição de padrões dos serviços, na medida em que trazem com clareza e objetividade um conjunto de diretrizes e informações para subsidiar sua implantação e funcionamento.

Todavia, foi a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pelo CNAS em 2009 (Resolução nº 109/2009), que finalmente estabeleceu um padrão básico e indeclinável para os serviços socioassistenciais, válido para todo o território nacional, cumprindo os princípios da igualdade e da equidade. Ao estabelecer referência unitária de nomenclatura, conteúdos e padrões de funcionamento relativos às provisões e aquisições a serem garantidas ao usuário, bem como os resultados ou impactos que devem produzir, possibilitou referências ao gestor para sua oferta, ao trabalhador para sua operação e ao usuário a garantia dos direitos por tanto tempo negados ou protelados.

Outro avanço significativo na definição de normas e padrões que concorrem para qualificar os serviços foi conquistado com o conjunto de decretos e resoluções do CNAS relativos à regulamentação do art. 3º da LOAS pois, como se sabe, é extremamente elevado o volume de serviços ofertados por entidades de assistência social privadas e muitas delas não acompanharam as intensas transformações provocadas pela PNAS/2004, não se compatibilizaram às exigências que a vinculação ao SUAS impõe ou, ainda, não se submetem ao controle social.

O Decreto Presidencial nº 6.308/2007 estabelece claramente que se constituem entidades e organizações de assistência social aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal. Por sua vez, a Resolução nº 16/2010 do CNAS (art. 6º) esclarece algumas lacunas de normas anteriores, tornando claro, a exemplo, que os serviços por elas prestados devem obedecer ao disposto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, obrigando-as a seguir os parâmetros estabelecidos. Avança-se, assim, na construção de novas bases para a relação cidadã e republicana entre Estado e Sociedade Civil, na superação das históricas relações clientelistas e assistencialistas com elas estabelecidas pelo Estado.

Constata-se, portanto, que todo um arcabouço de normas e padrões tem sido constituído de forma a possibilitar as condições necessárias para efetivação dos direitos socioassistenciais por intermédio de serviços progressivamente qualificados. Entretanto, não basta estabelecer os padrões, é preciso todo um sistema articulado de informação, monitoramento e avaliação que permitam a efetivação da vigilância social, tendo em vista garantir os direitos socioassistenciais ao cidadão usuário da assistência social.

Nessa direção, a PNAS/2004 estabeleceu a informação, o monitoramento e avaliação como um dos eixos estruturantes do SUAS, traçando como um de seus objetivos, dentre outros tantos, o incremento da resolutividade das ações, da qualidade dos serviços e dos processos de trabalho, da gestão e do controle social. A NOB/SUAS, por sua vez, instituiu a REDE SUAS como um sistema nacional de informação, cujos inúmeros aplicativos dão hoje suporte para a gestão, o monitoramento e a avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios de assistência social, contemplando gestores, profissionais, conselheiros, entidades, usuários e sociedade.

Na verdade, não se pode falar em qualificação dos serviços sem abordar o monitoramento e avaliação como processo contínuo e sistemático de acompanhamento e reflexão sobre a qualidade com que os serviços são implantados, seus resultados e impactos, tendo em vista a correção de desvios e a crescente qualificação da oferta, como responsabilidade da gestão nacional, estadual e municipal. Do reconhecimento dessa necessidade, criou-se no MDS a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), cuja principal tarefa foi desenvolver um sistema de monitoramento e avaliação de todas as ações implementadas pelo Ministério, institucionalizando-o e permitindo o aprimoramento efetivo da gestão da política de assistência social.

Outra importante estratégia de monitoramento do SUAS constitui-se no Censo SUAS, desenvolvido e implementado por meio de um processo sistemático e informatizado de coleta e análise de informações sobre a estrutura física, os recursos humanos e as atividades realizadas pelos CRAS e CREAS em todo o país.

O Censo SUAS 2010 revelou, a exemplo, a existência de 36,7% de trabalhadores com contrato temporário nos CRAS contra 30,6% de servidores estatutários e dados bastante similares em relação aos CREAS. Estas informações demonstram a ocorrência de um elevado índice de trabalho precarizado no SUAS e o descumprimento da NOB-RH (2007, p.15), a qual determina que os cargos nos serviços públicos devem ser preenchidos por meio da nomeação dos aprovados em concursos públicos, o que implica servidores estatutários, contratados com vínculos permanentes. Porém, mais do que isto, emitem um alerta para a necessidade urgente da criação de estratégias para a alteração desse quadro. Como responder à exigência de qualificação dos serviços socioassistenciais sem a existência de servidores não só qualificados, mas com vínculos permanentes, que lhes possibilitem a segurança e motivação necessárias para se comprometerem ética e politicamente com os resultados e impactos esperados do trabalho social que desenvolvem?

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada anualmente pelo IBGE em todos os municípios brasileiros para obter informações relacionadas à gestão das prefeituras, também se tornou uma estratégia para qualificação dos serviços socioassistenciais. Desde 2005, tem produzido o Suplemento de Assistência Social da Munic, por solicitação do MDS, com o objetivo de buscar informações sobre a oferta, capacidade e natureza das atenções prestadas pelos serviços públicos de assistência social.

Os dados obtidos por meio desses sistemas de monitoramento dos serviços são sistematizados e analisados, produzindo e divulgando informações e possibilitando avaliações dos padrões de qualidade dos serviços ofertados à população.

Estas são algumas das estratégias utilizadas pelo Estado brasileiro na regulação e na manutenção ativa de um sistema de vigilância social. Entretanto, não se pode deixar de refletir, no escopo deste texto,

sobre outra significativa estratégia para efetivação dos direitos socioassistenciais do usuário: a articulação entre serviços e benefícios.

ARTICULAÇÃO ENTRE SERVIÇOS E BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS

Superamos a filosofia da oferta do benefício mínimo ao usuário da assistência, para não concorrer com o valor do salário do trabalhador, ou a concepção da ajuda parcial e parcelar, pela qual se atende uma parte da necessidade do usuário e uma parcela daqueles que necessitam. A concepção da assistência social como direito remete à atenção integral ao indivíduo e família, numa perspectiva de totalidade, e como política pública exige o compromisso estatal, nas três esferas, com a provisão dos serviços e benefícios necessários e suficientes para a cobertura de toda a demanda.

Esta lógica orienta a oferta e operação de serviços e benefícios de iniciativa pública e da sociedade coordenados em rede, o que supõe também a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social e, nessa perspectiva, o Protocolo de Gestão Integrada Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS (Resolução CIT nº 7/2009) constitui outro desafio recentemente conquistado.

Além da articulação entre serviços, já havia sido estabelecida na PNAS e na NOB/SUAS a articulação entre serviços e benefícios. À medida que o MDS incorporava mais e mais beneficiários nos programas de transferência de renda, mais se fazia premente a necessidade dessa interação, prioritariamente para e por aqueles cidadãos, reconhecidamente em situação de maior vulnerabilidade.

Como afirma o Protocolo, os benefícios de transferência de renda constituem respostas importantes para a garantia da segurança de sobrevivência das famílias em situação de vulnerabilidade pela pobreza e os serviços socioassistenciais afiançam predominantemente as seguranças do convívio, desenvolvimento da autonomia e acolhida. Os riscos e vulnerabilidades sociais que atingem as famílias e indivíduos colocam desafios e necessidades que em muito extrapolam a dimensão da renda. Neste sentido, a oferta simultânea de renda e de serviços socioassistenciais potencializa a capacidade de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias, contribuindo para sua autonomia e emancipação, assim como para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades que sobre elas incidem.

Entende-se que é necessário garantir que a manutenção do benefício de transferência de renda seja respaldada pela ação contínua e sistemática de acompanhamento destas famílias por meio dos serviços socioassistenciais, de modo que não agrave a situação de vulnerabilidade. A garantia de renda mensal articulada com a inclusão das famílias em atividades de acompanhamento familiar no âmbito

do SUAS, bem como em serviços de outras políticas setoriais, é compreendida como a estratégia mais adequada para se trabalhar a superação das vulnerabilidades sociais que impedem ou dificultam que a família cumpra as condicionalidades previstas nos Programas.

O Protocolo representou importante avanço, entretanto inúmeros obstáculos se colocam à efetiva articulação de benefícios e serviços, pela cultura profissional estabelecida, barreiras entre as organizações, a não aceitação, reconhecimento ou mesmo conhecimento dos padrões vigentes, precária cultura de qualidade, difícil compreensão do conceito de cidadania e visão do usuário como não cidadão, entre outros.

Pontua-se, a exemplo, a dificuldade de reordenamento da rede socioassistencial, compatibilizando as ações desenvolvidas pelas entidades de assistência social à "Tipificação Nacional", articulando também os serviços e benefícios obrigatoriamente por elas ofertados à rede socioassistencial. Na verdade, ainda não foram incorporadas totalmente as diretrizes que orientam as relações público-privado estabelecidas pela PNAS, em que as entidades de assistência social se colocam não apenas como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos dos usuários da assistência social.

A "concessão" que lhes é feita de recursos municipais nem sempre é pautada na lógica do financiamento aos serviços prestados, atendendo a demandas identificadas em diagnósticos consistentes e na perspectiva da garantia das seguranças da assistência social. Some-se a isto o desafio que vem sendo para os municípios a destinação, nos termos dos convênios firmados, de ao menos 60% da capacidade de atendimento das entidades prestadoras de serviços socioassistenciais do território aos usuários encaminhados pelo CRAS, de forma a ampliar a oferta de serviços, em obediência ao referido Protocolo.

Cita-se a necessidade de domínio de algumas ferramentas de gestão, como a formulação de fluxos de articulação da rede socioassistencial, de articulação do CRAS com os serviços das demais políticas, com o Sistema de Garantia de Direitos, de referência e contrarreferência entre CRAS e CREAS e demais serviços da proteção especial e consequentemente entre serviços e benefícios. Sem esgotar o assunto, assinala-se também a dificuldade de efetivo fortalecimento do papel dos CRAS na gestão territorial da proteção social básica e de se tornar referência para os serviços socioassistenciais no território, garantindo sua articulação e deles aos benefícios.

É preciso, portanto, avançar na efetivação da PNAS que estabelece que cabe ao poder público, nas suas três esferas, conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação.

CONCLUSÃO

Em sua trajetória histórica, os serviços socioassistenciais ficaram marcados pela fragmentação, dispersão de recursos, pela forma pontual e emergencial de atenderem o "necessitado", pela frágil preocupação com resultados e com a qualidade, consequência da débil presença do Estado na sua regulação, provisão e financiamento e formavam um conjunto profuso, difuso e confuso de ações que não possibilitavam ao cidadão usuário da assistência social o reconhecimento de seus direitos nem os garantiam.

Resultado de um grande movimento em escala nacional, a Lei Orgânica da Assistência Social, regulamentando a Constituição de 1988, alça a assistência social ao patamar de política pública, dever do Estado, o que provoca seu ingresso no campo dos direitos.

Rompendo uma longa tradição, o Estado brasileiro, num movimento iniciado com a aprovação da Política Nacional de Assistência social em 2004, assume definitivamente sua responsabilidade de regulação da assistência social e, no seu bojo, dos serviços socioassistenciais, legando todo um arcabouço de leis e normas que dão sustentação a um Sistema Único de Assistência Social estruturado para a garantia dos direitos de todo cidadão brasileiro que dele necessitar.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, particularmente, garantiu unidade em todo o território nacional de tipologia, nomenclatura e padrões de funcionamento dos serviços, objetivando os direitos que devem ser afiançados aos usuários. Estratégias têm sido construídas em âmbito nacional para garantir um sistema de informação, monitoramento e avaliação que possibilitem a garantia de provisão dos serviços com os padrões de qualidade estabelecidos.

Entretanto, novos desafios se apresentam aos gestores e operadores da política, exigindo ainda novos esforços e outras conquistas. As dúvidas são inúmeras: o "*não saber fazer*", o "*não dar conta" do modus operandi* para implantar a ainda desconhecida Tipificação dos serviços, para implementar sua gestão integrada aos benefícios e transferências de renda, para efetivar a vigilância social por meio do monitoramento e avaliação dos próprios serviços, tampouco usual no campo da assistência social.

A reflexão e superação desses novos desafios na perspectiva da qualificação dos serviços socioassistenciais é condição essencial para consolidação do SUAS e para a garantia do acesso aos direitos socioassistenciais. É a desafiadora tarefa de gestores, conselheiros, trabalhadores e usuários. Enfim, é tarefa de todos nós.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto n. 6.308 de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 17 de dezembro de 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 16**, de 5 de maio de 2010. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS ANOTADA.** Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. **PNAS/2004**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.** Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS.** Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília: MDS, 2009.

MESTRIMER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MUNIZ, Egli. **A Assistência social para seus gestores**: desvendando significados. Franca: Universidade Estadual Paulista. 1999. Dissertação de Mestrado em Serviço Social.

_____. Serviços de proteção social: um estudo comparado Brasil e Portugal. São Paulo: Cortez, 2005.

TRABALHO EM REDE: CONSOLIDAR DIREITOS, POR MEIO DA QUALIFICAÇÃO DO SUAS E DA OTIMIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS.

ADEMAR CARLOS DE OLIVEIRA[5]

A possibilidade de propor/provocar reflexões atinentes ao presente tema permite uma breve incursão na história contemporânea da assistência social no Brasil. Fundamentalmente nos últimos vinte anos, os atores sociais engajados na reflexão e luta em defesa da assistência social viveram um "período mágico", em que puderam protagonizar ações potencializadoras das condições objetivas que permitiram consolidar caminhos, disseminar conhecimentos e avançar no alcance de conquistas paradigmáticas na política de assistência social.

Evidente que a sinergia política alcançada em meados dos anos oitenta, no período que compreendeu desde as articulações para o debate Constituinte até o momento imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988, resultou de anteriores reflexões e lutas históricas sobre a assistência social no Brasil. Tal sinergia tinha origem nos processos de contribuições (reflexão/luta) oriundas do universo acadêmico (professores, pesquisadores e estudantes), das organizações sociais e movimentos populares dos grandes centros urbanos e de regiões do interior, de movimentos pastorais de distintas denominações religiosas e localidades e, dando mais vida ao protagonismo, dos trabalhadores da área e da população historicamente usuária dos serviços socioassistenciais, seja daqueles diretamente ofertados pelas instâncias do poder público, seja daqueles realizados por meio dos esforços oriundos das estruturas da sociedade civil organizada. Portanto, **UMA SINERGIA QUE REFLETIA A FORÇA VIVA DESTA GRANDE REDE** de pensadores, gestores, operadores e usuários dos serviços socioassistenciais, a qual, no que pese padecer de conexões mais sólidas e elaboradas, foi protagonista das conquistas históricas que levaram a realidade que hoje vivenciamos.

