

Sumário

APRESENTAÇÃO.....	4
Fernando Damata Pimentel	
CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: Trajetória de avanços e desafios ...	5
Eleonora Schettini M. Cunha	
PARTICIPAÇÃO, DELIBERAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: A atuação dos conselhos e conferências de assistência social na construção do SUAS	22
Isabella Lourenço Lins	
O PAPEL DOS ESTADOS NO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	42
André Quintão	
Rosilene Cristina Rocha	
A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: Avanços e desigualdades.....	54
Maíra dos Santos Moreira	
Márcia Miranda Soares	
IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS: o papel das Diretorias Regionais da SEDESE	73
Ana Maria Silveira Reis	
Gilberto Donizete Ribeiro	
TERRITÓRIOS DE PROTEÇÃO SOCIAL	83
Ana Cláudia Castello Branco Rena	
Cristiano Andrade	
Marcel Belarmino	
OS TRABALHADORES DO SUAS EM MINAS GERAIS: uma análise da evolução dos recursos humanos na política de Assistência Social	91
Gabriele Sabrina da Silva	
Suzanne Cristina Horta Silva	
SOBRE A CATEGORIA ECONÔMICA DOS GASTOS PÚBLICOS COFINANCIADOS PELOS FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	114

Fernando A Brandão

**UM MODELO DE FINANCIAMENTO QUE RETRATE AS VÁRIAS MINAS E OS
GERAIS..... 122**

Simone Aparecida Albuquerque

Jaime Rabelo Adriano

**DESAFIOS DO PROVIMENTO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL
PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO SUAS 131**

Geralda Luiza de Miranda

**CONDIÇÕES DE ACESSIBILIDADE FÍSICA DAS UNIDADES DE ACOLHIMENTO:
Uma análise comparativa entre Minas Gerais e o Brasil 180**

Elder Carlos Gabrich Junior

Pedro Henrique Costa Pinto

RURALIDADES CONTEMPORÂNEAS: o Brasil é mais rural do que se imagina 199

João Paulo Freire

Luiza Mascarello

**BOLETIM DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL/ SUAS MINAS GERAIS Nº 1
População rural: estudo técnico sobre as características e a oferta de serviços da
proteção social básica para esse público no Estado de Minas Gerais 219**

FICHA TÉCNICA

Governador

Fernando Damata Pimentel

Vice Governador

Antônio Andrade Eustáquio Ferreira

Secretário de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

André Quintão Silva

Secretária Adjunta de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

Rosilene Cristina Rocha

Chefe de Gabinete

Ronaldo José Sena Camargos

Subsecretária de Assistência Social

Simone Aparecida Albuquerque

Subsecretário de Trabalho e Emprego

Antônio Roberto Lambertucci

Organização

Cesar Augusto Calinçani Pereira

Diagramação e revisão

Anderson Rodrigo Lima Santos

Cesar Augusto Calinçani Pereira

APRESENTAÇÃO

Governador Fernando Damata Pimentel

APRESENTAÇÃO

Tenho a satisfação e o orgulho de apresentar esta Revista organizada pela Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), que reúne pesquisas, indicadores e reflexões de gestores, trabalhadores e especialistas para subsidiar e enriquecer os debates da XI Conferência Estadual de Assistência Social, instância máxima de deliberação dessa Política Pública. Cumprimento o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), os delegados e delegadas eleitas, renovando os compromissos assumidos à frente do Governo de Minas: governar com a participação e o controle social no planejamento e na execução das políticas públicas para promover o desenvolvimento com redução das desigualdades regionais e sociais e ampliação da proteção social.

Quero destacar que a XI Conferência Estadual de Assistência Social reveste-se de importância singular por diversas razões e podemos citar três. O ano de 2015 é comemorativo dos dez anos de início da implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e em todo o Brasil as conferências avaliam as grandes conquistas sociais obtidas no País nesse período e as redefinições de rumos necessárias ao seu aperfeiçoamento e consolidação no próximo decênio.

Em Minas Gerais, esse processo teve uma amplitude e riqueza inéditas, com as Conferências Municipais na quase totalidade dos 853 municípios e as 15 Conferências Regionais de caráter deliberativo, realizadas pelo CEAS e a SEDESE, em sintonia com o momento que vivemos no estado. Aqui, o ano 2015 marca, concretamente, o novo modo de governar: realizamos os Fóruns Regionais de Participação nos 17 Territórios de Desenvolvimento, uma redefinição regional não aleatória, mas calcada nas identidades, vocações, potencialidades e demandas plurais de Minas, que se expressaram para subsidiar a elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

Finalmente, a XI Conferência de Assistência Social tem significado especial em Minas Gerais pela centralidade que as políticas sociais já assumiram nas ações do nosso Governo, sendo-nos o mais caro e prioritário objetivo superar a pobreza e as desigualdades sociais. A Assistência Social, construída em conjunto pelos gestores, trabalhadores, usuários e entidades socioassistenciais, reconhece cada cidadão e cidadã para atuar no sentido mais amplo da garantia de direitos, e tem papel importante na articulação das políticas públicas, contribuindo para que atuem integradas e potencializem os resultados. É assim a Minas que queremos: com políticas regionalizadas e participativas, direcionadas ao desenvolvimento com justiça e cidadania.

Boa leitura, bons debates e um ótimo trabalho a todos.

CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: Trajetória de avanços e desafios

Eleonora Schettini M. Cunha¹

Introdução

A assistência social, no Brasil, é uma inovação como política pública de responsabilidade do Estado, bem como por trazer em sua estrutura normativa a previsão da democratização de sua gestão, diretriz assegurada constitucionalmente, em 1988, e pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993. Associada ao processo de descentralização, que orientou a reorganização do Estado brasileiro, essa inovação se traduziu na criação de conselhos de assistência social nos três níveis de governo, complementados por conferências periódicas.

Mais recentemente, em 2005, foi criado e iniciou-se a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que se estrutura a partir de pactos estabelecidos pelos entes federados, de modo a realizar ações coordenadas entre eles para que a política alcance àqueles que dela necessitam em todo e cada município do país. O SUAS, por sua vez, reafirma a existência e o funcionamento de uma complexa rede de espaços de deliberação, que vão desde os fóruns, em que a participação é organizada pela sociedade civil; as conferências, em que a participação é franqueada a delegados e convidados que deliberam sobre diretrizes gerais para a política; as comissões intergestores tripartite e bipartite, que reúnem os gestores dos níveis de governo e visam a coordenar as suas ações por meio de pactos amplamente negociados; os conselhos, estruturas permanentes, vinculadas ao gestor (geralmente o órgão responsável pela política no estado e no município), com natureza deliberativa e composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil, que têm como objetivo possibilitar a participação da sociedade, por meio de organizações e associações civis, na formulação da política e no controle de suas ações.