Caminhos foram consolidados e refletiam o vigor alcançado pela sociedade em geral para defender a assistência social enquanto política pública. Nas bases que alicerçaram todo este processo, seja nas comunidades, nos sindicatos de trabalhadores, nas pastorais, nos centros de estudos e pesquisas etc., estes caminhos representaram, para muitos, as primeiras vivências em espaços de participação, em face dos "anos de silêncio" que vigoraram por longo período em nosso país. Era possível entender que, de certa forma, esta fase da história oportunizou um (re)aprendizado sobre o exercício da *democracia participativa*, em que falar e ser ouvido eram condições básicas para a construção de um projeto de sociedade e, neste, temáticas específicas acerca das políticas públicas. Esta trajetória acabou por empoderar o conjunto dos atores sociais envolvidos no processo, resultando na multiplicação desta sinergia, tão importante quanto necessária, a qual permitiu a pactuação de consensos que balizaram tanto a

5 EDUCADOR SOCIAL, EX-GESTOR DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ-SP. ATIVISTA DA ÁREA SOCIAL DESDE 1987.

elaboração de um Projeto de Lei (PL) voltado para a área quanto as articulações para sua aprovação e, por fim, para a sanção presidencial da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Conhecimentos foram disseminados, se verificarmos que, tanto nas fases acima descritas quanto na fase de implementação da LOAS, foram articuladas diversas e importantes instâncias representativas voltadas para a área, as quais propunham/impunham processos de diálogos, de reflexões e de posicionamentos sobre distintos temas ligados à assistência social. Destas instâncias, destaco a criação, em 1999, do Fórum Nacional de Assistência Social (FNAS), o qual permitiu fortalecer os fóruns locais já existentes, além de desencadear a existência de diversos Fóruns Estaduais/Distrital e de Fóruns Municipais e/ou Regionais de Assistência Social. Foi instituído ainda o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), organizações correlatas no nível estadual/distrital e o Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS). Também foi desencadeado, nas três instâncias da federação, o processo de implantação e implementação dos Conselhos de Assistência Social e a instituição das Conferências de Assistência Social, o que gerou uma verdadeira explosão de participação. Não suficiente, recente e oportunamente, foi criado o *Fórum Nacional de Trabalhadores da Assistência Social*. Tal fato tornou – e torna – difícil a mensuração do número de sujeitos envolvidos direta e indiretamente nestes processos.

Sem dúvidas, desde as articulações que precederam a aprovação da LOAS até a atualidade, o volume de atores sociais envolvidos em processos de reflexões, cotidianas ou esporádicas, acerca do conjunto, ou parte das legislações (nacional, estaduais/DF ou locais), normativas e temáticas afins da área da assistência social é extremamente significativo, o que permite, a médio e longo prazo, alcançarmos uma sociedade mais consciente e defensora de seus direitos, permitindo afirmar que, SIM, a democracia participativa nortear todo este processo representou e representará o necessário combustível que possibilitará o alcance de maiores e melhores conquistas.

Conquistas paradigmáticas foram alcançadas, decorrentes dos avanços estabelecidos mediante acontecimentos anteriormente mencionados, os quais desenharam e desenham, a cada dia, uma nova história para a assistência social no Brasil. É explicitamente perceptível observar o contraste existente entre o antes e o depois das conquistas estabelecidas nas últimas décadas. A democracia participativa revigora-se a cada dia graças a milhares de experiências de corresponsabilização, verificadas, sobretudo, na rotina da lógica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tais conquistas ocorreram nas distintas regiões de nosso país, sendo desde aquelas que emergiram nos espaços de representações nos Conselhos de Assistência Social, passando pelos Fóruns, por segmento de atuação na área (gestores, trabalhadores, usuários etc.), pela rotina dos usuários nos serviços oferecidos por meio das redes de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), até o processo de Conferências de Assistência Social, nas instâncias local, estadual/distrital e nacional. Fundamental observar que todo o processo de avanço para o estabelecimento destas con-

quistas certamente não teria sido o mesmo, não fosse a ampliação regular e gradativa, ainda que não suficiente, de aportes orçamentários, item determinante para viabilizar o alcance dos objetivos estabelecidos no Plano Decenal SUAS Plano 10. Redundância afirmar que o orçamento público nas distintas instâncias da federação ainda são insuficientes, no entanto, seria um equívoco histórico não reconhecer sua evolução neste passado recente de organização sistêmica da política de assistência social.

O *locus* **estratégico das ações** é o município e as relações estabelecidas neste território possibilitam, ou não, a qualificação da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios. O conjunto dos atores que ocupam distintas funções no universo dos serviços socioassistencias, referenciados no SUAS, é permanentemente desafiado a avançar na direção da consolidação de redes, para tanto, a forma como se dão as relações no território necessita ser potencializada, permitindo estabelecer a horizontalidade nos fluxos, base imperiosa para viabilizar a integração dos serviços de origens estatais eprivados.

O conteúdo expresso no presente Tema Eixo *Reordenamento e Qualificação dos Serviços Socioassistenciais* permite observar o quanto é recorrente focalizar tal desafio não somente na história das Conferências de Assistência Social, como na própria história da política de assistência social em nosso país. Ao estabelecer a Resolução nº 109, que trata da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) normatiza a prestação dos serviços de assistência social básica e especial, tanto públicos como filantrópicos, em todo o território nacional, o que permite um processo de substancial aprofundamento da reflexão acerca dos conceitos balizadores da política pública de assistência social, onde o "principal palco" deve ser o território local, instância que se constitui como estratégia para viabilizar os necessários avanços na política de assistência social, locais ou regionais. O protagonismo do sujeito local, alimentado por metodologia que prime pelo estabelecimento de fluxos claros, é base para o alcance do aperfeiçoamento da rede, que possibilita a otimização de esforços e de estruturas, permite a potencialização dos investimentos e, consequentemente, a ampliação dos índices de eficiência e eficácia na gestão/operacionalização dos programas, projetos, serviços e benefícios ofertados aos usuários. TAL ALCANCE PERMITE CRISTALIZAR PROCEDIMENTOS E ROTINAS que podem consolidar, de forma irreversível, os princípios elementares do SUAS.

Como base para organização das ações do Sistema, faz-se necessário identificar e superar os desafios existentes e fortalecer os eixos estruturantes locais, os quais darão suporte para a construção daterritorialização dos serviços da assistência social. O conjunto dos Conselhos de Assistência Social tem como demanda fortalecer permanentemente arelação entre gestão, financiamento e controle social. Há que se valorizar estrategicamente o planejamento e o monitoramento/acompanhamento como base para o aprimoramento da gestão e qualificação de serviços e benefícios, dando ênfase ao fortalecimento do Conselho, Plano e Fundo (CPF). O Planejamento deve "espelhar respostas cristalinas" aos conteúdos de diagnósticos previamente realizados.

Alguns desafios são básicos e não cabem mais na realidade atual do SUAS, como o fato de haver gestor local que não reconheça o vínculo do conjunto das organizações sociais, base fundamental para a construção da articulação de fluxos no território. Gestores municipais, conselheiros locais do conjunto dos Conselhos de Direitos voltados à garantia dos direitos fundamentais e os trabalhadores da rede pública e das organizações sociais já exercitam a atuação em rede, seja por força de suas constatações e/ou necessidades locais, seja pelos próprios pré-requisitos impostos por programas e projetos cofinanciados com recursos oriundos de outras instâncias.

Horizontalizar as relações fundamentalmente por meio das ações em redes há muito faz parte da realidade de indivíduos e/ou coletivos, em distintas fases da vida, relacionadas com diferentes rotinas e/ou necessidades, sem que estes, eventualmente, alcancem uma elaboração do fato. As redes podem ser constituídas por diversas motivações, onde determinadas demandas impõem a construção de soluções coletivas para problemas comuns. No entanto, é natural a existência de "resistências", seja por desconhecimento, por insegurança em relação ao "novo", autoproteção em relação a algo que não é compreendido, ou por motivações outras, por vezes, de caráter não técnicos. Harvey (2004) afirma que as resistências são universalizantes, na medida em que apelam ao conceito de dignidade e ao direito humano universal de tratamento marcado pelo respeito. Por outro lado, são locais, algumas também regionais, haja vista que fazem afirmações fundadas no plano local, na inserção e na história cultural que enfatizam sua posição ímpar e particular como grupo social e territorial. Aqui, afirma-se a dialética universal/particular.

Com a realidade alcançada no processo de implementação da LOAS/SUAS e a condição de acúmulos observados nas distintas regiões do país, os quais permitiram compartilhar a compreensão de processos e conceitos, somados a razoáveis níveis de adequações de estruturas e serviços, à luz da lógica sistêmica da Política Nacional de Assistência Social, podemos crer que isto seja bastante suficiente para que, em qualquer contexto, a otimização dos serviços socioassistencias mediante articulação em redes seja, de alguma forma, uma realidade real, por meio da qual, ao sabor das necessidades e características de cada região e/ou localidade, constituem-se de forma setorial ou intersetorial (conceitos amplamente referenciados e refletidos em Conferências anteriores).

Para o alcance das condições necessárias que favoreçam o estabelecimento de ações em rede, constitui desafio maior a capacidade de compreensão coletiva acerca do conceito de rede social, por isso, o primeiro passo a ser dado é a oferta de formação continuada, por meio da qual poderão ser facilitados os caminhos que permitam o alcance desta elaboração coletiva. Se cada ente do processo não tiver um entendimento sobre o que venha a ser rede na área social, especialmente no contexto da gestão dos serviços, o conjunto dos esforços realizados poderá ser em vão. Somente uma gestão participativa, em que as responsabilidades sejam efetivamente compartilhadas, sendo todos sujeitos ativos do processo, permitirá a efetivação de ações integradas em rede e, decorrente dela, todos os benefícios possíveis.

Colocar o usuário no centro de todas as atenções permite focalizar os casos, eliminar sobreposições de ações, construir avaliação coletiva de procedimentos, encurtar o tempo para oferta das respostas necessárias e, principalmente, providenciar encaminhamentos que compartilhem com todos as responsabilidades específicas, o que facilita o entendimento e corresponsabilização do usuário acerca das providências que lhe serão proporcionadas.

Esta forma de gestão da política pública não constitui retórica acadêmica ou ideológica, sendo flagrantes os avanços verificados naquelas localidades onde se alcançou a possibilidade de implantação de redes de atendimento social. **NESTA REALIDADE, NÃO HÁ MARGEM PARA CENTRALISMOS**, é possível acabar com a possibilidade de haver um "dono dos processos", potencializa-se, sobretudo, o protagonismo dos trabalhadores e dos usuários. Na maioria absoluta dos casos, o território privilegiado para instituição de uma rede social é o município, onde diagnósticos constituem a referência que justifica o engajamento dos distintos agentes dos serviços socioassistencias existentes, governamentais e não governamentais. Cabe a coordenação de uma rede elaborar metodologia de gestão que privilegie os princípios da democracia participativa, ferramenta fundamental para permitir projetos e ações compatíveis com as demandas existentes, sendo essencial a facilitação dos fluxos e a garantia de segurança das informações tramitadas.

Há determinadas realidades que demandam adequações específicas as suas características, como comunidades tradicionais ribeirinhas, quilombolas, comunidades em regiões de fronteira, de regiões de grandes projetos de mineração, em garimpos etc., onde a lógica do SUAS permite adequações da rede de serviços, em beneficio da garantia de atenção as necessidades da população destinatária, sobretudo na construção das ações intersetoriais, uma vez que outras redes interagem nesta realidade, a exemplo da rede proteção ambiental e/ou antropológica, sempre em benefício dos usuários.

A integração dos esforços governamentais e não governamentais, por meio de rede social, serve de instrumento de retroalimentação, tendo em vista que, ao passo que são construídos processos de avaliação, reflexão e posicionamentos diante de cada caso ou conjunto de casos, esta ação empírica resulta, também, em espaços de formação continuada. Vivenciar experiências de ações em rede permite transformar realidades, indivíduos, coletivos e, principalmente, formas de elaboração, gestão e avaliação de políticas públicas.

O investimento em **CAPACITAÇÃO DEVE OCORRER DE FORMA AMPLA E PERMANENTE**, alcançando todas as macrorregiões de cada estado/distrito, complementado por ações mais dinâmicas nas microrregiões de cada ente federado e, em rotina, no conjunto dos municípios. Deve compor essa rotina de capacitação o estabelecimento de processos de avaliação, o que permite identificar lacunas na rede e eventuais conflitos de papéis. Processos de avaliação/monitoramento devem ser colocados como instrumento de fortalecimento do conjunto dos atores envolvidos na rede, não como instrumento de controle e/ou poder de alguém ou de alguma instância envolvida no processo.

É por meio das ações em rede que os parceiros do poder público (com ou sem convênios), podem, ou não, se sentir parceiros. A rede de serviços socioassistencias não governamental faz parte da história do Brasil e, no que pese as amplas conquistas estabelecidas no campo da institucionalidade, o fluxo de investimentos disponível revela que, por muito tempo, a força viva que representa esta rede de instituições parceiras, certamente, protagonizará parte importante da história da assistência social em nosso país. Isto não impede que, efetivamente, seja consolidada uma rede de atendimento organicamente pública, desejo de todos aqueles que compreendem a necessidade de um estado forte e garantidor de direitos fundamentais de cidadania. Cada qual com suas características, todos se encontram num objetivo comum, que é a defesa dos direitos de cidadania das suas comunidades, o que justifica todas as relações estabelecidas.

Aos conferencistas desta VIII Conferência Nacional de Assistência Social, destaco a assertiva dos membros do CNAS em definir como Tema: CONSOLIDAR O SUAS E VALORIZAR SEUS TRABALHADORES.

Por fim, vale consignar que as ações que visam consolidar o SUAS, mediante o reordenamento e a qualificação dos serviços socioassistenciais, somente colocará o conjunto dos sujeitos envolvidos numa condição de maior coerência com o sempre desafiador compromisso de consolidar direitos.

Boa Conferência!

TEMÁTICA III

Participação e Controle Social

CONSELHOS E CONFERÊNCIAS: O DESAFIO DE APRIMORAR O CONTROLE SOCIAL NO SUAS

ELEONORA SCHETTINI MARTINS CUNHA[6]

Este texto apresenta algumas reflexões acerca da construção do Sistema Único da Assistência Social no Brasil e do papel que é reservado às instâncias de deliberação instituídas como meio de assegurar a participação da sociedade na definição das ações públicas nessa área, bem como o controle pela sociedade dessas ações e seus resultados.

Nos últimos vinte anos, temos vivenciado importantes mudanças na nossa sociedade, no nosso Estado e nas relações que eles mantêm entre si. Algumas dessas mudanças têm sua origem ainda no período da ditadura militar, quando a insatisfação com a forma como o governo excluiu a população das mais importantes decisões políticas gerou movimentos sociais que objetivavam o retorno da vida democrática, aqui incluídas as eleições regulares, bem como a ampliação da participação popular para além do processo eleitoral. Para muitos desses atores sociais, o envolvimento ativo dos cidadãos com a vida política possibilitaria não só incluir questões consideradas relevantes para suas comunidades no debate sobre as ações e prioridades dos governos, mas também poderia assegurar que essas ações tivessem continuidade, mesmo quando houvesse revezamento dos governos, e fossem de boa qualidade.

Outra mudança importante teve origem na constatação de que a forma como o Estado brasileiro vinha atuando nas questões que envolviam as populações mais fragilizadas, principalmente em termos econômicos, não produzia sua emancipação, não as transformava em cidadãos conscientes de seus direitos e atuantes na vida política e social. Na verdade, constatava-se que as ações dos governos produziam pessoas apáticas politicamente e conformadas socialmente. Tal comprovação também produziu um importante movimento social, que envolveu profissionais da área da assistência social, com o objetivo de propor uma nova forma de organizar as ações nessa área, tendo como referência a ideia de que o Estado é responsável por assegurar a todos os brasileiros a proteção social que necessitarem, quando precisarem e de boa qualidade.

Esses dois amplos movimentos convergiram no momento de formulação da Constituição Federal de 1988. Nela foi assegurado a todos os cidadãos brasileiros o direito à proteção social na forma da política de assistência social, assim como a sua participação na definição das ações a serem executadas nessa área, bem como o controle sobre essas ações. Desde então, o processo de construção dessa política pública tem mobilizado milhares de pessoas em todo o país, seja no sentido de criar normas que venham aperfeiçoá-la, seja no sentido de concretizar tanto essas normas quanto as expectativas que têm sido

6 PROFESSORA DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS.

nutridas durante todos esses anos. Um marco muito importante decorreu das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, que apontou a importância de instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O Sistema, implantado em 2006 após amplas discussões na sociedade brasileira, organiza a política de assistência social e possibilita que ela seja executada de forma coordenada pelos diversos entes federados – União, estados e municípios.

A política de assistência social tem, desde o início de sua formulação, reforçado a importância da participação da sociedade. O SUAS confirmou essa diretriz e afirmou a existência de diferentes espaços e meios de participação. Alguns estão mais voltados à articulação e coordenação entre gestores dos três níveis de governo, como as Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite. Uma vez que os entes federados são autônomos, eles são livres para aderirem ou não ao SUAS. Quando o fazem, devem utilizar-se desses espaços a fim de realizar os acordos necessários para efetivar o Sistema.

Outros espaços são aqueles situados fora do ambiente do Estado, como os Fóruns de Assistência Social, que possibilitam a articulação da sociedade civil em torno de questões que considera relevantes e que devem ser levadas ao debate público e aos próprios governos ou aos Conselhos e Conferências para serem deliberados. Como os fóruns são de iniciativa dos atores sociais, eles têm formatos e atuações diferentes, conforme as realidades de onde estão situados. Há, ainda, espaços de participação previstos pelo SUAS, que já constavam da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), como os Conselhos e as Conferências, e que devem existir nos três níveis de governo[7]. Dada a importância desses espaços públicos para o fortalecimento do Sistema e da própria política de assistência social, eles serão o foco das próximas reflexões.

O que cabe destacar aqui é que o SUAS institui um processo articulado e regulado de oferta de ações na área da assistência social e também estabelece um sistema integrado de participação, representação e deliberação, com diferentes espaços que podem ser formais, informais e mistos (HENDRIKS, 2006; CUNHA, 2009; FARIA et al., 2011). Além deles, pode-se pensar em outros, como os grupos de trabalho do órgão gestor, as articulações de algumas organizações da sociedade civil com afinidades próprias, as Casas Legislativas que são responsáveis pela aprovação de prioridades quanto a metas e orçamentos para a área na sua esfera de competência, as instituições de ensino e pesquisa e de controle da prática profissional que produzem conhecimento e fiscalizam a atuação dos profissionais. Esses espaços, muitas vezes, dialogam entre si, produzindo interações complexas e evidenciando uma importante guinada na área da assistência social em direção à participação e à deliberação pública.

---

7 ALÉM DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DOS 27 CONSELHOS ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL, FORAM CONTABILIZADOS PELO CENSO SUAS, REALIZADO EM 2010, 5.246 CONSELHOS NO NÍVEL MUNICIPAL, COBRINDO 94,28% DOS MUNICÍPIOS DO PAÍS (BRASIL, 2011).

CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os Conselhos de Assistência Social são estruturas político-institucionais permanentes, ou seja, são criados na organização do Estado, com competências e funções bem definidas, que propiciam a participação institucionalizada da sociedade civil na deliberação e no controle da política de assistência social (RAICHELLIS, 1998). Eles foram criados a partir da orientação de alguns princípios democráticos e deliberativos (CUNHA, 2009). O primeiro deles é o princípio da participação, que corresponde à ampliação dos canais de participação política da sociedade e, em especial, dos diferentes atores sociais que se relacionam com a política de assistência social. O segundo é o da representação, que considera que as diferentes concepções acerca da amplitude e da direção que os direitos de cidadania devem ter a possibilidade de expressão.

O princípio da deliberação indica que as decisões sobre a política pública devem ser precedidas por debates inclusivos, em que os diferentes pontos de vista e razões sejam levados em consideração. A publicidade é o princípio em que os debates e as decisões, com efeito vinculante (ou seja, que devem ser obedecidas), têm de ser realizados de forma transparente, assegurando que os temas em questão atendam ao interesse público. Por fim, o princípio da autonomia, que corresponde à possibilidade de que os próprios Conselhos construam as regras de seu funcionamento e os critérios de suas decisões, bem como que os mandatos dos seus membros não se subordinem ao poder público, mas às regras previamente estabelecidas.

A natureza deliberativa dos Conselhos significa que eles devem debater e produzir decisões sobre a política de assistência social, o que inclui definir prioridades, estratégias, beneficiários, financiamento, dentre outros aspectos, assim como controlar a ação do Estado e daqueles que recebem recursos públicos decorrentes dessas deliberações. As atribuições dos Conselhos de Assistência Social os colocam no centro de disputas importantes e também os proporciona um grande desafio: tratar de forma pública questões que muitas vezes são entendidas como restritas ao âmbito privado, como as necessidades para assegurar a sobrevivência de parcela da população, ou questões tratadas de forma pouco transparente, como o financiamento público para entidades privadas prestadoras de serviços, aspecto que já foi objeto de todo tipo de desvios e má utilização de recursos. Por isso, a importância de se assegurar que os princípios que marcaram sua criação sejam permanentemente contemplados.

Dentre as importantes inovações que acompanham a criação dos Conselhos está a determinação de que os usuários da política de assistência social devem ter garantida a sua representação nesses espaços. É sempre bom lembrar que, durante muito tempo, esses usuários foram vistos como pessoas dependentes do apoio da sociedade e do Estado, incapazes de organizar-se autônoma e coletivamente, meros receptores das ações desses atores, ao que correspondia a aceitação passiva e cordata de tudo que lhes era oferecido. Na medida em que os Conselhos dão voz e poder deliberativo a esses segmentos populacionais, que, para muitas pessoas, eram identificados como subcidadãos, apresentam-se como espaços

potenciais para a promoção de sua emancipação social e política. No entanto, esse potencial precisa ser concretizado, pois não basta a presença desses segmentos na composição dos Conselhos: eles devem fazer uso da "voz", ou seja, devem ser capazes de expressar suas demandas, opiniões, pontos de vista, a partir de sua própria experiência de vida e conforme suas emoções e capacidades. A "ausência vocal" dos usuários, que ainda é percebida em muitos Conselhos (CUNHA, 2009), é incompatível com os avanços propostos e já conquistados para a política de assistência social.

Ao se pensar na participação dos usuários é sempre importante lembrar que toda participação política tem custos, especialmente aquela que é contínua e tem regularidade, como no caso dos Conselhos. Um primeiro, e muito relevante, é o tempo. Processos deliberativos demandam tempo para debater, apreender informação, pensar, conversar e refletir sobre propostas, a fim de chegar a acordos sobre a melhor forma de conduzir determinadas questões. Há Conselhos em que as reuniões ordinárias estendem-se por várias horas, às vezes até por mais de um dia. Ademais, a organização dos conselheiros em comissões e/ou grupos de trabalho, que se reúnem em dias diferentes das assembléias, indica que mais tempo deverá ser despendido para sua função, além da ocorrência de possíveis reuniões extraordinárias, atividades de capacitação, representação do Conselho em outros órgãos colegiados e eventos, dentre outros. Essa intensa atividade dos conselheiros implica deslocamentos, necessidade de alimentar-se fora de casa e, em alguns casos, alojar-se fora de seu município, ou seja, implica custos materiais que nem todo conselheiro tem condições de arcar.

Outro custo, associado ao primeiro, é o de acessar informações relevantes para participar dos debates e decisões, selecionar e analisar essas informações para produzir sua própria opinião. Muitas vezes, essas informações são de fácil acesso para os representantes do governo, das organizações prestadoras de serviço e dos trabalhadores, mas não chegam aos usuários com tempo e linguagem que possibilitem sua compreensão e a formação de uma opinião. O fortalecimento do SUAS demanda que suas instâncias colegiadas de deliberação também sejam fortalecidas e, no caso dos Conselhos, isso significa revigorar a participação dos usuários. Nesse sentido, pequenas medidas podem produzir grandes diferenças, como os horários de realização de reuniões, de modo que se possa propiciar efetiva participação àqueles que têm de cumprir com seus horários de trabalho e não conseguem ser dispensados para participar, ou que trabalham em regime de diária, para os quais a participação implica perdas efetivas de remuneração. Também é possível pensar em apoios materiais, como vale-transporte, que minimizem os custos da participação. Quanto aos custos informacionais que incidem na participação dos usuários, eles podem ser reduzidos com a presença de assessorias técnicas, o convite a especialistas para explicarem assuntos complexos, a produção de material em linguagem acessível (relatórios, planos, orçamentos, prestação de contas etc.).

Os trabalhadores da assistência social – estejam eles situados na esfera governamental ou na não governamental – têm sido propulsores das mudanças que hoje são visíveis nessa área de política. A partir

do momento em que perceberam que sua atuação poderia ser realizada em prol da emancipação daqueles que eram o foco de seu trabalho, já na década de 1970, muitas iniciativas foram tomadas para alcançar esse objetivo, desde as mobilizações para que fosse assegurado o direito constitucional à assistência social até a criação e formatação do SUAS. Sua presença nos Conselhos reflete sua intenção em permanecer contribuindo com o debate e com as decisões que formatam a proteção social brasileira. A participação desse segmento nesses espaços deliberativos também implica alguns desafios, sendo talvez o principal deles manter uma perspectiva não corporativa de sua participação, ou seja, tomarem a consciência de que representam um importante segmento – aqueles que operacionalizam e efetivam o direito à assistência social – e não seus sindicatos, conselhos profissionais, associações ou similares. Esse tipo de postura possibilita a coordenação das ações entre os diferentes profissionais, bem como a discussão ampliada dos problemas e das soluções sob diferentes perspectivas.

Além disso, os trabalhadores que não participam diretamente das instâncias deliberativas formais podem inserir-se nos diferentes espaços onde se discutem e se propõem alternativas à política, como os fóruns, levando aos Conselhos e Conferências os resultados dessas discussões. Também podem planejar meios de contribuir para o fortalecimento das instâncias formais, mediante assessoramento dos conselheiros, produção de material informativo, realização de atividades educativas que fortaleçam a capacidade cognitiva dos conselheiros, proporcionamento de atividades que contribuam para a organização do segmento dos usuários, dentre muitas outras possibilidades de ação.

O segmento dos prestadores de serviço representa importantes atores sociais que historicamente foram responsáveis por ações de solidariedade social aos segmentos mais vulnerabilizados da sociedade brasileira. A efetivação da política de assistência social passa pela cooperação entre o Estado, responsável perante a sociedade pela política de assistência social, e as organizações da sociedade civil que atuam nessa área, seja na defesa de direitos, na oferta de serviços, na produção de informações relevantes para a compreensão dos fenômenos sociais que estão relacionados à política de assistência e para as deliberações públicas para efetivá-la. As organizações da sociedade que aceitam integrar o SUAS também assumem o compromisso de atuar na direção da garantia dos direitos, na efetivação do Sistema como o mecanismo de articulação das ações socioassistenciais, estejam elas situadas no interior do Estado ou no seio da sociedade. Nesse sentido, sua participação nas instâncias de deliberação, como os Conselhos, deve pautar-se pelo interesse público, que corresponde aos interesses da sociedade, superando posturas corporativas ou autointeressadas.

O governo, que tem uma forte presença na composição dos Conselhos de Assistência Social, é o principal responsável pela efetivação e pelo fortalecimento do SUAS enquanto um sistema integrado de ações que visa garantir o direito à assistência social. Cabe a ele coordenar as diversas instituições que se propõem a atuar nessa área, dando sentido e direção à ação. Também cabe ao governo oferecer as condições materiais necessárias para que as instâncias de deliberação exerçam suas funções. Mais do

que isso, deve demonstrar sua adesão ao Sistema em outros aspectos, como a porosidade e a permeabilidade à participação, o respeito às instâncias de deliberação que ele integra levando a elas suas propostas e acatando suas decisões, a transparência na condução da gestão, a realização de atividades que efetivamente apoiem os espaços de participação e deliberação, dentre outros.

A efetiva participação desses diferentes atores sociais e políticos nos Conselhos, na busca de assegurar que os interesses públicos relacionados ao direito à assistência social sejam garantidos, fortalece não só as instâncias de participação e de deliberação do SUAS, mas também o próprio Sistema. Isso porque as decisões mais importantes são consideradas legítimas, uma vez que todos os segmentos interessados e afetados por essas decisões puderam participar do processo deliberativo que as produziram (COHEN, 1995; BENHABIB, 2007; DRYZEK, 2010).

CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As Conferências de Assistência Social estão previstas desde a LOAS para serem espaços de participação, representação e deliberação que realizam a avaliação da assistência social e a proposição de diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema[8]. Tendo como referência o respeito à autonomia dos entes federados, bem como os princípios do comando único em cada esfera de governo e do sistema ascendente de planejamento, as Conferências devem ser convocadas pelos Conselhos a cada biênio, numa sequência de processos deliberativos (GOODIN, 2008) que se inicia nos municípios e se finaliza no âmbito nacional.

O processo é deflagrado pelo Conselho Nacional que, cumprindo seu papel de controle social sobre a política, identifica questões que demandam maior atenção do governo e da sociedade e, assim, estabelece o tema que terá centralidade na avaliação, os objetivos a serem alcançados, a forma de organização da Conferência naquele nível e as orientações para a participação de delegados oriundos de estados e municípios. A partir daí, os Conselhos dos demais níveis de governo estruturam suas Conferências, estabelecendo metodologias próprias, expressas em regras que serão descritas no seu Regimento Interno, a ser aprovado na instalação das Conferências.

De modo geral, as Conferências estão organizadas em plenária, onde o conjunto dos participantes é reunido e as decisões gerais são tomadas, e em grupos de trabalho, que congregam número menor de pessoas, nos quais ocorrem os debates e são produzidas as propostas a serem levadas à plenária. Essa forma de organizar os trabalhos é importante por propiciar espaços de deliberação em que é possível

8 DESDE A PROMULGAÇÃO DA LOAS, FORAM REALIZADAS SETE CONFERÊNCIAS NACIONAIS, PRECEDIDAS DAS RESPECTIVAS CONFERÊNCIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS.

a troca de razões entre os diferentes representantes presentes e a construção de um acordo acerca da melhor alternativa para as questões em debate. O cuidado aqui deve ser no sentido de assegurar que o número de membros desses grupos não comprometa a qualidade da deliberação (FARIA et al., 2011). Afinal, espera-se que esse processo propicie as reflexões necessárias para a produção das recomendações e proposições almejadas. Essas, por sua vez, são levadas aos respectivos Conselhos para deliberação e transformação em resoluções que devem ser observadas pelos gestores públicos e pela sociedade.

Pelo formato que possuem, as Conferências envolvem um número bem maior de cidadãos e atores sociais do que os Conselhos, demandando dos seus organizadores uma forte capacidade de mobilização e o planejamento de atividades que sejam compatíveis com o número de pessoas envolvidas. Pelo fato de serem eventos intermitentes, os custos da participação são mais relativizados seja porque há uma alta intensidade de participação, mas por poucos dias (a depender do nível de governo, principalmente), seja porque os governos e organizações da sociedade contribuem para reduzir esses custos, propiciando transporte, alimentação e estadia aos cidadãos e/ou delegados. O objetivo de propiciar a inclusão democrática dos usuários da política nesse processo exige cuidados especiais, dada a especificidade de parte desse segmento (mas não só dele) que demanda cuidados especiais, como a acessibilidade física e sensorial, que se refletem no preparo do ambiente e na prestação de alguns serviços durante a realização da Conferência.

As Conferências são espaços de extrema importância para o fortalecimento do SUAS. Sua forma de organização, piramidal, possibilita que questões relevantes para os três níveis de governo sejam discutidas em seu próprio âmbito e aquelas que são comuns e mais abrangentes sejam levadas para os níveis mais amplos, chegando a apontar aquelas que têm expressão nacional. A partir das reflexões que nelas ocorrem, que buscam avaliar em que medida a política de assistência social tem produzido os avanços pretendidos e quais são os aspectos que ainda precisam ser aperfeiçoados, os atores sociais e políticos de cada nível de governo podem estabelecer novos parâmetros de ação para o seu âmbito de jurisdição e, no nível nacional, apontar as recomendações que deverão informar todo o Sistema.