Implantar esses espaços inclusivos de deliberação pública, que ampliam a democracia, é um duplo desafio para a área da assistência social: o de propiciar inclusão social e inclusão política. As características deliberativas desses espaços apontam para a importância que a “voz” adquiriu na política contemporânea. É por meio da presença vocal, ou seja, da expressão e da argumentação, que os participantes podem apresentar os

¹ Professora do Departamento de Ciência Política da UFMG, pesquisadora do Projeto Democracia Participativa (PRODEP) e do Grupo de Estudos em Democracia e Justiça, ambos da UFMG.

temas que consideram relevantes para o debate público, as opiniões que perpassam os diferentes segmentos acerca desses temas, os anseios quanto às prioridades na área da política pública, enfim, discutir e, quiçá, produzir acordos públicos que repercutem na sociedade como um todo.

As conferências de assistência social, que integram este complexo sistema deliberativo da política, têm sido pouco estudadas, especialmente se for considerada a relevância que adquiriram nos últimos anos. Elas mobilizam um número expressivo de participantes, em todo o país, que tratam de temas considerados importante para a institucionalização e a consolidação da política de assistência social e mesmo do SUAS. As deliberações das conferências, ao serem homologados pelos conselhos em forma de resoluções adquirem poder vinculante, ou seja, devem ser implementadas pelos gestores e tornam-se juridicamente contestáveis.

Essa importância das conferências e o que temos aprendido com elas são o tema deste artigo, que busca apresentar como tem sido a trajetória de sua implementação e alguns dos aprendizados adquiridos nesses vinte anos de realização das conferências de assistência social. Nessa direção, o artigo trata da experiência de mobilização e participação na assistência social e suas mudanças como respostas aos contextos histórico-políticos brasileiros, como surgiram e se expandiram as conferências no repertório da participação no país e como tem sido este processo na área da assistência social. Algumas reflexões sobre este aprendizado estão nas considerações finais.

Mobilização e participação na assistência social

Durante o longo período que antecedeu o direito à assistência social pública como dever do Estado, pouca ênfase foi dada à participação social e sua relevância para a construção deste campo, especialmente quando se tratava de seus usuários, percebidos como beneficiários das ações desenvolvidas pelas instituições públicas e privadas que atuavam nesta área. Essa relação gerou, na maior parte das vezes, uma atitude passiva e cordata daqueles que demandam a assistência e não uma postura ativa e propositiva, que estimula a organização e a participação. Essa visão foi reforçada, muitas vezes, por uma ação profissional que estabelecia uma relação de hierarquia e autoridade com os usuários (SPOSATI et al, 1989; 1992; SPOSATI, 1997).

Algumas iniciativas que objetivavam estimular a participação e promover a mobilização social foram experimentadas desde a década de 1950, como as técnicas de

desenvolvimento de comunidade, introduzidas por influência norte-americana, que visavam a propiciar a organização social das comunidades, estimulando e orientando mudanças consideradas importantes para a sua integração ao processo de modernização levado em curso pelos governos nacionais. Nesse sentido, a participação era percebida como a contribuição das populações locais, seja por meio direto ou por intermédio de suas lideranças, aos técnicos que desenvolviam programas governamentais, tanto com informações sobre problemas locais quanto na execução dos próprios programas, ou seja, era vista como adesão aos programas de governo (CUNHA, 2013).

No entanto, as contradições que foram sendo identificadas pelas equipes de profissionais que atuavam nesses programas, geraram questionamentos quanto à imposição de técnicas pelas agências internacionais e uma maior criticidade quanto à intencionalidade da ação. Essa tensão propiciou que se estabelecesse uma disputa quanto aos objetivos do desenvolvimento de comunidade. Assim, nas instituições que utilizavam da estratégia de desenvolvimento de comunidade passaram a existir grupos que reorganizaram e reorientaram suas ações, de modo a estimular processos de conscientização e uma participação diferenciada, visando à autonomia dos sujeitos, sua organização coletiva, bem como seu envolvimento nas decisões que diziam respeito à sua vida de modo a transformarem sua realidade (CUNHA, 2013).

Durante o regime autoritário militar, iniciado em 1964, mantiveram-se as duas perspectivas de mobilização e participação social. De um lado, as experiências de participação desenvolvidas pelos governos com a intenção de envolver a população na execução de ações previamente definidas, ou seja, uma participação estruturada no interior do Estado e, portanto, controlada e instrumental. Por outro lado, grupos de profissionais e estudantes que se articularam aos moradores das áreas prioritárias desses programas, buscando dar outra direção ao processo de mobilização e organização da comunidade, tendo a ação educativa como principal estratégia. A premissa que orientava esses profissionais e estudantes era do reconhecimento dos usuários da assistência social como sujeitos de sua história e de que a participação é um processo social que decorre da compreensão dos sujeitos quanto à posição que ocupam na estrutura social e os condicionantes de sua posição, levando-os a agir coletivamente para alcançar os fins que almejam (SOUZA, 1993).

Foram esses pressupostos que permearam as mobilizações que ocorreram no campo da assistência social durante o processo de redemocratização e que propiciaram a construção da ideia de participação democrática envolvendo usuários, trabalhadores e

prestadores de serviços nas decisões sobre as diretrizes e prioridades que deveriam nortear as ações públicas nessa área de política. A ideia de participação desses atores estava associada à de controle dos agentes públicos pela sociedade, como meio de assegurar a efetivação dos direitos socioassistenciais e a continuidade das ações governamentais. Assim, durante o período da Assembleia Nacional Constituinte houve uma forte mobilização desses atores para assegurar que a Constituição Federal garantisse não só o direito à assistência social pública não contributiva, como também o direito à participação da comunidade nas decisões relacionadas à área. Altera-se expressivamente o significado da participação, assim como os resultados esperados quanto à sua concretização.

Os atores protagonistas da assistência social, àquela época, apostaram fortemente no potencial da participação tanto para fortalecer a política pública de assistência social quanto o próprio regime democrático. Essa aposta se concretizou com a introdução da diretriz de participação da população “na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, conforme consta no artigo 204, da Constituição Federal de 1988. No entanto, era necessário dar um formato a essa participação e isso só ocorreu com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, que estabelece os conselhos e as conferências como os espaços de concretização da participação. Mas de onde surgiu a ideia das conferências como um dos meios de viabilizar a participação na assistência social? Vejamos a seguir.

A trajetória das Conferências de Políticas Públicas no Brasil

Os estudos mostram que a realização de conferências nacionais ocorre desde o governo de Getúlio Vargas, que instituiu as conferências nacionais de educação e saúde, em 1937, áreas de políticas que, àquela época, integravam um mesmo ministério. A primeira – de saúde – só foi realizada quatro anos depois e tinha o propósito de formular programas federais de forma colaborativa com estados e municípios e, com isso, produzir acordos entre as unidades da federação para que eles fossem efetivamente implementados. Com isso, as conferências tinham como principais participantes alguns poucos representantes dos três níveis de governo e especialistas na área (por exemplo, 70 na primeira conferência de saúde) e um caráter técnico-administrativo (SOUZA et al, 2013).