ALGUNS DESAFIOS PARA OS CONSELHOS E AS CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As mudanças que têm ocorrido na área da assistência social nos últimos 20 anos são, por si só, um grande avanço. A sociedade brasileira inscreveu esse direito social na sua Carta Constitucional, cabendo ao Estado a responsabilidade pública de concretizá-lo, organizando para isso um sistema de proteção que deve alcançar todo o cidadão que pretender ter acesso a essa política. Além disso, esse sistema se estrutura em espaços de participação, representação e deliberação – como os Conselhos e as Conferên-

cias – que propiciam a inclusão de uma ampla variedade de atores sociais e políticos nas discussões, definições e decisões mais relevantes para a área.

Essas mudanças indicam que uma cultura mais conservadora no trato com a questão social deve ser superada em prol de uma cultura democrática de direito, seja no sentido de promoção de ações que levem à emancipação social dos sujeitos usuários da política, seja no sentido de que eles sejam incluídos nas decisões políticas que lhes dizem respeito. A coexistência dessas duas culturas na sociedade brasileira gera tensões que podem se refletir em diversos aspectos do funcionamento do SUAS, especialmente nas suas instâncias de deliberação.

Tendo como referência que esses espaços se estruturam visando à inclusão democrática dos atores sociais e políticos que estão relacionados com a política de assistência social e têm natureza deliberativa, essas duas dimensões podem ser orientadoras numa avaliação dos aspectos que podem ser aperfeiçoados, assim como os princípios que orientaram a criação dos Conselhos – participação, representação, publicidade e autonomia. Ou seja, avaliar em que medida os princípios, as regras e os procedimentos adotados pelos Conselhos guardam correspondência entre si. Nesse sentido, alguns estudos sobre Conselhos e Conferências têm demonstrado que as regras que organizam esses espaços podem interferir nos seus resultados (FARIA, 2007; ALMEIDA, 2008; CUNHA, 2009), pois contém em si o potencial para torná-los mais democráticos e deliberativos (ou não), sendo que algumas delas serão analisadas a seguir.

Ao observar a dimensão democrática, nota-se que um primeiro aspecto está relacionado à própria composição dos Conselhos e Conferências, seja no que diz respeito ao número de membros, seja na proporção dos segmentos entre si. No primeiro caso, quanto mais diversificada a representação, maior alcance e maior a possibilidade de que os diferentes pontos de vista estejam presentes na deliberação, assegurando a pluralidade e a diversidade presentes na sociedade. Quanto às assimetrias na representação dos segmentos, elas podem ser uma forma de tentar corrigir eventuais desequilíbrios de poder ou dar mais voz àqueles que têm poucos espaços e oportunidades para se manifestarem no sistema político (como no caso em que a composição privilegia os usuários) ou podem assegurar algum controle de um segmento sobre os demais, o que compromete o elemento democrático.

As regras que organizam o processo de escolha dos membros também são relevantes para avaliar o grau de democratização dos Conselhos e Conferências. Em alguns casos, há uma definição prévia de organizações que comporão esses espaços, o que delimita o escopo da representação, com o risco de deixar de fora do processo deliberativo atores importantes, o que pode comprometer a legitimidade das decisões. Ainda que seja admissível algum tipo de limite à participação em democracias de grande escala, seria importante pensar em regras que não indicassem previamente as instituições, mas que elas fossem definidas em processos os mais amplos possíveis, como eleições em fóruns criados especificamente para essas escolhas ou nas próprias Conferências, nos casos dos membros que comporão

os Conselhos, uma vez que estas são coletivos ampliados, que abarcam a maior parte dos atores que estão relacionados com a política, o que conferiria maior legitimidade ao representante eleito. Além disso, deve fazer parte da preocupação dos Conselhos a renovação dos representantes, de modo a propiciar que um número maior de pessoas possa contribuir para a formulação da política, o que evita a profissionalização da atividade de conselheiro e possibilita a um maior número de pessoas um aprendizado político inestimável, entendendo que a participação também é um processo educativo para o desenvolvimento da democracia.

Algumas regras que estruturam o processo de organização e funcionamento dos Conselhos e Conferências chamam atenção pelo seu potencial de democratização interno, como a que define quem assume a presidência e como é a composição da mesa diretora ou estrutura de coordenação. A diferença aqui está entre aqueles em que essas posições de coordenação são previamente definidas pela lei de criação ou regimento interno e aqueles em que essas funções são ocupadas por qualquer membro do Conselho ou da Conferência, escolhido entre seus pares e, em alguns casos, com revezamento entre os diversos segmentos. Também as regras acerca da elaboração e da definição da pauta a ser discutida são relevantes, pois indicam quem detém o poder de agenda desses espaços deliberativos. Uma vez que está em deliberação a política de assistência social, se a formulação da pauta e sua definição estiverem concentradas nas mãos de um ou de uns poucos, o risco é de que haja assimetria de poder entre os conselheiros, bem como de pautas que atendam apenas os interesses de algum segmento.

No que concerne à dimensão deliberativa, outras regras têm se mostrado relevantes. Uma primeira é a possibilidade de qualquer cidadão participar das plenárias, com a garantia de que todos os presentes tenham o direito de voz assegurado. Muitas vezes, são os participantes que não são membros efetivos que trazem as questões mais candentes para a política e que estão a afetar diretamente seus usuários, seus trabalhadores, seus gestores. A amplitude dessa regra deixa entrever em que medida os Conselhos e Conferências exercem o princípio da publicidade, seja no sentido de debater e decidir publicamente as questões que são relevantes para a área da assistência social, seja no sentido de que essas questões atendam realmente o interesse público (BOHMAN, 1996).

Outra regra que tem propiciado processos deliberativos mais qualificados é a existência de comissões, câmaras técnicas e/ou grupos de trabalho, os quais todos os membros do Conselho e todos os participantes das Conferências devem integrar. Esses grupos menores possibilitam debates mais aprofundados, principalmente se contam com o apoio de assessorias técnicas que apoiam os participantes com o fornecimento de informações e conhecimento especializado, que não é facilmente acessível a todos (GOODIN, 2008). Com isso, os diferentes pontos de vista podem ser mais bem expostos, as informações são complementadas, tem-se a possibilidade de se rever as próprias convicções e construir efetivamente o interesse público a partir do confronto entre as diferentes perspectivas existentes na sociedade e presentes nos espaços deliberativos.

No que diz respeito à publicidade das deliberações, também é importante a forma como Conselhos e Conferências divulgam para a sociedade, em geral, e para os atores sociais e políticos relacionados à assistência social, em particular, quais as questões que serão o objeto de suas discussões e decisões, bem como quais decisões foram tomadas e o porquê, transformando-as em resoluções às quais deve ser dado amplo conhecimento. O campo da assistência social foi permeado, durante muito tempo, por uma imbricada relação entre interesses privados e público, muitas vezes prevalecendo os primeiros em detrimento do último. Muitas ações e decisões não observavam o critério da transparência e ainda há o risco desse tipo de situação existir, dada a cultura conservadora que ainda persiste em nossa sociedade. Assim, assegurar a publicidade é assegurar o caráter público da política de assistência social, papel que Conselhos e Conferências devem cumprir.

Em síntese, os principais desafios democráticos e deliberativos a serem enfrentados pelos espaços de deliberação do SUAS – Conselhos e Conferências – estão relacionados à ampliação da participação social, seja criando novos espaços deliberativos, que articulem diferentes atores e contribuam para a mobilização social, seja com a inclusão de novos atores; à legitimidade da representação, que implica a presença de diferentes temas e pontos de vista, o fortalecimento de vínculos entre os que representam e os representados no controle da sociedade sobre os que têm assento nos Conselhos; à igualdade deliberativa, em que todos têm igual possibilidade de participar dos debates e das decisões, garantindo-lhes a livre expressão, a redução de assimetrias (especialmente as informacionais) e a possibilidade de proposição de temas, questões e soluções para ambos.

Um desafio adicional trata da relação entre essas instâncias deliberativas e os poderes políticos formalmente constituídos, o Legislativo e o Executivo. Uma vez que os Conselhos, especificamente, são instituições criadas por Lei, pressupõe-se que o Poder Legislativo, ao criá-los, aceitou compartilhar com eles algumas das suas prerrogativas legais e institucionais quanto à proposição e decisões acerca da política de assistência social. Assim também é com relação ao Poder Executivo, propositor da criação desses espaços, pois se assim o fez também demonstrou sua intenção em compartilhar decisões acerca da gestão pública pela qual é responsável com Conselhos e Conferências, inclusive integrando sua composição. Nesse sentido, espera-se que as instituições do sistema político estejam articuladas com Conselhos e Conferências, como partes de um sistema integrado de participação, representação e deliberação da política de assistência social, e que referendem as decisões tomadas nesses espaços, consideradas tão legítimas quanto às produzidas nos demais.

Por fim, há o desafio que diz respeito à finalidade da própria política de assistência social e o papel das instâncias de deliberação. Os últimos anos foram testemunhas do intenso esforço do governo brasileiro em organizar o Sistema Único de Assistência Social, bem como de propiciar a todos os seus cidadãos padrões de vida dignos, que lhes assegure não só a sobrevivência, mas a inclusão social e política plena, que garante o *status* de cidadania. Esse empenho tem contado com o apoio de parcela significativa da

sociedade brasileira e já tem mostrado seus frutos: tanto o SUAS tem se consolidado como é possível verificar mudanças significativas na condição de vida de muitos brasileiros, que ascenderam de renda e que vivenciam novos processos de inclusão. No entanto, ainda há muitos que ainda se encontram sem a proteção social que lhes é devida como direito.

As Conferências de Assistência Social, na medida em que devem avaliar a política e propor formas de aperfeiçoá-la, têm a possibilidade de tratar desse tema de forma ampliada, colocando-o nas agendas dos Conselhos, dos governos e do Legislativo e indicando a necessária atuação para a superação da pobreza, especialmente aquela em condições extremas. Alterar essa realidade é um desafio não só para a política da assistência social, mas para todas as políticas públicas e, em especial, para todos aqueles que compreendem que uma sociedade solidária e justa é uma condição necessária para a manutenção e o desenvolvimento da própria democracia. Nesse sentido, entender que o campo da assistência social tem estruturado um complexo sistema que integra participação, representação e deliberação, com espaços próprios, formais e informais, que se articulam a outras instituições do sistema político contribui para pensar e propor estratégias também coordenadas que promovam efetivamente a emancipação tão desejada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Debora R. Deliberação nos conselhos de saúde e educação de Juiz de Fora: limites e possibilidades do controle social. In: LÜCHMANN, L.H.H; SELL, C.E.; BORBA, J. (Orgs.). **Movimentos sociais, participação e reconhecimento**. Florianópolis: Boiteux, 2008.

BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Denílson L; MELO, Rúrion Soares. **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007.

BOHMAN, James. **Public deliberation**: pluralism, complexity and democracy. Cambridge: MIT Press, 1996.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Balanço do Censo 2010 e resultados referentes aos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social**. 2011. (Apresentação realizada para o Conselho Nacional de Assistência Social).

COHEN, Joshua; ROGERS, Joel. Associations and Democracy. In: WRIGHT, Erik. O. (Ed.) **The Real Utopias Project**. London; New York: Verso, v. 1, 1995.

DRYZEK, John. **Foundations and Frontiers of Deliberative Governance**. Oxford: University Press, 2010.

CUNHA, Eleonora Schettini M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRTIER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

_____. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006). Belo Horizonte. Universidade Federal de Minas Gerais. 2009. Tese (Doutorado) apresentada ao Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

FARIA, Claudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. **A participação social no Nordeste.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

FARIA, Cláudia Feres; PETINELLI, Viviane; LINS, Isabella L. **Conferências de Políticas Públicas como um sistema integrado**: uma análise comparada das Conferências de Assistência Social e Política de Mulheres. Belo Horizonte, 2011 (mimeo).

GOODIN, Robert. Sequencing Deliberative Moments. In: GOODIN, R. E. **Innovating Democracy**. Cambridge University Press, 2008.

HENDRIKS, Carolyne. Integrated Deliberation: civil society´s dual role in deliberative democracy, **Political Studies**, v. 54. 2006.

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

PARTICIPAÇÃO COMO DESAFIO E CONQUISTA

EDVAL BERNARDINO CAMPOS[9]

INTRODUÇÃO

Os processos de formulação, implementação e gestão das políticas sociais e, em particular, da assistência social, de acordo com os preceitos constitucionais em vigor no Brasil, ocorrem sob os signos da descentralização político-administrativa, na perspectiva municipalizadora, da universalização dos direitos à proteção social e da participação política. A finalidade deste artigo é discutir, particularmente, a diretriz da participação da sociedade segundo o ideal de controle social consignado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

De forma bastante objetiva, a matéria que se coloca como ponto de apreciação diz respeito ao envolvimento da sociedade civil nos assuntos que conformaram e pautam a agenda da assistência social brasileira desde a I Conferência Nacional de Assistência Social em 1995 até a VII, realizada em 2009. As questões que pretendo elucidar tratam das conquistas, nesta área, que refletem as demandas, pressões e contribuições emanadas da sociedade civil e dos desafios, obstáculos e dificuldades que se colocam como pontos relevantes para avançar neste campo.

Nesta abordagem, três conceitos são estruturantes: participação política, aqui debatida na perspectiva apontada por Nogueira (2004); sociedade civil, baseada na abordagem de Gramsci (2000, 2001 e 2004) e controle social, nos termos em que reflito, cuja síntese está publicada na revista *Serviço Social e Sociedade nº 88*. Do ponto de vista metodológico, esta reflexão descritiva e analítica baseia-se, principalmente, em fontes bibliográficas e nas observações decorrentes de minha participação nas conferências nacionais, estaduais e municipais[10].

1. A REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E SEUS ATORES

O Brasil da década de 1980 foi palco de importantes manifestações políticas direcionadas para a redemocratização do Estado, tendo como elemento aglutinador o combate à ditadura militar, instaurada em 1964. Sob a consigna das "Diretas já", diferentes forças sociais e políticas construíram uma diversifi-

9 PROFESSOR DOUTOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA); MEMBRO DO CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS (2008-2011); E CONSELHEIRO DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS) GESTÃO 2008-2010.

10 ESTA REFLEXÃO SUCINTA NÃO TEM COMO OBJETIVO APRECIAR A PARTICIPAÇÃO DAS REPRESENTAÇÕES GOVERNAMENTAIS NOS ESPAÇOS DOS CONSELHOS.

cada agenda de lutas, cuja heterogeneidade se plasmou na Assembleia Nacional Constituinte e obviamente no produto do seu trabalho: a Constituição aprovada em outubro de 1988.

A principal novidade no processo de redemocratização do Brasil, indiscutivelmente, foi a presença da sociedade civil nas jornadas cívicas. As manifestações do período congregaram e mobilizaram forças sociais e políticas para além dos tradicionais partidos políticos e do movimento sindical. Grupos feministas, movimentos étnicos, comunitários, agremiações estudantis, artistas de diferentes áreas de atuação ocuparam a cena pública para apresentar seus protestos contra as forças do arbítrio instaladas em 1964, bem como para apresentar seus projetos para um novo Brasil.

A denominada Nova República, nascida da articulação das forças conservadoras comprometidas com uma ruptura pacífica e gradual com o regime dos militares, é produto de um empreendimento político institucional mais limitado que os anseios transformadores e mudancistas das forças progressistas de então, todavia, resultou em conquistas sociais e políticas mais abrangentes que o projeto conservador que lhe deu origem.

A Constituição da República redemocratizada assinala mudanças importantes e inéditas no campo dos direitos civis, sociais e políticos. Tais inovações conferiram-lhe a alcunha de "Constituição Cidadã", em uma clara alusão ao ideal de cidadania consignado na teoria de T.H. Marshall (1967). Cabe adicionar a estes registros que, no desenho federativo vigente a partir de 1988, o município adquire grande significado, constituindo-se em *locus* de poder político no tecido federado. Conforme o disposto no art. 1º da Constituição Federal, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal e constitui-se em Estado democrático de direito.