Após essas experiências iniciais, apenas a área da saúde continuou a realizar conferências periodicamente e, nesse processo, foi incorporando a participação de outros segmentos da sociedade e temas que eram de seu interesse, não mais só aqueles que eram relativos às ações governamentais. A 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, em pleno processo de abertura política e redemocratização, é uma marco para se compreender as mudanças que ocorreram neste campo. Ela ampliou significativamente a participação – estiveram presentes na etapa nacional cerca de 4.000 delegados – o que evidencia o potencial de mobilização e de participação que este processo adquiriu ao longo do tempo. O próprio tema da conferência – a criação de um sistema único de saúde para todo o país – demonstra que os debates adquiriram um caráter político e não mais técnico-administrativo (SOUZA et al, 2013).

A experiência exitosa da área da saúde foi inspiradora para diversas outras políticas públicas que passaram a organizarem-se na década de 1990 em âmbito nacional, algumas delas com diretrizes explícitas de participação da sociedade, conforme a Constituição Federal de 1988, como é o caso da assistência social. Para se ter ideia de como as conferências ganharam relevância como estratégia de participação política e de gestão compartilhada, desde a primeira (realizada em 1941) até as realizadas no ano de 2011, 70% delas ocorreram a partir de 2003. Para este período, estima-se, em média, a participação de 117.000 pessoas em cada processo conferencial, o que indica o espantoso número de mais de 8 milhões de participantes em conferências ao longo de oito anos (SOUZA et al, 2013), o que denota o potencial dessas inovações institucionais para a ampliação da participação política no âmbito do Estado.

Os estudos indicam que há características muito semelhantes entre a maioria das conferências que ocorrem atualmente, ainda que algumas poucas sejam bem “atípicas”. As conferências “típicas”, ou mais usuais, são “processos participativos marcados pela interação entre Estado e sociedade, convocados pelo Poder Executivo e desenvolvidos em etapas interconectadas [nas quais] representantes governamentais e não governamentais são escolhidos para as etapas seguintes” (SOUZA et al, 2013, p. 45). Os resultados dos diálogos de uma etapa são levados para a outra, até alcançarem o nível nacional, quando são estabelecidas diretrizes para as políticas públicas que deverão compor as agendas governamentais (Idem, p. 40).

É possível afirmar, portanto, que as conferências de políticas públicas adquiriram muita relevância nos últimos anos. Elas tanto mobilizam um grande número de atores sociais e políticos na avaliação e na definição de diretrizes para uma área de política,

quanto possibilitam a articulação das unidades da federação, no intuito de estabelecer parâmetros comuns para a ação. Esses aspectos são extremamente relevantes para a área da assistência social, que tem se institucionalizado de forma gradativa, mas não homogênea, em todo o território nacional. As conferências tornaram-se processos de avivamento dos compromissos públicos assumidos pelo Estado brasileiro (nos seus três níveis de governo) para a garantia dos direitos socioassistenciais, bem como espaços efetivos de compartilhamento de decisões entre Estado e sociedade para o alcance de objetivos comuns.

A trajetória das conferências de assistência social

As Conferências estão mencionadas na LOAS, desde 1993, quando se faz referência às competências do Conselho Nacional de Assistência Social, a quem cabe a convocação das conferências ordinárias a cada dois anos, com a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema. A atualização da LOAS (Lei nº12.435), em 2011, pouco acrescentou sobre esses espaços, apenas afirmando que as diretrizes emanadas das conferências nacionais devem orientar as atividades de acompanhamento da execução da política de assistência social, bem como a apreciação e a aprovação da proposta orçamentária pelos conselhos. A PNAS considera as conferências como espaços de participação e de controle social, com o papel de “avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado” (PNAS, 2004, p. 45).

A NOB-SUAS de 2005, ao tratar das conferências no SUAS, considera-as como instâncias de deliberação do Sistema (conjuntamente com os conselhos) que visam a avaliar e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do SUAS. Informa que serão convocadas pelos respectivos conselhos, na periodicidade estabelecida na LOAS. Já a NOB-SUAS de 2012, estabelece que as conferências, realizadas a cada biênio, integram o sistema democrático e participativo de gestão e controle social do SUAS e que devem ser organizadas e sustentadas pela respectiva esfera de governo. Além disso, estabelece que a União deve coordenar a formulação e a implementação da PNAS e do SUAS conforme as diretrizes propostas pelas conferências nacionais

O que se verifica a partir da análise das normas que regulamentam a assistência social é que há muito pouca regulação das conferências, especialmente quando comparadas aos conselhos. Nesse sentido, o desenho institucional e as regras de

funcionamento são efetivamente estabelecidos a cada evento, dando uma maior flexibilidade aos organizadores. Por outro lado, a pouca regulação não implicou na não institucionalização das conferências. Pelo contrário, as conferências evidenciam-se como instituições políticas que funcionam de forma intermitente, acionadas por outra instituição política, permanente – os conselhos – e que efetivam o exercício do poder político daqueles que participam, pois nelas se busca a solução de conflitos sobre diretrizes para a política e se toma decisões que deverão ser implementadas pelos diferentes atores do SUAS.

A efetivação das conferências no âmbito da assistência social se inicia com a chamada “Conferência Zero”, pois a LOAS ainda não havia sido promulgada e, portanto, não havia a obrigação legal de realização de conferências. Ainda assim, a Conferência teve o importante papel de discutir o projeto da LOAS, que estava em tramitação no Congresso Nacional. Desde então, já se realizaram nove e está em processo a realização da décima conferência nacional de assistência social.

Os temas que orientaram os debates e as decisões tomadas nas conferências nacionais, ao longo deste período, mostram o amadurecimento da própria política: inicialmente, questões mais estruturantes demandavam a atenção dos participantes e foram sendo substituídas por questões mais específicas, focadas em fatores que foram considerados estratégicos para o aperfeiçoamento da política e do Sistema Único de Assistência Social, este mesmo instituído após deliberações da IV Conferência, realizada em 2003. O quadro a seguir evidencia esse caminho².

² Verifica-se uma quebra na sequência de realização da conferência nacional, que vinha sendo convocada ordinariamente a cada dois anos, uma vez que no ano de 1999 decidiu-se aplicar a Lei 9720/91, que instituía a sua realização a cada quatro anos. No entanto, estados e municípios realizaram seus encontros, independentemente da convocação nacional, o que pode ser verificado pela numeração de algumas conferências, que estão um número acima da nacional.

Conferência	Tema	Mês / ano de realização
Conferência “Zero”	Discussão do Projeto da Lei Orgânica da Assistência Social	Junho / 1993
I Conferência	Assistência Social: direito do cidadão e dever do Estado	Novembro / 1995
II Conferência	O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social – Construindo a Inclusão – Universalizando Direitos	Dezembro / 1997
III Conferência	Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios	Dezembro / 2001
IV Conferência	Assistência Social como Política de Inclusão: Uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos	Dezembro / 2003
V Conferência	SUAS - PLANO 10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política de Assistência Social no Brasil	Dezembro / 2005
VI Conferência	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social - SUAS	Dezembro / 2007
VII Conferência	Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social – SUAS	Novembro / 2009
VIII Conferência	Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores	Dezembro / 2011
IX Conferência	SUAS: 8 anos de conquistas	Dezembro / 2013
X Conferência	Consolidar o SUAS de vez rumo a 2016	Dezembro / 2015

Quadro 1 – Temas das Conferências Nacionais de Assistência Social e ano de realização

Fonte: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>

Uma vez que as normas que regulam o SUAS não colocam regras para a realização das conferências, o que se verifica é que elas têm sido convocadas a cada dois anos, ou seja, de forma regular e periódica, cabendo aos conselhos, em cada nível de governo, criar suas próprias regras. Um aspecto interessante é que as conferências têm mantido a mesma lógica de representação utilizada nos conselhos: a paridade na constituição dos delegados – 50% de representantes do governo e 50% de representantes da sociedade civil (trabalhadores, usuários, entidades de assistência social).

De modo geral, as Conferências de Assistência Social têm apresentado um desenho institucional com pouca variação ao longo dos anos em que têm acontecido. Elas são convocadas por ato do Poder Executivo federal em conjunto com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), quando é divulgado o tema que orientará a conferência – previamente definido pelo CNAS – e o regulamento geral da conferência, onde consta o período de sua realização, as regras relacionadas às etapas estaduais e municipais e ao preenchimento das vagas para participantes da conferência nacional, dentre outras. Essa convocação dá início ao processo conferencial que se inicia nos municípios, ocorre no âmbito estadual e chega ao nível nacional, nesta sequência. Assim, estabelece-se um fluxo de debates e decisões sobre o tema da conferência que percorre todos os municípios que a realizam e chega ao âmbito da federação.

Outro conjunto de regras compõe o chamado regimento interno, que trata da conferência em si mesma, especificando o formato dos trabalhos, as regras de decisão, o tempo para cada atividade que será realizada durante a conferência (palestras, grupos de trabalho, oficinas, plenárias etc.), dentre outros aspectos. A discussão e a aprovação do regimento é a primeira atividade das conferências e possibilita que todos os que delas participam possam discutir e decidir sobre as regras às quais estarão submetidos. Este é um aspecto muito importante, pois identifica o potencial das conferências em produzir decisões legítimas.

De modo geral, o desenho institucional da conferência nacional orienta e serve como parâmetro para os níveis estadual e municipal, mas tem-se observado algumas inovações, especialmente no nível local, onde os gestores fazem adequações em razão da extensão territorial do município, do número de habitantes ou mesmo de alguma estratégia que deseja fortalecer. Para que as conferências possam se efetivar, cabe ao gestor de cada nível de governo arcar com os custos da sua realização, que incluem desde a divulgação e a mobilização das pessoas até a preparação da infraestrutura necessária para a efetivação, a elaboração e distribuição do material de apoio, os deslocamentos dos participantes até o local de realização, dentre outros (CUNHA, 2012).

Geralmente, o processo de mobilização dos cidadãos envolve o convite à participação em reuniões preparatórias para a conferência, que podem ocorrer nos locais onde são prestados os serviços socioassistenciais, como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Para essas assembleias, todos os moradores do bairro ou região são convidados a participar. O processo tem duração variada e é organizado de modo que os participantes

tenham acesso a alguma reflexão acerca da temática da conferência, geralmente propiciado por uma palestra ou exposição realizada por convidado, e recebam informações sobre a política e as ações desenvolvidas pelo gestor e parceiros. Outra atividade é a avaliação quanto à pertinência e o desempenho da política municipal e a proposição de uma agenda para a área, seja quanto a diretrizes, seja quanto a ações. Esta etapa também é denominada de local, regional ou distrital e dela saem os participantes da conferência municipal (CUNHA, 2012).

A etapa seguinte, a conferência municipal, apresenta variação no número de dias, principalmente em função do tamanho do município, podendo ocorrer em mais de um dia. Os participantes, escolhidos nas reuniões ou assembleias preparatórias, aprovam o regimento interno que orientará a deliberação na conferência. De modo geral, há a apresentação de palestra(s) abordando o tema da conferência, proferida(s) por especialistas ou estudiosos do tema, de modo a propiciar algum nivelamento de informação entre os participantes, e conseqüente reflexão. A seguir há a apresentação de propostas para o debate, o que pode ocorrer em grupos de tamanho variado, e os resultados desta discussão são levados para votação numa plenária final, da qual participam todos os delegados. Nesse momento quando são decididas as deliberações que integrarão o relatório final da conferência, a ser encaminhado ao gestor municipal e ao conselho, para que possa integrar os documentos que organizam a etapa seguinte, a conferência estadual. Nas conferências municipais são eleitos os delegados que participarão da conferência estadual representando os municípios, conforme as regras estabelecidas pelos organizadores da etapa estadual (CUNHA, 2012).

As etapas seguintes – conferências estaduais e a nacional – seguem desenhos semelhantes. As principais alterações dizem respeito ao número maior de participantes por evento (já houve conferência nacional com cerca de 3.000 participantes), ao tempo maior de duração da conferência (dois a cinco dias), às estratégias para acesso à informação e para condução dos debates e à necessidade de maior apoio dos órgãos gestores estadual e nacional, uma vez que aumentam os gastos com deslocamentos (do município de origem para o município onde ocorrerá a conferência), estadia e alimentação. Os custos associados aos processos participativos indicam o necessário dispêndio governamental para a realização das conferências, o que implica a previsão de recursos orçamentários correspondentes, um indicador importante para verificar a centralidade (ou não) dos processos participativos na gestão governamental (CUNHA, 2012).

Esse fluxo das conferências possibilita identificar um sistema deliberativo, nos termos analisados por Petinelli, Lins e Faria (2011), que tem início no nível local e se estende ao nacional, o que amplia significativamente as oportunidades de participação política. As conferências locais / distritais / regionais e municipais são realizadas num nível de proximidade que não só reduz os custos de participação, como também possibilita que questões concretas e relacionadas ao cotidiano das pessoas sejam por elas debatidas e decididas, o que pode significar efetiva partilha de poder. Além disso, a depender dos desenhos adotados, as conferências realizadas em espaços mais próximos dos cidadãos podem mobilizar um número significativo de pessoas interessadas, o que amplia seu potencial de participação.

Por outro lado, a realização das conferências no nível estadual e no nível nacional também indica que é possível encontrar soluções para efetivar a participação em outras escalas, não somente no nível local. Nesse caso, a conexão entre os processos participativos ocorre por meio das deliberações que são decididas em cada nível e que seguem para o nível seguinte, quando são colocadas para o debate público novamente, bem como pelos participantes eleitos – os delegados – que passam a representar o conjunto dos participantes do nível anterior na conferência seguinte.

O que aprendemos com as Conferências de Assistência Social

As conferências têm ocorrido regularmente na assistência social. Ao longo do período em que têm sido realizadas, as nove conferências nacionais contabilizam a participação de cerca de 15.000 pessoas³ no nível nacional. As conferências subnacionais (estaduais e municipais) têm alcançado cerca de 90% dos municípios e 100% dos estados brasileiros e para se ter uma ideia do alcance dessa mobilização, em 2009 cerca de 900 mil pessoas participaram do processo conferencial nos três níveis de governo, dentre trabalhadores, usuários, membros de entidades de assistência social e governantes (Caderno de Textos, 2011). Somente as conferências estaduais de 2009 mobilizaram 20.620 participantes, sendo 36% de representantes governamentais, 16% igualmente para usuários, entidades de assistência social e convidados/observadores, 10% de trabalhadores, 4,5% de estudiosos / pesquisadores e o restante dos participantes foram autoridades convidadas, delegados natos (conselheiros estaduais) e equipe organizadora (Anais, 2009).