Com a incorporação do ente municipal à estrutura da Federação, surgem novas arenas para o exercício da atividade política, requerendo, igualmente, dinâmicas de gestão para o agir político comprometida com o ideal democrático. Os processos de descentralização, sobretudo de políticas públicas na perspectiva do município, demandam e ensejam a constituição de novos atores políticos e a implementação de modernos e representativos instrumentos de participação sociopolítica.

Outra medida inovadora da Constituição em vigor diz respeito à fonte do poder republicano. O parágrafo único do art. 1º assim estabelece: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (...)". Diferentemente das nossas constituições republicanas pretéritas, em que "o poder era exercido em nome do povo", nesta o povo delega e exerce poder, possibilitando a convivência de experiências de democracia representativa e democracia participativa.

Do ponto de vista político, o mérito mais conspícuo da democracia representativa é a eleição de governantes, por meio da vontade majoritária dos eleitores; por outro lado, seu limite mais inquietante é a ausência de instrumentos para que o eleitor possa "controlar" o eleito. Este modelo de democracia apoia-se em indivíduos atomizados e dispersos. São eleitores que, conforme Hirst (1992, p. 34), "esco-

lhem algumas das pessoas envolvidas na tomada de decisão governamental, mas não podem escolher diretamente as decisões (...)".

Na perspectiva da democracia participativa, a virtude principal é a possibilidade efetiva de a sociedade participar nos assuntos do governo, aproximando, assim, as decisões governamentais das demandas da sociedade. A crítica mais destacada em relação a este experimento democrático está relacionada à tendência para que interesses corporativos se sobreponham a interesses públicos abrangentes. Este modelo de democracia assenta-se em sujeitos coletivos, ou seja, em entidades da sociedade civil.

Dentre os avanços republicanos inscritos na Constituição de 1988, creio que o título *Da ordem social*, por seu ineditismo, representa a conquista maior para a sociedade brasileira e, em particular, para os grupos sociais pauperizados. De acordo com o texto constitucional, "A ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais" (art. 193)[11].

É no âmbito da seguridade social que situo essa reflexão. Mesmo amparada em um ideal restrito, a seguridade consignada na Constituição brasileira estrutura-se em torno de três políticas públicas – previdência, saúde e assistência social – fundamentais para a proteção social de trabalhadores e outros segmentos não inseridos, de forma regular, nos processos produtivos. É, sobretudo, nas políticas de saúde e assistência social que as diretrizes da participação e do controle social estão contempladas.

A gestão das políticas que conformam a seguridade social adota como diretrizes a descentralização político-administrativa e a participação democrática da sociedade por meio de organizações representativas. Conforme destacado anteriormente, a descentralização enseja a construção de novas arenas para a atuação política, enquanto a participação demanda que novos protagonistas ocupem a esfera pública.

Parece não haver dúvidas que a perspectiva de gestão participativa inscrita na direção destas políticas sociais expressa uma conquista das forças sociais progressistas, merecendo, portanto, o apreço da sociedade civil.

2. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Os termos participação e controle social são distintos do ponto de vista conceitual e são também diferentes enquanto práticas sociais. Nem toda forma de participação contempla, no horizonte de seus objetivos, o controle social; da mesma forma, nem toda perspectiva de controle social tem compromisso com a participação democrática e soberana da sociedade.

11 NÃO É OBJETIVO DESTA ABORDAGEM REFLETIR SOBRE AS LIMITAÇÕES DECORRENTES DA OPÇÃO PELO "PRIMADO" DO TRABALHO E NÃO PELO "ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES SOCIAIS".

É possível identificar, com base em Nogueira (2004), quatro modalidades de participação: assistencialista, corporativa, eleitoral e política.

A "participação assistencialista é de natureza filantrópica ou solidária" (NOGUEIRA, 2004, p.130). Esta prática social, baseada no ideal de ajuda, movida pela compaixão, pelo altruísmo e pela caridade, não tem como fundamento a luta por direitos de cidadania. Não está no seu horizonte a problematização das causas da pobreza e das desigualdades sociais. Desta forma, a força motivadora da participação é o desejo de ajudar o necessitado a minorar seu sofrimento.

A "participação corporativa está dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou categorias profissionais" (NOGUEIRA, 2004, p.131). Esta modalidade de participação tem a virtude de constituir corporações para elucidarem e defenderem interesses específicos; todavia, tendem a subordinar os interesses mais gerais da coletividade ou da classe social aos interesses do grupo que congrega e representa.

A participação corporativa, embora signifique um estágio de práxis social politicamente mais elevada que a participação filantrópica, pela capacidade de problematizar determinados aspectos das desigualdades sociais, permanece aprisionada à miopia dos seus atores que não enxergam a emancipação social como uma conquista da classe social.

A "participação eleitoral não visa apenas à defesa de interesses particulares, mas interfere diretamente na governabilidade (...)" (NOGUEIRA, 2004, p. 132). É indiscutível que a participação eleitoral permite ao cidadão (eleitor) fazer escolhas que transcendem os limites da localidade e da corporação. Todavia, não faculta a participação do eleitor nas escolhas políticas dos eleitos. O cidadão comum, atomizado, não dispõe de recursos e meios para exercer influências nas opções do governante. Desta forma, a participação eleitoral maximiza a força dos partidos políticos e de suas elites dirigentes, sem necessariamente investir de poderes o indivíduo atomizado.

A "participação política realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado. Ela é, assim, uma prática ético-política (...) É essa participação, em suma, que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos" (NOGUEIRA, 2004, p. 133).

Esta modalidade de participação expressa um nível de consciência da parte dos trabalhadores no qual os estreitos interesses corporativos são subordinados pelos interesses de classe. Conforme Gramsci (1978, p. 192), "esta é a fase mais francamente política, que assinala a nítida passagem da estrutura para a esfera das superestruturas complexas (...)". É a condição histórica que, segundo Marx e Engels (1984), permite que os trabalhadores constituam-se em "classe para si".

Do ponto de vista teórico e político, a abordagem do controle social pode basear-se em duas perspectivas. Uma identificada com o controle que o Estado exerce sobre a sociedade; outra na direção que examina o controle que a sociedade desempenha sobre os governantes.

Para Bobbio (2000, p. 248), o controle social que o Estado exerce sobre a sociedade apresenta-se de duas formas principais: "a área dos controles externos e a área dos controles internos". Os instrumentos de controles externos dizem respeito ao próprio poder coercitivo do Estado para impor obediência às regras. Por outro lado, os instrumentos de controles internos são mais abrangentes que a força persuasiva do Estado, envolvem o próprio processo de socialização no qual os indivíduos incorporam valores, normas, metas sociais e símbolos.

Para Berger e Luckmann (1987, p.132),

> *O universo simbólico é evidentemente construído por meio de objetivações sociais. No entanto sua capacidade de atribuição de significações excede de muito o domínio da vida social, de modo que o indivíduo pode "localizar-se" nele, mesmo em suas mais solitárias experiências.*

Diferentemente dos efeitos mais visíveis da força coercitiva presente nos controles externos, os mecanismos de controles internos incorporam-se à dinâmica social de forma naturalizada, raramente questionados.

O debate do controle social sob a ótica da sociedade civil apoia seu fundamento teórico no ideal de democracia participativa, tendo como pressuposto essencial a organização sociopolítica e o compromisso para interferir na agenda governamental.

Desta forma, somente será possível o exercício do controle social em experiências de gestão pública, em cujo ambiente (contexto) exista sociedade civil organizada, representativa e mobilizada para a defesa de interesses públicos.

Entendo que o controle social se efetiva em três dimensões: política, técnica e ética, de forma articulada e indissociável, nos termos a seguir sumariados.

O controle social, em sua dimensão política, materializa-se nas ações e processos que investem a sociedade civil de prerrogativas para influenciar a agenda governamental, apontar direções e definir prioridades. Esta é a principal dimensão do controle social por estar relacionada à definição dos programas de governo a serem executados.

A dimensão técnica do controle social diz respeito à participação da sociedade civil no acompanhamento, fiscalização e avaliação do desempenho governamental. Cabe aos sujeitos coletivos examinarem em que medida suas demandas estão sendo atendidas, que efeitos as ações governamentais estão produzindo, qual o grau de efetividade na vida da sociedade, qual o seu custo e que benefícios apresentam na vida dos seus destinatários.

Nesta dimensão, para além do indispensável trabalho denodado, do empenho e da militância dos conselheiros, é necessário que as instâncias participativas concebidas para este mister (os conselhos, por exemplo) estejam estruturados com equipamentos e recursos, principalmente com pessoal tecnicamente qualificado, para assessorar os conselheiros no cumprimento das atribuições e prerrogativas destas arenas.

A dimensão ética vincula-se à construção de valores, compromissos e práticas sociais empenhadas com a efetivação dos ideais civilizatórios da emancipação e do protagonismo social.

A ideia de controle social que alento contempla a superação de comportamentos sociais e políticos que banalizam a corrupção, o nepotismo e o assistencialismo e que naturalizam a pobreza, a miséria e as desigualdades. O controle social não pode se limitar a uma ação fiscalizatória, seu compromisso civilizatório tem com devir uma sociedade justa, fundada na cooperação e na solidariedade humana.

3. A SOCIEDADE CIVIL NA ARQUITETURA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONQUISTAS E DESAFIOS

A presença da sociedade civil em parcerias com o Estado no campo da assistência social no Brasil não se constitui em uma novidade, da mesma forma que não é inédita a participação dos municípios na execução de programas assistenciais, originados no âmbito do Poder Executivo Federal. Na modalidade de assistência social sob o signo de direitos da cidadania, a originalidade consiste, de um lado, na descentralização político-administrativa na qual o município constitui-se em esfera de poder com prerrogativas para, de forma autônoma, produzir políticas; de outro, no investimento da sociedade civil de atribuições deliberativas.

Enquanto no modelo assistencial desenvolvido pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) até início da década de 1990, o trabalho em parceria com os municípios e com a sociedade civil significava uma necessidade do Governo Federal para reduzir custos com a execução de seus programas, no modelo inscrito na LOAS e efetivado por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a descentralização e a participação da sociedade nos processos de formulação de políticas e no controle das ações se apresentam como diretrizes estruturantes.

De acordo com o disposto no inciso II do art. 204 da Constituição brasileira de 1988, a política de assistência social será regida por diretrizes democráticas, de forma a assegurar "a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle de ações em todos os níveis".

A presença da sociedade civil nas instâncias deliberativas de assistência social é matéria prevista no art. 17 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e os conselhos – principais instrumentos para esta finalidade – são constituídos de forma paritária entre governo e sociedade civil, assegurando-se da parte não governamental uma representação proporcional, contemplando os "representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor (...)".

A principal virtude desta proporcionalidade é a valorização do princípio da isonomia, dificultando, desta forma, a maximização de poder para os setores tradicionalmente organizados e mobilizados, em prejuízo dos setores historicamente excluídos, subalternizados e precariamente organizados.

Outros espaços de participação no SUAS são as conferências, realizadas regularmente a cada dois anos em todo o território nacional, contemplando municípios, estados, Distrito Federal e o nível federal. Estes espaços, constituídos por delegados representantes do governo e da sociedade civil, têm como prerrogativa principal avaliar o desempenho governamental no referido setor e propor diretrizes para o aprimoramento da política.

Esta experiência de exercício paritário em instâncias de proposição e deliberação de políticas reclama estudos mais detalhados sobre a participação da sociedade civil. Diferentes analistas, mesmo considerando que o Estado contemporâneo é permeado por espaços nos quais as contradições se manifestam, alertam para os riscos de institucionalização dos movimentos sociais, do esvaziamento do seu potencial para expressar os conflitos sociais, próprios de uma sociedade estruturada em classes sociais antagônicas e, sobretudo, pela valorização atribuída às práticas e posturas inclinadas para a busca de consensos em uma nítida, porém ressignificada, colaboração de classes[12].

Cabe observar que a presença da sociedade civil nas instâncias de deliberação e proposição da assistência social não tem por base um projeto e/ou um ideal homogêneo aglutinador. Os diferentes atores são signatários ou patronos de projetos societários muitas vezes conflitantes. As assimetrias de interesses entre organizações de assistência, usuários e trabalhadores do setor, por exemplo, expressam a heterogeneidade de agendas nascidas no fértil terreno da sociedade civil.

Tal pluralidade de interesses ilustra, na prática, as múltiplas possibilidades que estas arenas ensejam.

12 VER NOGUEIRA (2004); DINIZ (2010); TATAGIBA (2002).

Conforme Diniz (2010, p. 270), os "espaços de participação são espaços de poder, de mudanças sociopolíticas, porque são espaços possíveis de enfrentamento das contradições e conflitos de classe". Da mesma forma, de acordo com a distribuição, a organização e ação das forças sociais e políticas em disputa poderão se constituir em ambiências reprodutoras e legitimadoras da ordem vigente.

3.1 PRODUTOS DA PARTICIPAÇÃO

Decorridos dezesseis anos da I Conferência Nacional de Assistência Social e após a realização da VII, é possível destacar algumas conquistas resultantes da mobilização e participação da sociedade civil.

A deliberação de maior significado político diz respeito à estruturação das bases institucionais para efetivar a assistência social como direito e afastá-la do tradicional e persistente assistencialismo: a I Conferência (1995) deliberou como objetivo instituir nacionalmente Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social, reestruturar ou criar secretarias de assistência e assegurar a previsão orçamentária da participação municipal no cofinanciamento desta política.

A pesquisa realizada pelo IBGE constatou que, em 2009, 3.900 municípios têm secretarias exclusivas de assistência social (70%) e outros 558 municípios têm secretarias associadas com outras políticas setoriais (28%); a mesma fonte revela que 5.526 municípios têm Conselhos de Assistência Social instalados e em funcionamento e que 5.439 municípios têm fundo próprio para a referida política, representando, respectivamente, 99,3% e 97,7% (IBGE, 2009).

A IV Conferência teve como marco das suas deliberações a organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), regulamentado em 2005 por meio da Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005. É possível afirmar que, em seus fundamentos centrais, o SUAS está estruturado em todo o território nacional, cabendo à maioria absoluta dos municípios a gestão desta política no âmbito de suas respectivas jurisdições. A título de exemplo, a pesquisa anteriormente mencionada revela que 72,5% dos municípios brasileiros implantaram Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

A VI Conferência deliberou sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a qual foi regulamentada pela Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Esta medida, que integra o Plano Decenal de Assistência Social, é fundamental para a "padronização nacional dos serviços e equipamentos físicos do SUAS".

Ao lado destas deliberações, essenciais para a estruturação de um sistema de assistência social público democraticamente constituído para assegurar proteção social aos grupos mais vulnerabilizados, merece destaque o aumento da participação de usuários nas Conferências, em particular de âmbito nacional.

Outro fator destacável é a crescente presença deste segmento nos Conselhos Municipais. De acordo com os registros das últimas Conferências Nacionais (VI e VII), houve uma redução do número de delegados representantes de Entidades de Assistência Social (6,85%) e dos trabalhadores em 1,63%; Todavia, registra-se um crescimento do número de usuários na ordem de 6,09% (CAMPOS, 2006, p. 236). Sobre a presença dos usuários nos Conselhos Municipais, o segmento está presente em 65,8% do total, enquanto os trabalhadores estão em 66% e as entidades de assistência social em 77,3% (IBGE, 2006).

A crescente presença de usuários nas instâncias do SUAS, em tese, significa a investidura dos assistidos – historicamente silenciados – de instrumentos e poderes para interlocução com o governo e com outros segmentos da sociedade. A constituição dos usuários como interlocutores aponta para a possibilidade do questionamento de uma das colunas-mestras do assistencialismo: o clientelismo.