³ Conforme dados colhidos nos Anais e Relatórios Finais das nove conferências já realizadas, disponíveis no site <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>.

Pesquisa realizada junto aos participantes da VIII Conferência⁴, revela que a maioria dos participantes tem trajetória de participação em associações, uma ou mais delas, de forma cumulativa (religiosas – 34%, temáticas – 29%, comunitárias – 25%, profissionais – 23%, partidos políticos 20%). Também chama atenção o seu envolvimento com conselhos de políticas públicas: 34% participa de um conselho, 30% de dois conselhos, 14% de três conselhos e 7% de mais de três conselhos. Também evidencia o perfil dos participantes: sexo feminino (61%), com idade entre 25 e 55 anos (78%), negros (46%), com nível superior completo (69%, sendo 40% com pós-graduação), funcionários públicos (39%).

Os temas debatidos nas conferências têm sido efetivamente relevantes para a consolidação da política em todo o país. Além disso, algumas deliberações das conferências, acatadas pelo CNAS, resultaram em reordenamentos importantíssimos para a área. Um exemplo da relevância dessas conferências para a área foi a avaliação dos dez anos de implantação da LOAS, que ocorreu em 2003, na IV Conferência, e que resultou na deliberação pela instituição da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, o que ocorreu em 2004 e 2005, respectivamente. Também nessa conferência deliberou-se pela suspensão de financiamento do governo federal por meio de convênios, estabelecendo-se o repasse automático entre fundos para custear os serviços socioassistenciais.

A conferência realizada em 2005 resultou no Plano Decenal de Assistência Social, o SUAS Plano 10, em que foram elencadas as prioridades para a efetivação do sistema até 2015 e na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH). Das conferências seguintes resultaram o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, ambos pactuados em 2009. Os resultados das conferências que normatizaram aspectos relevantes da área trouxeram, sem dúvida, impactos na organização e no funcionamento do Sistema.

Os debates em torno desses temas, iniciados nos municípios, culminaram nas respectivas conferências nacionais. Para 88% dos participantes da VIII Conferência, nesses debates fica evidente o confronto de ideias, sendo que para 15% deles prevalece a

⁴ Os dados apresentados são resultados da pesquisa “Democracia, participação e representação: contribuições das inovações institucionais brasileiras”, coordenada pela autora e financiada pela FAPEMIG, e realizada com participantes da VIII Conferência Nacional de Assistência Social, de 2011, com autorização do CNAS. Foram ouvidas as opiniões de 180 delegados, colhidas em questionário autoaplicado.

voz dos representantes de governos, para 23% prevalece a voz da sociedade civil e para 47% há um equilíbrio na participação entre esses representantes.

Na percepção da maioria dos participantes (67%) da conferência de 2011, o governo implementa um número médio e/ou pequeno das decisões tomadas nesses espaços, sendo que 20% considera que todas ou a maioria das decisões são implementadas. A conferência de 2013, num formato inédito, realizou o monitoramento de todas as deliberações das conferências que ocorreram de 2005 até 2011, com o intuito de verificar em que medida elas foram cumpridas e o quanto ainda se precisava avançar para cumpri-las. A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) elaborou um documento analítico, no qual informa a situação do conjunto de deliberações das conferências e justifica os dados encontrados (MDS/SNAS, 2013). A tabela a seguir sintetiza as informações daquele documento.

Os dados sobre as deliberações evidenciam que os temas com maior número de decisões são a Gestão do SUAS e o Financiamento, com 28% e 23%, seguidos da Gestão dos Serviços (20%) e da Gestão do Trabalho (18%). No entanto, o percentual de implementação das decisões obedece a uma ordem diversa: 71% das decisões sobre regionalização, 59% sobre Gestão do Trabalho, 57,6% sobre Gestão dos Serviços, 49,4% sobre Gestão do SUAS e 42% sobre Financiamento. Chama a atenção o baixo percentual de implementação das deliberações sobre benefícios e transferência de renda (18%) e das deliberações não implementadas, de modo geral. Por outro lado, a situação “em andamento”, por mais que possa ser justificada pela SNAS em termos técnicos ou mesmo jurídicos, gera a impressão nos participantes de que nem todas as deliberações das conferências são efetivadas pelo governo, conforme constatado na pesquisa.

Tabela 1 – Situação das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social – 2005 a 2011

Eixos	I m p l e m e n t a d a s		E m a n d a m e n t o		N ã o i m p l e m e n t a d a s		O u t r a s S i t u a ç õ e s ⁵	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Financiamento	30	42	25	35	2	2,8	13	18
Gestão do SUAS	42	49	35	43	4	5	2	2,4
Gestão do Trabalho	32	39	21	26	1	1,2	0	0
Gestão de serviços, Gestão dos benefícios e transferência	34	37	22	24	0	0	3	3,2
Regionalização	12	11	6	5	1	1	2	1,8
Total	153	-	121	-	8	-	20	-

Fonte: MDS/SNAS (2013)

Os dados não deixam dúvidas: efetivamente as conferências têm gerado deliberações que impactam a agenda governamental no nível federal e provocam respostas efetivas do governo, ainda que haja variação no alcance conforme os temas em questão.

Considerações Finais

As conferências de assistência social são um fenômeno pouco estudado no Brasil e merecem atenção especial daqueles que procuram conhecer melhor o processo de

⁵ O documento da SNAS informa que “outras situações” retrata as deliberações consideradas já superadas em razão do avanço da legislação e de normativas; do próprio processo de implementação do SUAS; ou por versarem sobre temas que extrapolam a competência do MDS em relação ao SUAS.

mobilização e participação social que elas propiciam inclusive seus potenciais e desafios. Elas reforçam uma importante ruptura com práticas de participação instrumental, que tiveram lugar na área da assistência social em períodos anteriores à Constituição Federal de 1988, mas que ainda se encontram presentes numa cultura conservadora, que percebe a participação de forma subordinada e clientelista, que persiste na sociedade brasileira. Elas têm, portanto, um grande potencial de democratização das relações entre Estado e sociedade e, nesse sentido, são estratégicas para essa área de política pública, que tem se consolidado em bases e paradigmas que se orientam pelos direitos humanos e, especificamente, pelo direito à proteção social pública, devida pelo Estado.

As conferências de assistência social têm propiciado uma incrível mobilização e participação social, mas o cuidado com a inclusão política dos participantes deve ser permanente. O perfil dos participantes identificado na VIII Conferência Nacional mostra que os participantes têm uma trajetória de participação em diferentes espaços sociais e institucionais. Mostra também que há uma sobrerrepresentação de mulheres (esperada, dada que esta é uma área em que ainda prevalecem profissões consideradas culturalmente como “femininas”, como o Serviço Social) e de pessoas com nível superior completo (em 2012, eram 12% no país), uma sub-representação de negros (no país, cerca de 53% da população é negra). Essas informações indicam que ações afirmativas podem gerar maior inclusão, especialmente de negros e outros grupos populacionais e de pessoas com escolaridade inferior, mas que muito podem contribuir ao processo conferencial com suas experiências e trajetórias na área.

Quanto aos resultados efetivos das conferências – suas deliberações – é inegável que a assistência social tem sido impactada, em sua organização e gestão, por normativas e acordos intergovernamentais que respondem às decisões conferenciais. Também fica evidente que há dificuldades para a implementação do conjunto delas, especialmente as que se referem à gestão de benefícios e transferências de renda. Nesse aspecto, uma maior transparência e divulgação de informações relativas a essas situações poderiam ser interessante para o devido monitoramento das circunstâncias que dificultam a implementação e mesmo para se planejar estratégias de ação que venham a contribuir na solução de eventuais problemas ou impasses.

O que foi possível aprender com este estudo é que muito se avançou desde a Conferência Zero, em 1993, no desenho institucional das conferências, na sua execução e mesmo no registro delas, o que aponta para um efetivo aprendizado daqueles que têm se debruçado na sua organização e execução. Por outro lado, alguns achados podem ser

desafiantes para aqueles que pretendem aprofundar seu potencial de democratização das relações entre Estado e sociedade no Brasil: como aperfeiçoar a legitimidade dos participantes, como ampliar a pluralidade e a diversidade dos sujeitos que participam e das ideias que representam, como efetivar a igualdade de deliberação (condições para que haja um debate informado e decisões efetivamente compartilhadas), como efetivamente conectar as conferências com as demais instâncias de deliberação e pactuação do SUAS e com os gestores públicos da área? Essas são questões que podem tanto orientar novos estudos como também as práticas de participação que as conferências propiciam.

Referências

- ANAIS** – II Conferência Nacional de Assistência Social. 1997. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>
- ANAIS** da V Conferência Nacional de Assistência Social. 2005. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>
- ANAIS** da VII Conferência Nacional de Assistência Social. 2009. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>
- ANAIS** da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. 2011. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>
- ANAIS** da IXI Conferência Nacional de Assistência Social. 2013. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>
- CADERNO DE TEXTOS**. VIII Conferência Nacional de Assistência Social. 2011. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>
- CUNHA, Eleonora Schettini M. **Efetividade deliberativa de Conselhos de Assistência Social**. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.
- CUNHA, Eleonora Schettini M. **Conferências de Políticas Públicas e inclusão participativa**. Brasília: IPEA, 2012. Texto para Discussão no. 1733.
- BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1989.
- BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. In: Conselho Regional de Serviço Social, 6ª. Região. *Coletânea de Leis*. Belo Horizonte, 2004.
- BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. 2011. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm
- BRASIL. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS-2005**: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2005.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS-2012**. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf.
- DELIBERAÇÕES**. III Conferência Nacional de Assistência Social. 2001. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>

MDS/SNAS, **Grupo de Trabalho da Secretaria Nacional de Assistência Social das Conferências Nacionais de Assistência Social – 2005 a 2011**. Brasília-DF, 2013. Mimeografado.

RELATÓRIO da IV Conferência Nacional de Assistência Social. 2003. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>

RELATÓRIO Final da I Conferência Nacional de Assistência Social. 1995. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>

RELATÓRIO Final da VI Conferência Nacional de Assistência Social. 2007. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. São Paulo: Cortez Editora, 1993.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite et al. *Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político*. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos dos desassistidos sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1992.

SPOSATI, Aldaíza. *Conjuntura da Assistência Social brasileira*. **Cadernos Abong**. São Paulo, n.º.19, p. 11-23, out. 1997.

PARTICIPAÇÃO, DELIBERAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: A atuação dos conselhos e conferências de assistência social na construção do SUAS¹

Isabella Lourenço Lins²

Introdução

A interação entre Estado e sociedade e a possibilidade de influência recíproca entre eles têm sido objeto de estudos empíricos focados nos processos de democratização na América Latina (DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2003; AVRITZER e PEREIRA, 2005), nos quais se pode perceber a existência de projetos políticos que são compartilhados pelo Estado e pela sociedade e que têm influenciado essas democracias. Direcionando o olhar para o caso do Brasil é possível perceber que as relações entre Estado e sociedade foram marcadas fortemente ou pela exclusão dos atores da sociedade civil ou pela tentativa de controlá-los (WAMPLER, 2007; FARIA, 2008). A formação do Estado brasileiro refletiu os arranjos sociais e políticos existentes, sendo um processo negociado entre grupos da elite, sem a participação popular. A ditadura militar se sustentou num Estado passivamente exclusivo, que permitia algumas formas de expressão política sob seu estrito controle de modo fragmentado e corporativo. No entanto, esse período também propiciou a reorganização do associativismo de base comunitária e sindical, dentre outros, o que levou à emergência de movimentos sociais e outras associações civis. (AVRITZER, 1994; DOIMO, 1995). No processo de redemocratização do país houve uma convergência entre diversos atores sociais e políticos, entre eles organizações da sociedade civil, sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos de esquerda, em torno de um projeto político democrático-participativo que rompia com a matriz autoritária e visava garantir a participação dos cidadãos na formulação e no controle das decisões do governo (WAMPLER E AVRITZER, 2004; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006).

A participação social no Brasil foi legalmente ampliada pela Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, que definiu essa participação como necessária em algumas políticas específicas e reuniu mecanismos indiretos de

¹ A autora agradece à professora Claudia Feres Faria, da Universidade Federal de Minas Gerais – Departamento de Ciência Política, pela disponibilização dos dados da pesquisa “Perfil e Opinião dos Atores que participam das Conferências Distritais, Municipais e Estaduais de Políticas Públicas em Minas Gerais” e pela revisão do artigo.

²Pós-graduanda em Ciência Política do PPGCP- UFMG.

participação e instrumentos de democracia direta e de democracia participativa. A década de 90 iniciou-se, assim, com um projeto de extensão da democracia a partir da ampliação da participação dos cidadãos em espaços públicos de tomada de decisão. É possível perceber uma complexificação do espaço público brasileiro que tornou-se, desde a década de 80, mais denso e plural. Esta transformação pode ser verificada na mudança do próprio padrão de ação destes atores sociais: de uma postura de negação da institucionalidade vigente, passaram para uma postura mais dialogal, demandando e participando dos diversos canais participativos que foram criados. Além da mudança no perfil e no sentido da atuação destes novos atores, mudou-se também os limites do sistema político que se expandiu (FARIA, 2010). Mecanismos participativos foram multiplicados, nos diversos níveis da federação, como os Orçamentos Participativos, os Planos Diretores, os Conselhos de Políticas Públicas e a realização de Conferências. Estes espaços, construídos na interface governo e sociedade civil, consolidaram formas híbridas de participação e expandiram a cidadania ao nível local através da criação de oportunidades para a deliberação de novas demandas e para a redistribuição do poder entre o governo federal e o municipal (AVRITZER, 2007).