Sem ilusões ufanistas, o envolvimento e a participação dos usuários nos espaços em que se discute, formula e avalia a política de assistência social significa a condição básica, essencial e indispensável para que os participantes deste segmento possam se erguer à condição de cidadãos dotados de direitos efetivos.

Cabe destacar, ainda, como avanço consignado no campo de assistência social, neste período, a regularidade das Conferências, a estruturação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e dos Conselhos em todos os Estados da Federação e no Distrito Federal.

3.2 DESAFIOS PARA O CONTROLE SOCIAL

Haja vista a heterogeneidade social, ideológica e política do tecido que conforma a sociedade civil com atuação no campo da assistência social, é razoável considerar, como hipótese a ser investigada, que nem todos os participantes estão motivados para o exercício do controle social sobre as ações governamentais.

Observações empíricas indicam que algumas entidades foram constituídas para o desempenho de ações de natureza estritamente filantrópicas. São agremiações concebidas para a ajuda, para a redução do sofrimento de pessoas em condições de pobreza e miséria. Parte destas agremiações – e isto não está restrito ao segmento de entidades e organizações de assistência social – é resultante de iniciativas altruístas, confessionais ou laicas, de pessoas que pretendem de alguma forma contribuir para a redução dos dramas sociais que infelicitam legiões de pobres. Tais iniciativas, por sua vez, não se ocupam de conhecer as causas das desigualdades sociais e problematizá-las. Desta forma, por mais nobre que sejam os seus ideais e motivações, não contemplam em suas agendas a defesa da justiça social e dos direitos de cidadania.

Há, também, sob as asas acolhedoras da beneficência, um número expressivo de entidades concebidas para atender os interesses de seus idealizadores ou patronos. O denominado campo filantrópico é, pa-

radoxalmente, embora em escala minoritária, também espaço para práticas que contrariam o interesse público. A legislação que vigorou para o processo de certificação de entidades beneficentes assegurou grandes benefícios às entidades detentoras desta certificação[13]. Segundo Luciana Jaccoud (2010, p. 74), "em 2005, cerca de 5 bilhões de reais foram transferidos a entidades de assistência, educação e saúde, na forma de financiamento indireto para o desenvolvimento das atividades beneficentes. Estes valores representaram 5 vezes mais do que os recursos federais disponibilizados (...)" pelo governo para a execução de serviços da assistência social.

Não soa estranho afirmar que tais entidades – pelos benefícios que auferem – não estejam preocupadas com o avanço do controle social na perspectiva dos movimentos populares.

É preocupante, também, identificar que parte significativa das entidades do setor adota práticas corporativas, supervalorizando os interesses dos respectivos grupos em prejuízo do interesse público. As atitudes corporativas, quase sempre alentadas por opções ideológicas, dificultam a construção de uma agenda política agregadora dos diferentes atores da sociedade civil.

Nos três níveis de governo, as reclamações sobre comportamentos desagregadores dentre representantes da sociedade civil não são fato raro. Em algumas situações, os processos eleitorais para composição dos Conselhos se pautam em comportamentos mesquinhos e conchavos, em detrimento da valorização de critérios políticos, democráticos e públicos.

Observa-se, ainda, que muitos representantes de segmentos sociais integram entidade com precária representatividade, baixa capacidade de mobilização e destituída de meios materiais e políticos para o exercício soberano das atribuições reservadas aos conselheiros. Agrega-se a isso a falta de um diálogo mais sistemático destes representantes com suas entidades de origem e com as entidades integrantes do setor.

É pouco usual da parte dos conselheiros da sociedade civil a leitura, o debate sobre o Plano Municipal de Assistência Social. Grande parte dos conselheiros desconhece o Plano do próprio município, estando, portanto, privado – por não possuir informações acerca da matéria – para o exercício do controle social em sua dimensão mais tangível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões aqui exaradas destacam que avanços no campo da assistência social estão diretamente relacionados no envolvimento da sociedade civil em espaços de controle social. Não arriscaria afirmar,

13 A LEI Nº 12.101, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2009, DISCIPLINA A MATÉRIA REFERENTE AO PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO DE ENTIDADES FILANTRÓPICAS, SEPARANDO-AS PELAS RESPECTIVAS ÁREAS: SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL.

contudo, que tais avanços resultem exclusivamente do seu protagonismo. A meu ver, é importante considerar, no período, conjunturas políticas que favoreceram mudanças significativas, aproximando a assistência social da condição de direito efetivo e reclamável.

A participação em instâncias paritárias é desafio complexo, muito mais quando se considera o histórico de organização da sociedade no campo assistencial. Arriscarei, todavia, indicar algumas medidas para otimizar a presença da sociedade civil nestes espaços.

A primeira, ineliminável, é o investimento na representatividade. Uma sociedade civil com baixa representatividade dificilmente exercerá protagonismo.

A segunda medida é a construção de uma agenda política capaz de dotar a sociedade civil de condições para pautar o governo. Sem um programa mínimo, aglutinador, a sociedade civil atuará de forma dispersa, fragmentada. Não sendo capaz de se constituir em interlocutor qualificado, a sociedade civil será pautada pelo governo.

Terceiro, faz-se necessário aprimorar a normatização sobre as entidades de assistência social. Com os instrumentos disponíveis, ainda é possível que uma mesma entidade participe das eleições em diferentes estados ou municípios com identidades distintas; aqui representa usuário, ali representa trabalhadores etc.

Quarto, os conselheiros precisam ocupar-se dos planos de assistência social para conhecer e debater com a sociedade. É no plano que está consignado, do ponto de vista legal, o compromisso do governo com a sociedade. O desconhecimento deste importante instrumento para o exercício do controle social torna os conselheiros reféns das iniciativas do Poder Executivo.

Por fim, uma preocupação: o aprimoramento sobre a normatização dos atores políticos da assistência social não deve correr o risco de segregar importantes parcelas dos movimentos sociais. Quanto mais robusta, representativa e mobilizada for a sociedade civil, maiores serão as possibilidades para o exercício do controle social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGER, Peter I.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. 7. Ed. Petrópolis: Vozes, 1985. (Antropologia, 5).

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicole; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 5. Ed. Brasília: Editora da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, v. 2, 2000.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência Social: do descontrole ao controle social. **Serviço Social e Sociedade**, v. 26, n.88, p. 101-121, nov. 2006.

DINIZ, Tânia M. R. Godói. Sobre a participação: desafios para o seu exercício na atualidade. In: STUCI, Carolina; PAULA, Renato F.; PAZ, Rosangela (Orgs.). **Assistência social e Filantropia**: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

GRAMSCI, Antônio. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.. 3, 2000.

_____. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 4, 2001.

_____. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2004.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

JACCOUD, Luciana. **Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e tensões contemporâneas entre o público e o privado.** São Paulo: Giz Editorial, 2010.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1984.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social**. **Ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

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

TÁCITO, Caio. **Constituições brasileiras**: 1988. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

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

TEMÁTICA IV

O SUAS e a Erradicação da Extrema Pobreza no Brasil

A SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL E A CENTRALIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

ANA FONSECA[14]

> *I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;*
>
> *II – Garantir o desenvolvimento nacional;*
>
> *III – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*
>
> *IV – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*
>
> *(Art. 3º da Constituição de 1988 - objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil)*[15]

1. INTRODUÇÃO

No Brasil estão dadas as condições para que realizemos os objetivos da nossa Constituição. Aos avanços propiciados pela institucionalização da seguridade social, a partir de 1988, somaram-se outras conquistas objetivas que nos permitem esse passo à frente. O país venceu o ciclo inflacionário, realizamos e projetamos uma recuperação do salário mínimo, o crédito foi responsavelmente ampliado, reencontramos o caminho do desenvolvimento econômico, estabelecemos políticas públicas que alcançaram setores excluídos das melhorias macroeconômicas, aumentamos as possibilidades de mobilidade social e abrimos perspectivas para o crescimento do investimento produtivo.

Como bem caracterizou Lena Lavinas (2011), o Brasil "logrou reduzir significativamente os níveis de

14 SECRETÁRIA DA SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA PARA SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA (SESEP\MDS). A AUTORA AGRADECE A NATHALIE BEGHIN E LUCIANA JACCOUD PELA LEITURA ATENTA E PELAS PERTINENTES SUGESTÕES.

15 QUARENTA ANOS ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988, A DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS (1948) EM SEU ARTIGO XXV AFIRMAVA: TODA PESSOA TEM DIREITO A UM PADRÃO DE VIDA CAPAZ DE ASSEGURAR A SI E A SUA FAMÍLIA SAÚDE E BEM ESTAR, INCLUSIVE ALIMENTAÇÃO, VESTUÁRIO, HABITAÇÃO, CUIDADOS MÉDICOS E OS SERVIÇOS SOCIAIS INDISPENSÁVEIS, E DIREITO À SEGURANÇA EM CASO DE DESEMPREGO, DOENÇA, INVALIDEZ, VIUVEZ, VELHICE OU OUTROS CASOS DE PERDA DOS MEIOS DE SUBSISTÊNCIA FORA DE SEU CONTROLE.

extrema pobreza, ao longo da década de 2000, ao conjugar retomada do crescimento econômico com criação de empregos, ganhos reais do salário mínimo e ampliação da cobertura dos programas voltados aos mais destituídos. Associou, portanto, dinamismo econômico com mais proteção social"[16].

No entanto, a permanência de muitos milhões de brasileiros em situação de grave vulnerabilidade social evidencia que o crescimento econômico, as transferências de renda e a valorização do salário mínimo são condições necessárias, mas não suficientes para afastar a miséria do quadro de urgência nacional.

Parcela significativa dos que vivem na extrema pobreza enfrenta barreiras sociais para vencer a trama da miséria: inserção em territórios de baixo dinamismo econômico, qualificação formal deficiente, falta de acesso a mercados que poderiam consumir seus serviços ou produtos, e exclusão no acesso a serviços sociais básicos.

Ao governo da presidenta Dilma Rousseff coube apresentar à sociedade ações, instrumentos e metas que induzam a nação a vencer este desafio. Este é sentido do Plano Nacional para Superação da Extrema Pobreza batizado "Brasil sem Miséria"[17]. A gestão do Plano será interministerial e contará com instrumentos gerenciais modernos e eficazes. A eficiência também estará dada pela capacidade de monitorar, avaliar e aprender. As falas das ruas, dos especialistas, das organizações não governamentais, dos movimentos sociais, dos povos e comunidades tradicionais, das universidades serão escutadas e incidirão no ciclo gerencial do Plano. As empresas estatais, os bancos públicos, as empresas privadas e todas *as pessoas de bem* já foram convocadas. Ganhará especial destaque no Plano a participação dos governos estaduais e municipais. Nosso país é uma federação com três níveis de governo. Nada se faz de eficiente sem a ativa colaboração destes entes federativos. Uma política federal se transforma em política federativa com a cooperação das instâncias subnacionais.

Note-se que o Brasil sem Miséria se vincula a uma concepção de Estado e democracia respaldada no reconhecimento da atribuição estatal de garantia de direitos. O Plano tem por meta realizar o preceito constitucional de consolidar uma oferta ampliada, coerente e consistente de políticas de promoção e proteção social. Essa oferta dever ser ampla, coerente e consistente, sob responsabilidade pública, contando com a participação e o controle social, e visando a garantia e acesso aos direitos sociais por parte de toda a população, em especial os que ainda estão mais distantes da atuação do Estado.

Nesse processo de avanços das nossas políticas sociais, a assistência social é central para a efetiva implementação do Brasil sem Miséria. Como ressaltaremos mais adiante, tal centralidade deve-se a diver-

---

16 LAVINAS, LENA (2011). ERRADICAÇÃO DA MISÉRIA NO BRASIL: PROCESSOS E PARÂMETROS (VERSÃO PRELIMINAR).

17 O PLANO FOI INSTITUÍDO PELO DECRETO Nº 7.492 DE 02 DE JUNHO DE 2011. PARA MAIORES INFORMAÇÕES, CONSULTAR O PORTAL DO BRASIL SEM MISÉRIA: WWW.BRASILSEMMISERIA.GOV.BR

sos fatores. Esta política pública tem por atribuição processar, nos territórios, as múltiplas demandas da população que vive em situação de pobreza extrema; também opera na referência e contraferência dos potenciais beneficiários do Plano não somente para sua própria rede de serviços socioassistenciais como para os equipamentos das demais políticas sociais; e, a assistência social pode realizar o acompanhamento dos grupos familiares sempre que necessário.

Os expressivos avanços ocorridos nos últimos anos na consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) permitem que a Assistência Social passe a cumprir papel cada vez mais relevante no âmbito da proteção social brasileira. Contudo, muito ainda precisa ser feito. E, está entre nossas atribuições continuar envidando esforços para fortalecer a assistência social como política pública, ampliando e fortalecendo sua capacidade protetiva, assim como promovendo, cada vez mais, sua integração com as demais políticas sociais de modo a que todos os que habitam o território brasileiro possam ter seus direitos sociais efetivados.

2. A SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA COMO ALAVANCA PARA O DESENVOLVIMENTO.

Os quatro eixos estratégicos que organizam as ações do governo da Presidenta Dilma – Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico, Direitos e Cidadania e Superação da Extrema Pobreza – apontam para um ciclo de desenvolvimento sustentado, com estabilidade, distribuição de renda, acesso a serviços públicos, inclusão produtiva e convergência entre ações universais e focalizadas. O Brasil sem Miséria visa a alcançar e ampliar o bem estar social e é parte indissociável da estratégia de desenvolvimento do Brasil e expressão da prioridade condensada no slogan*: um país rico é um país sem pobreza.* Isto é, o Plano pretende ser uma nova e poderosa alavanca para o desenvolvimento do país. Afinal, o processo de ascensão social dos últimos oito anos foi decisivo para diminuir as desigualdades, ampliar o mercado interno e acelerar o crescimento do país. Agora, ao assumir o desafio de superar a miséria, damos mais um passo para ampliar essas conquistas a todos os brasileiros.

O ponto de partida do Plano é que a pobreza atende por diversos nomes: insuficiência de renda; acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia; baixa escolaridade; insegurança alimentar e nutricional; formas precárias de inserção no mundo do trabalho, entre outros. As diversas características que traduzem as distintas manifestações da pobreza têm expressão no território e assim se pode afirmar que a miséria tem nome, endereço, cor e sexo e, embora a renda também seja um indicador de pobreza, trata-se de um mecanismo insuficiente para medir o bem estar. A pobreza se manifesta, sobretudo, em privação de bem estar. Com isto, afirmamos que a pobreza é um fenômeno multidimensional e, portanto, requer também indicadores não monetários para seu dimensionamento. Esta é a perspectiva que organiza o Brasil sem Miséria.

Ademais, a extrema pobreza também se manifesta de diversas maneiras, a depender do território, de aspectos culturais ou de grupos específicos da população: assim, por exemplo, as demandas de pessoas que vivem no campo são diferentes daquelas que habitam nas periferias dos grandes centros urbanos. O mesmo acontece com as populações da região Norte em relação às do Semi-Árido nordestino ou com comunidades quilombolas e catadores de material reciclável. Para levar esses fatores em conta, o Brasil sem Miséria contém estratégias diferenciadas, que se adéquam as distintas necessidades de seus diversos públicos-alvo. As cerca de 70 ações do Plano, implementadas por diversos ministérios, estão articuladas em torno de três grandes eixos: Garantia de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Públicos. Note-se, ainda, que as ações do Brasil sem Miséria serão agrupadas com base em diversos recortes específicos. Dentre eles destaca-se aquele que reúne as ações de cunho universal (educação e saúde), mas, também, os que respeitam as especificidades das áreas urbanas e rurais, com ações distintas para enfrentar os problemas centrais dessas regiões, além daqueles recortes que respeitam os diferentes perfis da população (etário, ocupacional, escolaridade).

Dessa feita, com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável, o Brasil sem Miséria tem por objetivo promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza.

3. A LINHA DE POBREZA EXTREMA E O PÚBLICO DO BRASIL SEM MISÉRIA

3.1 A LINHA DE POBREZA EXTREMA DO BRASIL SEM MISÉRIA

Ao longo do processo de elaboração do Plano houve um grande debate sobre a escolha da linha de pobreza extrema. Opções não faltaram. Seria multidimensional ou seria um corte de renda monetária per capita? Uma linha nacional ou várias linhas regionais? Seria a dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio?[18] Seria a do Departamento Intersindical de Estatística e Estudo Socioeconômicos – DIEESE?[19] Seria a do Programa Bolsa Família?[20] Seria a do Benefício de Prestação Continuada?[21] Seria a da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO?[22] Seria a da Comissão Economia para

18 U$ 1,25 PER CAPITA DIA EM PARIDADE DE PODER DE COMPRA.

19 "SALÁRIO MÍNIMO NECESSÁRIO" DO DIEESE QUE, EM 2010, VARIOU EM TORNO DE DOIS MIL REAIS NOMINAIS.

20 RENDA FAMILIAR PER CAPITA MENSAL DE ATÉ R$ 70,00.

21 RENDA FAMILIAR PER CAPITA MENSAL ATÉ UM QUARTO DO SALÁRIO MÍNIMO.

22 CONSUMO DE 1750 CALORIAS POR PESSOA POR DIA.

a América Latina e o Caribe – CEPAL?[23] Seria a dos países da União Européia?[24] Seria a linha defendida por um(a) dos(as) especialistas brasileiros(as)?

Trata-se de um rico debate, sobre o qual não há consenso[25]. Considerando que não existe no país uma linha oficial de extrema pobreza, o Governo Federal optou como um dos instrumentos de identificação do público-alvo do Brasil sem Miséria por uma linha de rendimentos familiares per capita mensais de até R$ 70,00.[26] As razões para escolhermos essa linha são as seguintes:

(5) Manter a referência na população atualmente atendida pelo maior programa de transferência de renda do mundo de seu tipo (transferência com condicionalidades) – o Programa Bolsa Família. Aumentos de recursos, como o derivado do recente reajuste dos benefícios do Bolsa Família[27], são melhor aproveitados, na perspectiva da superação da extrema pobreza, uma vez que beneficiam proporcionalmente mais crianças e jovens, os mais vulneráveis aos efeitos da pobreza. Esse tipo de ação seletiva pode ter mais impacto do que uma ampliação da cobertura do programa.

(6) O valor dessa linha é semelhante a dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, das Nações Unidas, instrumento mundialmente utilizada para avaliar os avanços no que se refere à diminuição da miséria no mundo.

(7) Os Estados e municípios mais ricos, onde o valor de uma linha local é maior do que a da linha nacional escolhida, contam, em sua maioria, com programas próprios de transferência de renda. Nestas situações, a melhor solução é a integração local dos programas existentes. Na ausência de programa próprio, o desafio será pactuar a complementação estadual ou municipal referente aos repasses já garantidos pelo Programa Bolsa Família.

---

23 CONSUMO DE 2.200 CALORIAS POR PESSOA POR DIA.

24 UMA PESSOA EM SITUAÇÃO DE POBREZA EXTREMA PERCEBE 40% DA RENDA MEDIANA.

25 PARA INFORMAÇÕES SOBRE ESSE DEBATE, RECOMENDA-SE A LEITURA DE TEXTOS TAIS COMO: FERES, JUAN CARLOS E MANCERO, XAVIER (2001). ENFOQUES PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA. BREVE REVISIÓN DE LA LITERATURA. SANTIAGO DE CHILE, CEPAL; VINHAIS, HENRIQUE E SOUZA PORTELA, A. POBREZA RELATIVA OU ABSOLUTA? A LINHA HÍBRIDA DE POBREZA NO BRASIL. TRABALHO APRESENTADO À ANPEC, JULHO DE 2006; QUESADA, CHARO. AMARTYA SEN E AS MIL FACETAS DA POBREZA. PONTO DE VISTA. BIDAMÉRICA. REVISTA DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. DISPONÍVEL EM: HTTP://WWW.IADB.ORG/IDBAMERICA; IBARRA, ANTONIO. METODOLOGIA DE CÁLCULO DAS LINHAS E DAS ESTIMATIVAS OFICIAIS DE POBREZA E INDIGÊNCIA NO BRASIL. BRASÍLIA. RJ: NOVEMBRO DE 2005; ALBERNEZ CRESPO, ANTÔNIO PEDRO; GUROVITZ, ELAINE. A POBREZA COMO UM FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL. IN: RAE-ELETRÔNICA.VOLUME 1, NÚMERO 2, JUL-DEZEMBRO/2002; NARAYAN, DEEPA, PRITCHETT, LANT AND KAPOOR, SOUMA. MOVING OUT OF POVERTY: SUCESS FROM THE BOTTOM UP. BANCO MUNDIAL, 2009.

26 VER DECRETO Nº 7.492 DE 02 DE JUNHO DE 2011 QUE INSTITUI O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA.

27 EM 01 DE MARÇO DE 2011, OS PAGAMENTOS DOS BENEFÍCIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA FORAM REAJUSTADOS EM 19,4%, EM MÉDIA. OS VALORES PAGOS IRÃO VARIAR DORAVANTE DE R$ 32,00 PARA R$ 242,00, DE ACORDO COM A RENDA MENSAL DA FAMÍLIA E O NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. OS BENEFÍCIOS QUE TIVERAM O MAIOR AUMENTO FORAM OS DESTINADOS AOS MENORES DE 17 ANOS: PARA ESSE GRUPO POPULACIONAL, O INCREMENTO DO VALOR DA TRANSFERÊNCIA FOI DE 45%.

Nessas condições, segundo dados do Censo de 2010 do IBGE[28], o público prioritário do Plano é constituído por 16,2 milhões de pessoas, ou seja, aqueles com renda familiar mensal per capita menor ou igual a R$ 70. Isso corresponde, segundo os dados preliminares do, a 8,5% da população brasileira.

3.2 O PERFIL DA POPULAÇÃO EXTREMAMENTE POBRE

De acordo com os dados do Censo 2010 do IBGE, a população extremamente pobre é negra (71%), localizada nas regiões Norte e Nordeste (75%) e é afeta proporcionalmente mais a área rural. Com efeito, no campo, de cada quatro brasileiros, um é extremamente pobre. Nas cidades, essa relação é de um para vinte (ver Tabela 1).

Tabela 1: Distribuição da população total e população em extrema pobreza segundo Grandes Regiões e situação do domicílio

	População total					
	Total	Urbano	Rural	% Total	% Urbano	% Rural
Brasil	190.755.799	160.925.792	29.830.007	100,0	84,4	15,6
Norte	15.864.454	11.664.509	4.199.945	100,0	73,5	26,5
Nordeste	53.081.950	38.821.246	14.260.704	100,0	73,1	26,9
Sudeste	80.364.410	74.696.178	5.668.232	100,0	92,9	7,1
Sul	27.386.891	23.260.896	4.125.995	100,0	84,9	15,1
Centro-Oeste	14.058.094	12.482.963	1.575.131	100,0	88,8	11,2
	População em extrema pobreza					
	Total	Urbano	Rural	% Total	% Urbano	% Rural
Brasil	16.267.197	8.673.845	7.593.352	100,0	53,3	46,7
Norte	2.658.452	1.158.501	1.499.951	100,0	43,6	56,4
Nordeste	9.609.803	4.560.486	5.049.317	100,0	47,5	52,5
Sudeste	2.725.532	2.144.624	580.908	100,0	78,7	21,3
Sul	715.961	437.346	278.615	100,0	61,1	38,9
Centro-Oeste	557.449	372.888	184.561	100,0	66,9	33,1

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS.

28 MDS. O PERFIL DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL COM BASE NOS DADOS PRELIMINARES DO UNIVERSO DO CENSO 2010. NOTA. BRASÍLIA, 02 DE MAIO DE 2011.

No que se refere à questão racial, o fato de a maioria absoluta dos extremamente pobres ser negra (pretos e pardos) resulta não somente de discriminação ocorrida no passado, mas, também de um processo ativo de preconceitos e estereótipos raciais que legitimam, ainda nos dias de hoje, procedimentos discriminatórios (ver Tabela 2). Daí que o sucesso do Brasil sem Miséria resultará em efetiva redução da expressiva desigualdade entre negros e brancos, que poderá representar, nas palavras do Prefeito de Aracajú, Edvaldo Nogueira, ume "nova abolição".[29]

Tabela 2: Distribuição da população em extrema pobreza por cor ou raça, segundo situação do domicílio

Situação do domicílio	Total	Cor ou raça				
		Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena
Total	100,0	26,1	9,0	1,1	61,8	2,0
Urbano	100,0	29,1	10,1	1,2	59,1	0,5
Rural	100,0	22,7	7,6	1,0	64,9	3,8

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS

Quanto à distribuição dos extremamente pobres entre homens e mulheres, note-se que apenas reflete a distribuição demográfica da população brasileira (ver Tabela 3). Isso porque, o calculo da linha identifica o extremamente pobre como um individuo que habita um domicilio com uma renda por pessoa mensal de até R$ 70,00. Tal procedimento supõe, a priori, que todos os membros de uma família extremamente pobre são igualmente extremamente pobres, ou seja, essa metodologia não leva em consideração a questão da desigualdade de distribuição de renda dentro do domicilio. Mas o fato é que parte significativa das desigualdades entre homens e mulheres está relacionada ao que ocorre dentro do domicilio e afeta de maneira distintas pessoas de sexos diferentes. Como no Brasil a maior parte dos domicílios é constituída por casais, a tendência é que, na média, haja um número semelhante de homens e mulheres extremamente pobres. Assim, para combater as desigualdades de gênero, teremos que recorrer a outros instrumentos.

29 DISCURSO PROFERIDO NO LANÇAMENTO DO BRASIL SEM MISÉRIA, EM NOME DOS PREFEITOS DO PAÍS. BRASÍLIA, 02 DE JUNHO DE 2011. O ÁUDIO DO DISCURSO PODE SER ACESSADO NA PÁGINA:

HTTP://WWW.YOUTUBE.COM/WATCH?V=CUJFCPCSJSG

Tabela 3: Distribuição da população em extrema pobreza por sexo, segundo situação do domicílio

Situação do domicílio	Total	Sexo	
		Homens	Mulheres
Total	100,0	49,5	50,5
Urbano	100,0	47,4	52,6
Rural	100,0	51,9	48,1

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS

As informações referentes às faixas etárias apontam para a necessidade de políticas sociais voltadas para a população mais jovem: metade dos que vivem na pobreza extrema tem até 19 anos de idade (50,9%). As crianças até 14 anos representam cerca de quatro em cada dez indivíduos em extrema pobreza no Brasil (39,9%). Essa distribuição é bastante próxima quando se considera a situação do domicílio nas áreas urbanas (39,0%) e nas áreas rurais (41,0%) (ver Tabela 4).

Tabela 3: Distribuição da população em extrema pobreza por faixa etária, segundo situação do domicílio

Situação do domicílio	Total	Faixa etária						
		0 a 4 anos	5 a 14 anos	15 a 17 anos	18 ou 19 anos	20 a 39 anos	40 a 59 anos	60 anos ou mais
Total	100,0	12,0	27,9	7,2	3,7	27,6	16,5	5,1
Urbano	100,0	11,8	27,2	7,0	3,6	27,1	16,1	7,2
Rural	100,0	12,3	28,6	7,4	3,9	28,3	16,9	2,6

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS

3.3 A MULTIDIMENSIONALIDADE DA POBREZA EXTREMA E O MAPA DAS CARÊNCIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

É importante considerar que em relação às principais tarefas do Plano, a linha da pobreza extrema jogará um papel complementar por que sabemos que onde há forte privação de bem estar há elevado contingente de pessoas pobres também pelo critério da renda monetária. Além do mais, as transferências de renda (o Bolsa-Família, por exemplo) não encerram um fim em si mesmo, embora seja tentadora

a possibilidade de produzir efeitos imediatos sobre indicadores de renda (pobreza e desigualdade) por meio de transferências. Promover ações coordenadas e utilizar recursos adicionais, quando necessário, para proteger com serviços e de forma mais integral aos extremamente pobres – em especial as crianças em idade pré-escolar que são os mais vulneráveis entre os vulneráveis – é mais eficaz para retirar as famílias da armadilha da pobreza na qual se encontram e, conseqüentemente, melhorar suas condições de vida.

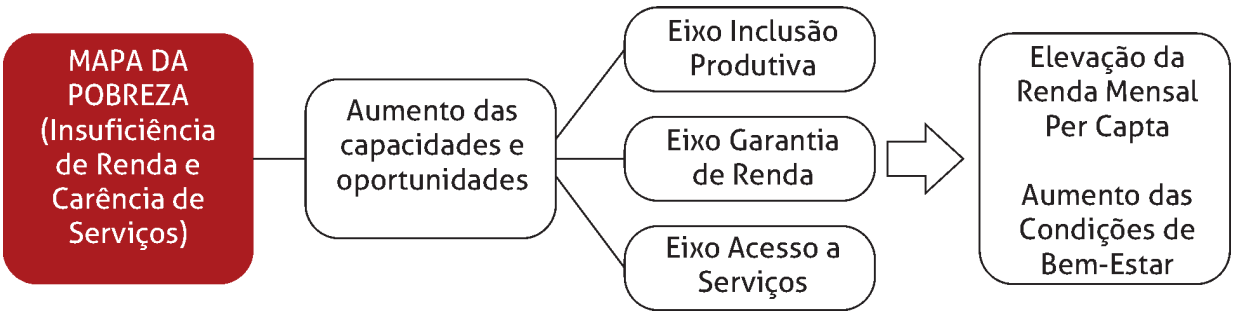
Ademais da construção do mapa de insuficiência de renda a partir da linha da pobreza extrema, para completar a identificação do público alvo do Plano, estamos elaborando o mapa de carências de serviços públicos também levando em consideração as informações censitárias do IBGE. Para tal, serão levantados indicadores de carências de serviços de abastecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário, destino do lixo, entre outros.

A justaposição dos dois mapas, o de insuficiência de renda e o de carências sociais, nos permitirá localizar os territórios onde se encontram as pessoas com déficit de direitos, sujeitos da ação do Brasil sem Miséria.

4. A BUSCA ATIVA E OS EIXOS DO BRASIL SEM MISÉRIA

Em seu discurso de posse, a presidenta Dilma afirmou que o crescimento é condição para a superação da miséria, mas que isoladamente não seria capaz de vencê-la. A superação da miséria, segundo a presidenta, "exige prioridade na sustentação de um longo ciclo de crescimento" – com ele serão gerados os empregos necessários para as atuais e as novas gerações –, mas será com crescimento, associado a fortes programas sociais, que venceremos a desigualdade de renda e promoveremos o desenvolvimento regional. A Presidenta enfatiza o papel central do Estado como garantidor dos direitos de cidadania e ressalta o princípio da solidariedade presente nesta perspectiva: "Isso significa custos elevados para toda a sociedade, mas significa também a garantia do alento da aposentadoria para todos e serviços de saúde e educação universais. Portanto, a melhoria dos serviços públicos é também um imperativo de qualificação dos gastos governamentais". O Plano, coerente com a orientação da Presidenta, busca aumentar as capacidades e oportunidades das pessoas que vivem em situação de pobreza extrema de modo a que, em 2014, conheçam uma elevação de sua renda e um aumento de seu bem estar social. Para tal, como mencionado anteriormente, as ações do Brasil sem Miséria estão organizadas em torno dos eixos de Garantia de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Públicos, conforme ilustra o Gráfico 1:

Gráfico 1– Brasil sem Miséria: Eixos de Atuação



Para alcançar seus objetivos, o Brasil sem Miséria também está desenhando um mapa de empreendimentos socioeconômicos – atuais e projetados no futuro –, de modo a fazer com que o desenvolvimento se transforme em oportunidades de ocupação e renda e em acesso a direitos sociais para a população que vive em situação de miséria. Associado ao mapa da pobreza construído pelos indicadores de insuficiência de renda e de carência de serviços sociais, poderemos identificar, por exemplo, as famílias que ainda não foram incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais e que não acessam o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada ou o Luz para Todos, seja por falta de informação, seja por viverem em localidades ainda não alcançadas pela ação do Estado.