Entre as diversas experiências de participação que compõe a arquitetura participativa brasileira, esse artigo se propõe a analisar os conselhos e conferências de Assistência Social. No primeiro momento são analisados os desenhos institucionais dessas instituições participativas (IPs), em sequência a existência de uma relação sistêmica entre elas. O desenho institucional constitui um elemento ao qual tem se atribuído importância, uma vez suas características podem favorecer ou prejudicar a qualidade dos processos participativos e deliberativos, assim como afetar a capacidade decisória e o funcionamento dos canais participativos (FUNG & WRIGHT, 2003; FUNG, 2004). No segundo momento, são analisados os limites e possibilidades da atuação desses mecanismos na construção de políticas públicas, a partir de três diferentes fontes de dados: (1) pesquisa do IPEA sobre perfil dos conselheiros nacionais de Assistência Social, (2) dados de avaliação das deliberações das conferências realizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e Ministério do Desenvolvimento Social, mas especificamente pela Secretaria Nacional de Assistência Social e (3) dados

do *survey* realizado por Faria (2015) com os participantes das Conferências de Assistência Social em 2011³.

A Assistência social e os mecanismos participativos

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços no âmbito dos direitos sociais e garantiu a ampliação legal da participação social no Brasil no processo de formulação de políticas públicas. Neste contexto de ampliação de direitos, a Assistência Social ganha o status constitucional de Política de Seguridade Social, passando a ser um direito do cidadão e não um “favor do Estado” ou “obra de caridade” das entidades filantrópicas. Esse direito passa a ser regulamentado a partir de 1993, com a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que estabeleceu, entre outras diretrizes importantes, o exercício do controle social nessa política através de duas instâncias formais: os conselhos e as conferências. Os conselhos e as conferências de políticas públicas representam espaços privilegiados de participação e de criação de novas relações políticas entre governo e sociedade civil e, principalmente, de construção de um processo de interlocução que visa direcionar as políticas públicas para o atendimento das demandas de interesse coletivo, a partir da inserção de uma pluralidade de atores sociais no processo de decisão política.

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

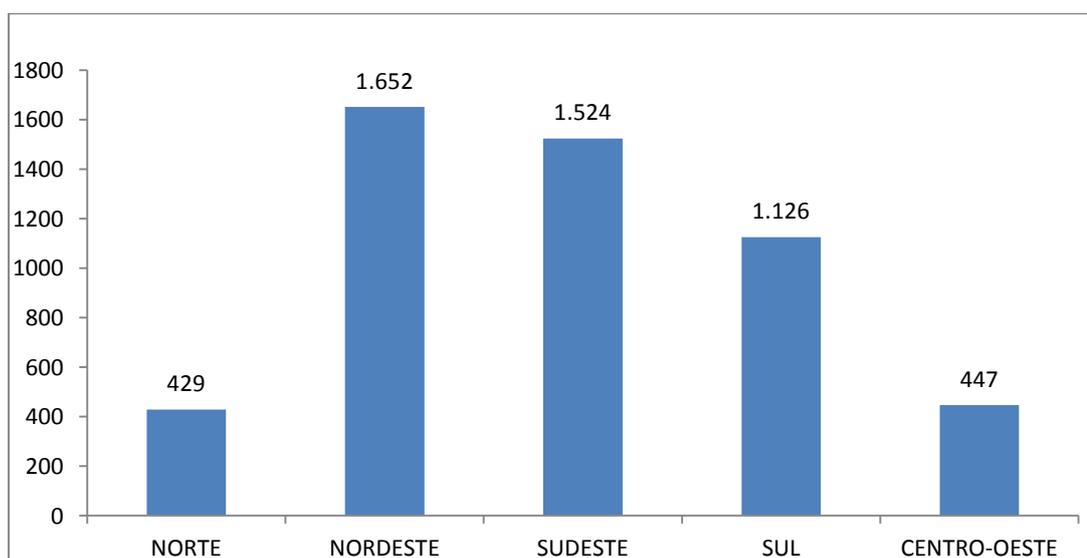
Em seu artigo 16, a Lei 8.742/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)-normatiza o formato dos conselhos de assistência social no âmbito das três esferas de governo. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e

³A pesquisa foi realizada com participantes das Conferências que ocorreram em 2011, em Minas Gerais, em três áreas de políticas públicas: Saúde, Política para Mulheres e Assistência Social. No total foram entrevistados 1066 participantes, sendo que desses 337 participaram da Conferência de Saúde, 337 da Conferência de Política para Mulheres e 392 da Conferência de Assistência Social.

sociedade civil, são: o Conselho Nacional de Assistência Social; os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social. Em cada nível de governo, os conselhos são regidos por uma legislação específica.

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foi instituído pela LOAS em 1993, como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A partir de 1993 passaram a serem criados conselhos municipais e estaduais de assistência social em todo o país. De acordo com o dado mais recente do Data Social existem 5.269 conselhos municipais, distribuídos pelas regiões do Brasil (Gráfico 1), que totalizam aproximadamente 72.178 conselheiros municipais, e 27 conselhos estaduais, com cerca de 719 conselheiros no total. A resolução do CNAS nº 237/06 recomenda que o número de conselheiros no âmbito municipal e estadual não seja inferior a 10 membros titulares, mas não delimita um número máximo de conselheiros.

Gráfico 1 – Conselhos municipais no Brasil por região



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Data SUAS

Os conselhos de assistência social têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão

estabelecidos. Eles também normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros.

A composição desses conselhos deve ser paritária e abarcar membros-representantes do poder Executivo; representantes das políticas de interface com a assistência social e representantes de organizações não-governamentais, escolhidos em foro próprio. Deve ter assento nos conselhos: os usuários ou organizações de usuários que congreguem e defendam os interesses dos segmentos previstos na LOAS (crianças, adolescentes, idosos e pessoas portadoras de deficiência), as entidades e organizações de assistência social que prestam atendimento assistencial social sem fins lucrativos ou assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Lei, e as entidades e organizações de trabalhadores das categorias profissionais que atuam na área.

A NOB-Suas reafirma a participação popular como um dos eixos estruturantes do Suas e reforça a vinculação dos conselhos de assistência social ao órgão da administração pública responsável pela política de assistência social em cada nível federativo, que deve assegurar as condições para o funcionamento desses mecanismos participativos, inclusive com previsão de dotação orçamentária própria. Por suas atribuições, os conselhos podem produzir decisões que venham a interferir nas prioridades, diretrizes e ações desenvolvidas no campo da assistência social em todos os níveis de governo.

Apesar das diferenças de atuação em cada nível, os conselhos tem alguns pontos em comum, entre eles: (1) estabelecer diretrizes e aprovar a Política de Assistência Social, (2) acompanhar e controlar a execução da Política de Assistência Social, (3) acompanhar e avaliar o desempenho dos programas e projetos, (4) aprovar o Plano Plurianual e o Plano Anual de Ação de Assistência Social, (5) aprovar a proposta orçamentária e o plano de aplicação do Fundo de Assistência Social; (6) aprovar os critérios de transferência de recursos financeiros, (7) acompanhar a execução orçamentária e financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social, (8) aprovar o relatório anual de gestão e o demonstrativo sintético anual da execução física e financeira, (9) fiscalizar os serviços prestados e a aplicação dos recursos públicos pelas entidades e organizações de assistência social, (10) receber e encaminhar denúncias que digam respeito ao adequado desenvolvimento dos serviços e ações da Assistência Social e ao bom uso do recurso público e (11) convocar as conferências de assistência social.

As conferências de políticas públicas podem ser definidas como espaços institucionais de participação, representação e de deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação política e do diálogo em torno da definição de uma determinada agenda de política pública (FARIA, SILVA e LINS, 2011, p.2).

As conferências de assistência social em particular são definidas como espaços de caráter propositivo e deliberativo que oportunizam o debate e avaliação da Política de Assistência Social, assim como permitem que aconteça a proposição de novas diretrizes, no sentido de consolidar e ampliar os direitos socioassistenciais dos seus usuários. Os debates nesses espaços devem garantir momentos para discussão e avaliação das ações governamentais e também para a eleição de prioridades políticas que representam todos os envolvidos na política: os usuários, trabalhadores e as entidades de assistência social.

Essas conferências foram instituídas pela LOAS e ocorrem de dois em dois anos no âmbito da União, dos Estados e Municípios. A Conferência Nacional é precedida pelas Conferências Estaduais e Municipais que ocorrem em todo o país. Segundo dados do CNAS, entre 2005 a 2011 foram realizadas 22.280 Conferências Municipais de Assistência Social, 108 Conferências Estaduais de Assistência Social e 4 Conferências Nacionais de Assistência Social, com participação de milhares de pessoas em todo o processo.

A convocação da conferência nacional é realizada pelo MDS em conjunto com o presidente do CNAS. As conferências estaduais são convocadas pelo Conselho Estadual de Assistência Social em conjunto com as Secretárias Estaduais de Desenvolvimento Social. Enquanto que a convocação das conferências municipais é realizada pelo presidente do Conselho Municipal de Assistência Social, em observância à lei de criação do Conselho, em conjunto com o Prefeito Municipal, por meio de Decreto. Essas instituições, citadas anteriormente, também são responsáveis por coordenar e realizar as conferências nos respectivos níveis da federação.

Em todos os níveis de governo para a realização da conferência é necessário constituir uma Comissão Organizadora, que deverá ser paritária, compostas por representantes do governo e da sociedade civil, sendo esta última categoria de representação subdividida em representantes de: entidades e organizações de assistência social, de trabalhadores do setor e de usuários e/ou organizações de usuários.

As conferências são regidas por um Regimento Interno (RI) que consiste em um conjunto de normas que estabelece todo o funcionamento da Conferência. Em cada nível

de governo encontramos um RI próprio; nas conferências municipais, ele deve ser elaborado pelo Conselho Municipal da área. No âmbito estadual, esse documento é elaborado pelo Conselho Estadual de Assistência Social, enquanto que o RI da Conferência Nacional de Assistência Social é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e conta com o apoio do Conselho Nacional da área.

Em geral, as conferências de assistência social são divididas em (6) partes: (1) Credenciamento, (2) Plenária Inicial, (3) Painéis Temáticos, (4) Grupos de Trabalho (GTs), (5) Plenária Final e a (6) Eleição de delegados - exclusiva das etapas municipais e estaduais.

Na Plenária Inicial acontece o momento de leitura e votação do Regimento Interno (RI) que dispõe sobre o tema, objetivo, local, data e metodologia da conferência. Os Painéis Temáticos consistem em apresentações do tema e subtemas da conferência e tem como objetivo subsidiar o debate nos Grupos de Trabalho. Nos debates que acontecem nesse momento ocorre uma troca de argumentos dos participantes com seus pares e com outros representantes da política de assistência social. As pessoas escolhidas para apresentarem esses painéis são atores que possuem uma alta qualificação técnica e política, em alguns casos, adquirida por meios acadêmicos e/ou dos serviços que prestam, em outros, qualificação adquirida a partir da vivência em mecanismos de controle social.

Os Grupos de Trabalho são espaços deliberativos que reúnem um número determinado de participantes que variam de acordo com o número total de participantes nas conferências, com o objetivo de debaterem as propostas para a política em questão. Os GTs são orientados por um conjunto de diretrizes previamente definidas e pelas regras definidas no RI da conferência. Nesse momento os participantes devem e podem, mediante trocas de argumentos, defender ou modificar publicamente as propostas, sendo que tais propostas, posteriormente, serão apresentadas e votadas na Plenária Final da Conferência. Os relatores dos Grupos devem ser orientados, pela Comissão Organizadora, quanto à elaboração do relatório a ser apresentado para apreciação da Plenária Final. Cada GT conta com um coordenador, às vezes previamente definido, e um relator de propostas, geralmente escolhido entre os integrantes do GT. São nesses espaços que ocorrem um maior aprofundamento da discussão do temário da Conferência e dos Painéis.

A Plenária Final é um espaço que tem caráter deliberativo, constituído pelos delegados, devidamente credenciados, com competência para discutir, modificar, aprovar ou rejeitar as propostas construídas nos GTs, além das moções encaminhadas pelos participantes. As propostas dos Grupos de Trabalho e moções devem ser lidas, assegurando aos participantes a apresentação de destaques, para posteriormente serem colocadas em votação. Os procedimentos de votação das propostas e das moções devem estar previstos no RI da Conferência. O último momento das conferências municipais e estaduais corresponde a Eleição de delegados. Os procedimentos desse processo de escolhas dos representantes, assim como o número de vagas disponíveis está previsto no RI de cada conferência.

Os participantes das conferências são sujeitos envolvidos com a Política de Assistência Social e pessoas interessadas nas questões relativas a essa política. Entre eles encontramos: gestores da assistência social e representantes de órgãos públicos, trabalhadores da assistência social e de outras políticas que fazem interface com a assistência social, representantes de entidades de assistência social, usuários e representantes de organizações de usuários. Também participam das conferências: os representantes de outros Conselhos de Políticas Públicas, como de Saúde, Educação, dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Pessoa idosa, Pessoa com deficiência, representantes das universidades, do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal, do Judiciário e Ministério Público, entre outros.

Esses participantes se dividem nas conferências em três categorias de participação: (1) delegados, com direito a voz e voto, os (2) convidados e os (3) observadores, ambos com direito apenas a voz. Na categoria de delegados temos duas subdivisões: delegados eleitos nas conferências e os delegados natos, que correspondem aos conselheiros do Conselho de Assistência Social em cada respectivo nível em que a conferência ocorre.

O número de vagas para cada categoria é definido pela Comissão Organizadora no Regimento Interno de cada conferência, sendo assim encontramos variações entre os números de participantes das etapas estaduais e municipais. A definição do número de vagas leva em consideração vários critérios entre eles o recurso organizacional e financeiro disponível para a realização da conferência, critérios de divisão territorial, entre outros.

Apesar de não delimitar o número de participantes em cada etapa da conferência, o CNAS estabelece que a composição de delegados nas conferências deve ser feita de