4.1 A BUSCA ATIVA

Esse é o propósito da "Busca Ativa" que atravessa os três eixos do Plano: trata-se de uma estratégia inédita que tem por objetivo central incluir no Cadastro Único para Programas Sociais as famílias que vivem fora da rede de proteção e promoção social bem como de outras ações do poder público. Estima-se que cerca de 800 mil famílias estão atualmente nessa condição. Os gestores estaduais e municipais da Assistência Social estão sendo chamados a coordenar o processo de identificação dessas milhares de famílias extremamente pobres e viabilizando o esforço de ir aonde elas estão, rompendo barreiras sociais, políticas, econômicas e culturais que segregam pessoas e regiões.

Além de contar com as equipes locais da Assistência Social, a Busca Ativa mobilizará um conjunto de instituições bem como promoverá cruzamentos de cadastros. Ademais serão implementadas diversas medidas, como, por exemplo, a assinatura de um protocolo de colaboração entre os Ministérios do Desenvolvimento Social e da Saúde, a ser operado pelos Agentes Comunitários de Saúde: será um ins-

trumento importante para a identificação de novos beneficiários por meio de um sistema de referência e contra referência. Do mesmo modo, o cotejamento das informações do Censo Escolar do Ministério da Educação com aquelas contidas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal continuará nos permitindo identificar potenciais beneficiários do Programa Bolsa-Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) das crianças com deficiência.

4.2 OS EIXOS DO PLANO

EIXO 1: GARANTIA DE RENDA

No primeiro eixo de atuação do Brasil sem Miséria, o de Garantia de Renda, destaca-se a ampliação do Programa Bolsa Família, com suas condicionalidades vinculadas à educação, à saúde e como meio para garantir o direito à alimentação. Além das 800 mil novas famílias que serão identificadas no futuro próximo pela estratégia Busca Ativa, foram incorporados 1,3 milhões de crianças e adolescentes até 15 anos de idade. Isso porque, o limite dos benefícios variáveis foi ampliado de três para cinco filhos[30]. Tal decisão deve-se ao fato de que a pobreza extrema acomete, especialmente, as crianças e os jovens.

Uma das novidades do Brasil sem Miséria é o Programa Bolsa Verde consiste no pagamento de um auxilio trimestral de R$ 300,00 a famílias em situação de pobreza extrema que conservam ativos ambientais[31]. As pessoas mais pobres terão, assim, um novo incentivo para a manutenção e conservação dos recursos naturais presentes em florestas, em reservas extrativistas e em áreas de desenvolvimento sustentável. Esse programa representa uma aliança inovadora entre as agendas social e ambiental e dá início, em caráter inédito, à implementação de uma política de adaptação às mudanças climáticas.

EIXO 2: INCLUSÃO PRODUTIVA

No segundo eixo, o de Inclusão Produtiva, as estratégias são distintas para as áreas rural e urbana:

Inclusão Produtiva na Área Rural

No campo, onde se encontra pouco menos da metade da população extremamente pobre do Brasil, a prioridade é aumentar a produção do agricultor familiar por meio de orientação e acompanhamento

30 VER O DECRETO Nº 7.494 DE 02 DE JUNHO DE 2011.

31 VER MEDIDA PROVISÓRIA N° 535, DE 02 DE JUNHO DE 2011 QUE INSTITUI O PROGRAMA DE APOIO À CONSERVAÇÃO AMBIENTAL, O BOLSA VERDE.

técnico, oferta de insumos e água. Além disso, o governo irá assegurar aos agricultores familiares o acesso aos mercados, tanto os institucionais através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como os privados, por intermédio de acordos com as redes de supermercados e restaurantes.

Inclusão Produtiva na Área Urbana

A inclusão produtiva nas áreas urbanas busca gerar ocupação e renda para os mais pobres, entre 18 e 60 anos de idade, mediante cursos de qualificação profissional, intermediação de emprego, ampliação da política de microcrédito e incentivo à economia popular e solidária, entre outras ações de inclusão social que devem beneficiar cerca de dois milhões de pessoas. Para tal, o Governo Federal, junto com Estados e prefeituras, elaborou o Mapa de Oportunidades: trata-se de um conjunto de empreendimentos socioeconômicos, de sistemas públicos de emprego e renda, entre outras ações disponíveis nas cidades para incluir produtivamente as famílias identificadas pelo Mapa da Pobreza. Assim, unindo esses dois instrumentos, o Brasil Sem Miséria vai promover um crescimento econômico mais inclusivo, gerando novas oportunidades de trabalho e renda.

4.2.3 EIXO 3: ACESSO A SERVIÇOS

Nesse eixo, trata-se de localizar no território a ausência do Estado ou os vazios institucionais que contribuem para reproduzir a extrema pobreza. A partir desse diagnóstico e, em acordo com os ministérios, prover as cestas de serviços e benefícios ajustadas a cada realidade local, fazendo as adequações necessárias para que o Estado brasileiro atenda de modo eficiente essas populações. A oferta de energia elétrica, o acesso à água, à documentação e a rede de serviços socioassistenciais são alguns exemplos, conforme pode ser observado no Gráfico 2.

A elevação da renda, a inclusão produtiva e o acesso a serviços públicos terão como público alvo prioritário os grupos atendidos pelo Programa Bolsa Família. Não faria sentido assegurar renda a alguns, serviços a outros e inclusão produtiva a terceiros. Isto significa apenas que os grupos familiares com transferência de renda e déficit de direitos estarão abrigados nos demais eixos do Plano. Significa, também, que o instrumento facilitador da sinergia entre estes eixos é o Cadastro Único para os Programas Sociais do Governo Federal em sua versão 7.0.

Vale informar que além do Programa Bolsa-Família, o CadÚnico constitui-se em instrumento de cadastramento para a Tarifa Social de Energia Elétrica, para o Programa de Cisternas, para o Brasil Alfabetizado, para o Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outros, inclusive nas esferas municipal e

estadual. O CadÚnico tem sido largamente utilizado para o cruzamento com outros registros administrativos públicos, como, por exemplo, a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e, o Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM), entre outros.

Por fim, para garantir a melhoria no atendimento da população em situação de pobreza extrema e a adoção de novas abordagens, será realizada uma ampla campanha nacional de mobilização e sensibilização de servidores nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal.

5. A ARQUITETURA DO BRASIL SEM MISÉRIA E A CENTRALIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

5.1 O MDS COORDENA O BRASIL SEM MISÉRIA

A superação da extrema pobreza é uma tarefa do governo brasileiro e requer o envolvimento de todos. Para tanto, o Brasil sem Miséria é um Plano que tem data para alcançar suas metas: 2014. Nesse sentido, a partir de determinação presidencial foi estruturada uma força tarefa que tem a função "extraordinária" de desenhar, implementar e monitorar o Plano nos próximos quatro anos. Sem querer reinventar a

roda, mas buscando aprimorar e fortalecer as políticas e programas existentes, além de criar algumas inovações, o Brasil Sem Miséria mobiliza, de forma articulada, a estrutura do governo federal, dos estados e municípios reconhecendo as características do federalismo brasileiro. O Plano, ancorado numa perspectiva intersetorial, cria, renova, amplia e, especialmente, integra dezenas de ações das áreas da assistência social, segurança alimentar e nutricional, saúde, educação, moradia, geração de ocupação e renda e desenvolvimento agrário, entre outras. A principal razão para a escolha deste método de trabalho é reparar déficits de cobertura e melhorar a eficiência horizontal e vertical da ação do poder público. Como mencionamos anteriormente, está subjacente a idéia de que o crescimento econômico é necessário e da maior importância, mas o desenvolvimento social, em particular o combate à extrema pobreza, exige ações bem direcionadas e, na medida em que sejam públicas e previsíveis, esperamos que induzam novos investimentos, criem mais oportunidades para todos em um círculo de inclusão virtuoso.

A responsabilidade pela gestão do Plano está a cargo de um Comitê Ministerial de alto nível, integrado pela Casa Civil da Presidência da República e pelos ministérios da Fazenda, do Planejamento e do Desenvolvimento Social. A coordenação do Brasil sem Miséria é do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) que está estruturando um sistema do monitoramento e avaliação de modo a informar regularmente a sociedade sobre o andamento do Plano bem como para aperfeiçoar continuamente as ações de combate à extrema pobreza.

Antes de seu lançamento, apresentamos o Brasil sem Miséria para um conjunto importante de atores sociais. Conversamos com os governadores e suas equipes bem como com associações de prefeitos. No que se refere à sociedade civil, em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República organizamos oito Diálogos. Tais encontros tiveram por objetivos principais apresentar a concepção do Plano e sua estrutura bem como colher comentários, críticas e sugestões para seu aprimoramento. Grande parte das contribuições será incorporada ao longo de sua implementação, uma vez que se trata de estratégia em processo contínuo de aperfeiçoamento[32]. E mais: os momentos de interlocução com a sociedade apenas se iniciaram com essa primeira rodada de conversas. A proposta é continuar e aprofundar a participação social no Brasil sem Miséria, tanto por intermédio dos espaços consagrados de articulação, pactuação e deliberação das políticas públicas que integram o Plano (conferências, conselhos, comissões, entre outros) como por intermédio de mecanismos complementares de concertação social.

---

32 O CONJUNTO DOS DIÁLOGOS DO BRASIL SEM MISÉRIA MOBILIZOU 452 PESSOAS ORIUNDAS DE CERCA DE 80 ORGANIZAÇÕES DE ABRANGÊNCIA NACIONAL (CENTRAIS SINDICAIS, MOVIMENTOS SOCIAIS, REDES E ONGS, COMUNIDADES RELIGIOSAS, SETOR EMPRESARIAL E CONSELHOS DE POLÍTICAS SOCIAIS, INCLUINDO O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

5.2 O PAPEL ESTRATÉGICO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Não é por acaso que a coordenação do Brasil sem Miséria é do Ministério que abriga a Política Nacional de Assistência Social e que lidera a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esses integram as espinhas dorsais do Plano. Com efeito, não será possível atingir as famílias em situação de pobreza extrema nos territórios sem a efetiva interveniência da proteção social básica e especial. E isso por diversos motivos.

Em primeiro lugar, porque na maioria dos municípios brasileiros a responsabilidade pelo Cadastro Único é da área de assistência social das prefeituras. Além disso, a estratégia Busca Ativa e a implementação de novos procedimentos para inclusão de grupos populacionais específicos (como, por exemplo, catadores de material reciclável, população em situação de rua, comunidades quilombolas ou extrativistas) requer os conhecimentos e habilidades dos trabalhadores\as da assistência social.

Em segundo lugar, porque a assistência social é capaz de resgatar o público do Brasil sem Miséria para dentro das políticas sociais. Com efeito, os mais de 7 mil Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e cerca de 2 mil Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) espalhados por todo o território e atuantes nos territórios de maior vulnerabilidade representam uma importante porta de acesso aos direitos sociais para as família que vivem em pobreza extrema. E a competência para referir e contra referir, não somente no campo da assistência, mas, também, para as demais políticas (saúde, educação, segurança alimentar, desenvolvimento agrário etc.) coloca a assistência social em condição estratégica para integrar a rede de atenções e serviços que possibilitará outra condição de dignidade ao cidadão brasileiro.

E, em terceiro lugar, porque, conforme destaca Aldaíza Sposati[33], houve um inegável avanço nos últimos anos na progressiva consolidação da assistência social como política pública que assegura direitos sociais e que, para tal, articula a concessão de benefícios (materiais ou em espécies) com o acesso aos serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial. Apesar das dificuldades que ainda subsistem, muitas foram as conquistas desde a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, passando pelas normas operacionais que possibilitaram a progressiva descentralização das ações e dos processos decisórios, a consolidação do pacto federativo bem como a participação social e a criação do Fundo Nacional de Assistência Social, até a implementação da Política Nacional de Assistência Social e a implantação do SUAS e de seu sistema próprio de informações (SUASWeb). Cada vez mais, ganha densidade o fato de que a assistência social constitui-se em política com responsabilidades próprias que opera em completude com as demais políticas sociais e econômicas e é essa sua força para assegurar

33 SPOSATI, ALDAIZA. "HORIZONTES DA E PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL DE 2009: ELEMENTOS PARA DISCUSSÃO". TEXTO APRESENTADO NO SEMINÁRIO "POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: NOVOS DESAFIOS", ORGANIZADO PELA FUNDAP EM 30 DE JUNHO DE 2009.

sua centralidade no Brasil sem Miséria.

Não queremos dizer com isso que a batalha está ganha, pois muitos são os desafios que nos aguardam. Para dar conta da missão "extraordinária" de superação da pobreza extrema precisaremos envidar esforços para aperfeiçoar e ampliar o SUAS, em todas suas dimensões. Mas temos certeza que contaremos com o apoio dos gestores, trabalhadores e usuários do sistema para, numa perspectiva intersetorial, ampliar a agenda de respostas sociais do Estado de modo a assegurar a todos os brasileiros os direitos de cidadania.

6. PALAVRAS FINAIS

O Brasil sem Miséria é sem dúvida um Plano ousado e ambicioso. No entanto, é eticamente necessário e perfeitamente possível eliminar as manifestações extremas que negam a um vasto contingente da população a possibilidade de viver uma vida minimamente digna. Para tanto, claros compromissos são requeridos e não apenas do Governo Federal, se não que envolvendo as três esferas de governo e os demais poderes, além de contar com decisiva participação e controle social. Superar os desafios postos à articulação intra e intergovernamental bem como à participação social implica, antes de mais nada, aprimorar os mecanismos de diálogo, gestão e pactuação, reconhecendo a institucionalidade e especificidade de cada política que integra o Brasil sem Miséria. Também implica em firmar compromissos e acordos, públicos e republicanos, entre gestores, que ultrapassem a formalidade da assinatura de documentos legais e se revertam em efetivos serviços públicos comprometidos com a universalização da cidadania.

Conforme destacou a Presidenta Dilma Rousseff no ato de lançamento do Plano: "Não tenham a menor dúvida de que eu farei a minha parte, eu darei o melhor de mim. Eu sei que o combate à miséria é uma luta difícil, sei que nós vamos enfrentar muitos desafios. Aliás, os desafios não me imobilizam, os desafios não me tornam refém. Ao contrário, sempre foram eles que me fizeram avançar na vida, sempre. E nenhum de nós pode se dar ao luxo de ser refém do medo ou da timidez. Eu acho que todos nós, cada um de nós, eu tenho certeza disso, nós somos reféns de nossos sonhos e de nossos compromissos com o Brasil. Sei que os senhores e as senhoras aqui presentes pensam assim também. Por isso, eu tenho certeza de que nós vamos, juntos, vencer este desafio. Tenho certeza disso".[34]

---

34 ACESSAR O DISCURSO DE POSSE DE DILMA ROUSSEFF NA PÁGINA:

HTTP://WWW.BRASIL.GOV.BR/NOTICIAS/ARQUIVOS/2011/01/01/LEIA-INTEGRA-DO-DISCURSO-DE-POSSE-DE-DILMA-ROUSSEFF-NO-CONGRESSO

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

SUAS

CNAS Conselho Nacional de Assistência Social

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA