



A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Rodrigo Pereyra de Sousa Coelho¹

RESUMO:

A participação social é uma diretriz do Sistema Único de Assistência Social que está sendo construído, no Brasil, nos últimos dez anos. O conceito de participação social é complexo, que problematiza a pertinência das estruturas de representação democráticas tradicionais e discute alternativas para o fortalecimento da democracia. Este artigo tem o objetivo de discutir como a diretriz de participação social se insere dentro do novo espírito da política de assistência social trazido pelo Sistema Único de Assistência Social.

Palavras chave: participação social, Sistema Único de Assistência Social, democracia.

INTRODUÇÃO

Desde 2003, a política de assistência social vem alterando profundamente sua forma de atuação no Brasil, criando formas de organização e gestão que trazem um espírito absolutamente novo para o setor, rompendo com práticas, ideias e ideologias que persistiram desde os primórdios da assistência social como política pública na década de 1930. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) vem sendo construído desde 2004, quando a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi editada. A estruturação da estrutura material pensada para o SUAS tem sido relativamente rápida, porém, restando o desafio colocado – para seus trabalhadores e gestores – de internalizar os conceitos que devem orientar a execução da política na sua ação cotidiana (COELHO, 2014).

Dentre as diretrizes que norteiam a área da assistência social desde a Constituição Federal está a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Esta diretriz traz dentro de si um complexo debate sobre o fortalecimento da democracia em sociedades cada vez mais complexas. Este debate

¹ *Doutor em Economia aplicada pelo IE/UNICAMP e Professor da Faculdade Santa Lúcia / Pesquisador-associado do NEPP/UNICAMP*

chega ao Brasil dentro do contexto de transição entre a Ditadura Militar e a volta da democracia brasileira, sendo marcado por um ativismo bastante amplo da sociedade civil.

Conselhos de políticas setoriais e conselhos de direitos, assim como diversas conferências sobre estes temas, são as formas mais difundidas de participação social nas políticas sociais brasileiras. Obviamente, esta constatação não conflita com a existência, em volume bem menos expressivo, de outras formas de participação direta da sociedade civil nas ações públicas.

Este artigo tem o objetivo de discutir como a diretriz de participação social se insere dentro do SUAS e, para isso, está estruturado em 4 seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção trata dos aspectos teóricos que sustentam o debate com relação à democracia participativa. Em seguida, levantamos como as duas formas preponderantes de participação da sociedade civil nas políticas sociais – conselhos e conferências – estão organizados no Brasil. A terceira seção trata da evolução dos conselhos de assistência social e a seção seguinte aborda as conferências de assistência social. Por fim, as considerações finais pretendem refletir sobre os desafios colocados para a contribuição da participação social na construção do SUAS.

1. Alguns aspectos teóricos sobre o tema da participação popular

Os novos espaços participativos ganham mais espaço e se consolidam como uma reação ao fato da democracia representativa tradicional começar a perder a capacidade de fazer a intermediação entre as instâncias políticas decisórias e as demandas da população. Dentre alguns aspectos que marcam o enfraquecimento da democracia representativa temos a crescente burocratização da atividade política, a incapacidade da representação política atender a todos os anseios de todos os seus representados e o crescente poder e mobilidade do capital que impõe limites à ação do Estado.

Explico melhor: a crescente burocratização da atividade política (que ocorre sob um manto de neutralidade técnica) passa a tratar cidadãos como clientes das políticas desenvolvidas de forma centralizada. Isto acaba por levar a uma despolitização das ações públicas, podendo afastar a política do cotidiano da população. Com esta despolitização, discussões extremamente técnicas passam a dominar o debate, o que acaba por acentuar o deslocamento/desinteresse dos cidadãos que não dominam esta técnica no debate político (OFFE, 1984).

Entretanto, vale uma ressalva. Esta relação entre despolitização e tecnificação não é automática ou, muito menos, inexorável. O debate pode deixar de carregar um conteúdo político e não assumir um aspecto técnico mais forte – pode, por exemplo, pegar o atalho das discussões morais; ou se tornar mais técnico e formal, mas manter a disputa de projetos e concepções

políticas presentes. O problema levantado é com a burocratização da atividade política, que impõe uma oposição entre técnica e politização para desqualificar e esvaziar esta última.

Além disto, há que se considerar um segundo aspecto. O escopo de temas debatidos pela representação política vem se ampliando bastante, na medida em que novos temas são incorporados à agenda pública – e nem sempre é possível que os representantes falem sobre todos os temas de acordo com as preferências de seus eleitores (OFFE, 1984). Assim, por exemplo, o representante é eleito por suas posições econômicas, mas é chamado a legislar também sobre a área ambiental, sobre patentes industriais ou sobre política social.

A estes dois fatores, devemos somar a crescente mobilidade do capital e o poder das empresas transnacionais que restringem o poder dos Estados nacionais de definir um conjunto de políticas sociais e econômicas que imponham limites à acumulação de capital. Há, portanto, uma perda de capacidade de controle da política por parte do Estado (CHESNAIS, 1996).

Os motivos desta incapacidade foram bem resumidos por Carlos E. Martins:

Em todos os países, embora em alguns mais do que em outros, o Estado vem perdendo poder, recursos e funções. Faltam-lhe, cada vez mais, condições para controlar suas finanças já que preços cruciais como os do câmbio, dos juros, das tarifas e das commodities, assim como o tamanho do déficit nos orçamentos e no balanço de pagamentos, não constituem matérias suscetíveis de serem definidas por meio de decisões exclusivamente internas e soberanas. Falta-lhe também capacidade para atuar como motor do desenvolvimento já que as decisões de investimento, assim como a geração de progresso técnico submetem-se cada vez menos a critérios decorrentes de algum tipo de planejamento governamental. Faltam-lhe, finalmente, os meios para atender, de modo satisfatório, as necessidades de educação, saúde, habitação, seguridade, meio ambiente e segurança pública (MARTINS, 1996, p.17).

Grosso modo, estes três motivos são os principais motores do entendimento da participação social como forma complementar à democracia representativa tradicional.

1.1. As vantagens da participação social

A descentralização das políticas públicas pretende, pela “aproximação com o cidadão”², aumentar o grau de democratização da formulação e execução das políticas públicas. Mas, a descentralização das políticas públicas precisa ser combinada a estímulos à participação social para, efetivamente, aprofundar os mecanismos democráticos da sociedade. Com estes estímulos, a sociedade pode “controlar” o governo, controle este entendido como acompanhamento de ações, gastos, resultados. E pode, também, definir diretrizes, prioridades, planos para a ação estatal. Ou seja, diversas ações públicas não seriam decididas e controladas apenas pelos atores

² O poder local não é mais próximo do cidadão do que os poderes estaduais e federal. Talvez apenas ele trate de questões mais concretas, como equipamentos públicos e condições das vias públicas. Mas o impacto de políticas nacionais e estaduais sobre a vida cotidiana dos cidadãos é igualmente “próximo”.

políticos tradicionais (parlamentares, Poder Judiciário, imprensa), mas também pela “sociedade civil organizada”. Além de limitar o poder destes atores tradicionais, a participação social ajuda a aproximar as políticas públicas das necessidades da sociedade (PASTOR, 2004; GUIMARÃES, 2007).

Outro argumento em favor da participação da população na formulação e controle da política é o fato dos debates sobre temas públicos na sociedade serem sempre regidos pelo bem comum, não havendo acolhida para os motivos particulares em um debate amplo. Com isso, é possível criar decisões que permitam à minoria, mesmo derrotada em suas propostas, ter uma identificação com a maioria – o que acaba por fortalecer o tecido social. Segundo Cícero Araújo,

A deliberação não é simplesmente uma prévia discussão das questões a serem decididas. Trata-se, isso sim, de uma discussão que almeja justificar as decisões coletivas com ‘razões’. Porém, não quaisquer razões, mas aquelas que fundamentariam a decisão numa concepção de ‘bem comum’. Pois, ao se disporem a comunicar-se uns com os outros, os cidadãos não visam apenas deixar públicos quais interesses gostariam de ver promovidos: visam também a um ‘entendimento mútuo’ – uma busca apoiada na convicção de que os membros daquela comunidade política compartilham objetivos comuns (ARAÚJO, 2004: 160).

Cohen e Sabel (1997) concordam que o processo de discussão, sendo inclusivo e garantindo a multiplicidade dos interesses sociais e a racionalidade pública, já garante a legitimidade das decisões tomadas pelo coletivo.

Outro argumento em favor da participação social relaciona-se com sua função educativa. Carlos Augusto Guimarães chega a afirmar que “*a principal função da participação na teoria participativa é educativa*” (GUIMARÃES, 2007, p. 159). As discussões sobre políticas públicas podem assumir um caráter altamente específico, o que pode – a princípio – trazer dificuldades para aqueles que não conhecem a fundo os aspectos técnicos e burocráticos das discussões em pauta, especialmente os representantes de usuários. Porém, a superação deste desnível somente ocorrerá com mais e melhor participação da sociedade civil e com a disseminação de informações para toda a sociedade.

Num contexto de grande importância da função educativa da participação, a transparência e a prestação de contas tornam-se decisivas no fortalecimento de uma cultura participativa. A circulação de informações – qualificadas e acessíveis ao entendimento – é um componente central para o desenvolvimento desta cultura.

1.2. Os desafios da participação social

Nem tudo, porém, são flores. Existem sérios desafios para a implantação de uma exitosa cultura de participação civil. Uma grave questão é o peso excessivo da ação do poder público na

formulação da agenda, da pauta de discussões e nas deliberações aprovadas. Muitas vezes o governo dificulta o andamento das discussões – ou acelera – para ver aprovadas matérias de seus interesses.

As estratégias governamentais podem ser conduzidas para uma discussão focada em aspectos técnicos (caso os representantes governamentais sejam especialistas), o que dificulta o envolvimento dos atores com menor conhecimento destes aspectos. O domínio dos temas tratados, especialmente quando se referem a processos administrativos, passa a ser fundamental para uma participação qualificada nos debates³. Para evitar esta armadilha, os debates nestes espaços devem contemplar a preocupação em não assumir uma agenda que exclua aqueles que não possuem um nível elevado de conhecimento técnico sobre o assunto – desafio considerável em qualquer área.

Outro desafio, porém, pode surgir em sentido contrário: os indicados governamentais não contam com qualificação técnica, poder ou autonomia suficiente para conduzir as discussões e deliberações. Estas estratégias de influência governamental (seja decidindo a pauta ou qualificando a sua representação) demonstram a dificuldade do Poder Público em travar o debate com a sociedade civil (RAICHELIS, 2005).

Por outro lado, há desafios para a sociedade civil desenvolver uma interlocução qualificada com o Governo. Um dos principais desafios é evitar a burocratização ou o legalismo dos debates e das deliberações. Muitas vezes a ação dos espaços de representação é tolhida por uma visão de necessidade de cumprimento de regras ou determinações que não são demandas políticas da sociedade. No caso de conselhos municipais, por exemplo, observa-se que muitas vezes, os conselhos assumem funções administrativas que poderiam ser desempenhadas pelos órgãos do poder executivo. Guimarães (2007) observou que os Conselhos Municipais de Educação exercem muitas atividades como: aprovar estatutos e regimentos, promover sindicâncias, credenciar escolas, elaborar normas educacionais complementares, autorizar cursos, séries ou ciclos. Em Conferências Municipais, também há uma preocupação excessiva em seguir o tema e cumprir os requisitos formulados em nível nacional, sem consideração às especificidades locais. Evidentemente, para o Governo é interessante que a participação social funcione como uma linha auxiliar de seus projetos. Mas a burocratização da participação social também atende aos interesses e à visão de mundo de parte da sociedade civil. Mais uma vez citando a experiência de conselhos municipais, vale observação já feita em trabalho anterior:

³ Guimarães (2007) realizou pesquisa com sete Conselhos Municipais de Educação e constatou que 67,1% destes conselheiros são professores (e outros 7,1% são pedagogos); Abramovay (2001) estudou os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Nos vinte casos estudados no Paraná, em 50% dos conselhos o presidente era o secretário municipal de agricultura; e em 15 casos, o secretário do conselho é o técnico da Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). Paese e Paese (2010) tratam desta mesma discussão com foco no Conselho Municipal de Saúde de São Paulo.

Para parte dos conselheiros, a burocratização também tem aspectos positivos: a despolitização do debate é vista como uma forma de se evitar os “vícios da política” (e por isso, nas entrevistas realizadas, muitas vezes foi louvado o trabalho “técnico” adotado pelo conselho) e a atuação como órgão auxiliar da Prefeitura garante um tipo de legitimidade e de autoridade que conforta os anseios de parte dos conselheiros (COELHO, 2013, P. 193-4).

Por fim, há mais uma questão, esta ligada ao acentuado crescimento no número de espaços de participação social, que é a dificuldade de se conseguir indivíduos dispostos a preencher as vagas disponíveis para atuar nesta multiplicidade de espaços. Há, claramente, um custo em participar: é o tempo dedicado a atividades preparatórias e de avaliações, que se somam às reuniões deliberativas propriamente ditas. E nem todas as pessoas colocam como decisivo a participação nestes canais institucionais. Como disse Cícero Araújo, “*desde que a participação política é uma entre tantas diferentes opções ou modos de vida, não há porque exigir moralmente que todos os cidadãos a abracem com a mesma prioridade e intensidade*” (ARAÚJO, 2004, p. 158).

2. Participação popular e controle social no Brasil

Desde o final dos anos 1970, diversas formas de participação política foram abertas fora do quadro institucional oficial da Ditadura Militar. Os protestos estudantis de 1977, o ciclo de greves do “novo sindicalismo” em 1978, os movimentos de lutas por moradia, água, luz e serviços urbanos básicos, o movimento feminista e o movimento de garantia dos direitos das crianças e adolescentes, os movimentos de associações de moradores, o movimento ecológico, a emergência de um setor vigoroso de serviços públicos não governamentais foram formas de manifestação e expressão de um descontentamento e desejo de mudanças⁴.

Também a Assistência Social estava, na virada dos anos 70 para os anos 80, em plena efervescência. O período ditatorial ampliou quantitativamente o número de assistentes sociais em atividade, incorporando especialmente os membros de novas camadas médias urbanas. A Reforma Universitária promovida em 1968 legitimou o Serviço Social no âmbito acadêmico e propiciou o início de uma produção que refletia sobre os rumos e o sentido da profissão (NETTO, 2006). Num plano mais geral, havia o Movimento de Reconceituação do Serviço Social que discutia as práticas da profissão em toda a América Latina desde meados dos anos 70. Toda esta movimentação teve como marco o III Congresso Brasileiro de Assistência Social (1979), quando um novo projeto político para a profissão começou a ganhar força. Este Congresso, conhecido como o Congresso da Virada, seguiu repercutindo na reforma curricular do curso de serviços

⁴ Este contexto não foi uma particularidade brasileira. CASTAÑEDA (1993) fala de uma “explosão da base” em toda América Latina. Mais amplamente, o movimento semelhante também foi observado no Leste Europeu, conforme ARATO (1995).

social ocorrida em 1982 e na mudança de foco da ação de entidades de classe como o Conselho Federal de Assistência Social e a Associação Brasileira de Ensino de Serviço Social.

A Assembleia Nacional Constituinte foi o desaguadouro de todos estes debates, propostas e reivindicações que, desde a virada da década de 1970 para 1980, vinham repercutindo com intensidade cada vez maior na sociedade. Como reflexo desta ebulição política, a Constituinte abriu um espaço para a participação da sociedade civil que não encontra paralelo no processo de elaboração de nenhuma outra constituição brasileira (COUTO, 2008).

Com tudo isso, a estrutura de proteção social pensada durante a Constituinte de 1987-88 teve particular preocupação com a participação da sociedade civil na deliberação e controle das políticas públicas e manteve em seus artigos o cuidado de explicitar novas formas de participação democrática que avancem para além dos períodos eleitorais.

Já no parágrafo único do artigo 1º está escrito: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição*”. O termo “diretamente” na frase acima é a “*novidade radical*” que permite a combinação de formas de democracia representativa e de democracia direta (BENEVIDES, 1990). Há mais: no capítulo sobre os direitos políticos, o artigo 14 estabelece que plebiscitos, referendos e iniciativas populares são formas de exercício da soberania popular, ao lado do sufrágio universal. No título referente à seguridade social, consta como um dos seus objetivos “*o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade em especial de trabalhadores, empresários e aposentados*”. Este conceito é reafirmado no artigo 198 (referente à saúde) e no artigo 204 (referente à assistência social). Na educação, o artigo 206 afirma que um dos princípios da política é a “*gestão democrática do ensino público, na forma da lei*”.

Ou seja, a Constituição não se limitou a tratar das macroestruturas do quadro institucional (eleições periódicas e livres, separação de poderes, regime de governo, respeito a direitos e garantias individuais), mas avançou no sentido de criar novos espaços de participação e deliberação. Os novos espaços criados chegam a desafiar estas macroestruturas “*tanto no sentido de desafiar sua capacidade de dar guarida a essas novas formas de participação como no sentido de, em determinados momentos, colocar em xeque a lógica mesma do arranjo macroestrutural em vigor*” (NOBRE, 2004, p.22).

Dentre esta gama de possibilidades de novos espaços participativos, duas ganharam maior relevância no que concerne a políticas sociais: os conselhos e as conferências. Neste texto, analisaremos apenas estas duas formas de participação social, embora sabendo que o tema não se esgota nelas. Vale anotar, por fim, a ressalva de BUVINICH (2014, p. 64):

embora muitos autores afirmem que a previsão de formação de conselhos em áreas como saúde, assistência social e criança e adolescente decorra da Constituição Federal, ao analisá-la com maior rigor identificou-se que ela não faz nenhuma referência expressa à organização da participação popular em forma de

conselho. O que a Constituição Federal estabelece é a participação social como diretriz, mas em todos os casos analisados, a Carta Magna remete à lei a regulamentação de como esta participação irá funcionar.

2.1. Conselhos

Ao sistematizar as informações sobre Conselhos Nacionais, BUVINICH (2014, p. 64) aponta o fato de 83% dos atuais conselhos terem sido implantados após a Constituição Federal de 1988. Para a autora, os conselhos criados antes de 1988 “tinham competências distintas, servindo mais como ‘conselho de notáveis’, de caráter consultivo, do que um espaço de participação social nos moldes atuais”.

É a disseminação destes conselhos em nível federal que leva ao movimento de constituição dos conselhos subnacionais. Primeiramente porque as normas que estabelecem a estrutura da gestão colegiada advêm de leis federais (mesmo quando sendo complementadas por leis estaduais e/ou municipais). Em segundo lugar, a sistemática – adotada na grande maioria das políticas públicas – de repasse de recursos entre fundos dos três níveis de governo geralmente é condicionada à existência de conselhos atuando nos municípios que desejam ter acesso a estes recursos (BUVINICH, 2014).

Dentro deste arcabouço, a pesquisa Munic 2009, realizada pelo IBGE, indicou a existência de um diversificado conjunto de Conselhos Municipais no Brasil. Os conselhos mais disseminados nos municípios são o de Assistência Social (presente em 99,3% dos municípios), Saúde (97,3% dos municípios contam com um) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (91,4%). Ainda merecem destaque os Conselhos Municipais de Educação e o de Meio Ambiente – ambos presentes em mais de 50% dos municípios brasileiros. A grande maioria destes conselhos é requisito para o recebimento de verbas federais – a única exceção é o Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Por outro lado, Conselhos como o de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais, o de Direitos Humanos e o de Igualdade Racial ainda são muito pouco disseminados, presentes em menos de 5% dos municípios do país.

Tabela 2 – Cobertura dos Conselhos Municipais, Brasil, 2009.

<i>Conselhos</i>	<i>Cobertura Municipal</i>
Conselho Municipal de Assistência Social	99,3%
Conselho Municipal de Saúde	97,3%
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	91,4%
Conselho Municipal de Educação	79,1%
Conselho Municipal de Meio Ambiente	56,1%
Conselho Municipal de Habitação	42,6%
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	35,5%
Conselho Municipal de Cultura	24,7%

Conselhos	Cobertura Municipal
Conselho Municipal de Política Urbana	17,6%
Conselho Municipal de Esporte	11,2%
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	10,7%
Conselho Municipal de Segurança	10,4%
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	8,8%
Conselho Municipal de Transporte	5,9%
Conselho Municipal de Direitos da Juventude	5,4%
Conselho Municipal de Igualdade Racial	2,7%
Conselho Municipal de Direitos Humanos	1,4%
Conselho Municipal de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais	0,1%

Fonte: IBGE (2009).

2.2. Conferências

Além dos conselhos, outra forma importante de participação social são as conferências temáticas. Segundo Souza (2011, p. 20), as conferências podem apresentar os seguintes objetivos:

- 1) Agendamento – quando se referiam à difusão de ideias, afirmação de compromissos, articulação entre atores, fortalecimento de redes, promoção de reflexões e debates ou troca de experiências;
- 2) Avaliação – quando estavam em foco ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas, inclusive avaliação do encaminhamento de deliberações de conferências;
- 3) Participação – quando falavam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas; e
- 4) Proposição – quando traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas.

No tocante às conferências, durante o Governo Lula houve um grande impulso na multiplicação destes canais de participação social. Silva diz que:

Sob o marco do projeto ‘democrático-participativo’ do atual governo, as conferências nacionais se tornaram um ícone do período de 2003 a 2006 em função da frequência em que foram realizadas, do expressivo contingente de pessoas e movimentos sociais envolvidas nas esferas municipais, estaduais e nacional e dos novos temas que foram introduzidos ao debate da esfera pública federal (SILVA, 2009, p. 7).

Foram 74 Conferências realizadas entre 2003 e 2010 – abrangendo 40 temas diferentes, dos quais 28 eram inéditos e 12 já haviam sido objeto de conferências anteriormente (um destes temas é a assistência social). Como estas conferências foram, muitas vezes, resultado de um processo de discussão que se inicia com Conferências Municipais e passa por Conferências

Estaduais, estima-se que mais de 4 milhões de pessoas da sociedade civil e do poder público tenham participado de algum etapa do processo (PETINELLI, LINS e FARIA, 2012).

Obviamente, sob esta perspectiva, o Governo Lula é marcado por uma ampliação do espaço político, pela incorporação de novos temas e aumento da participação e do controle social. José Antonio Moroni e Alexandre Ciconello, entretanto, não compartilham com esta visão otimista. Para estes autores, apesar da profusão de Conferências, o espaço para o debate político ainda é escasso, com excesso de conselhos de interlocução (ou seja, não são espaços de deliberação ou controle social) em que, muitas vezes, os representantes da sociedade civil são escolhidos pessoalmente pelo governo. Os autores afirmam:

Na verdade, ocorreu no governo Lula a multiplicação dos espaços de interlocução, sem que houvesse nenhuma política de fortalecimento do sistema descentralizado e participativo e muito menos de ampliação dos processos democráticos. A participação ficou reduzida à estratégia de governabilidade e ao faz-de-conta, sem ter-se configurado como elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais e econômicas (MORONI e CICONELLO, 2005, p. 37).

Ou seja, mesmo com a ocorrência frequente de Conferências não há ressalvas quanto à plena participação.

3. Conselhos de Assistência Social no Brasil

Como citado acima, a área da assistência social também tem sua diretriz de participação social definida na Constituição Federal de 1988 (Artigo 204, inciso II). Cinco anos depois, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) é promulgada mantendo esta diretriz. Na LOAS havia também o capítulo sobre Financiamento da Assistência Social (Capítulo V), onde são estabelecidas condições para os repasses de recursos federais para as instâncias subnacionais, como a obrigatoriedade de instituir e funcionar, nos níveis subnacionais, os Conselhos, Fundos e Planos – como forma de forçar estados e municípios a estruturar suas políticas locais de assistência social. Em fevereiro de 1994, uma novidade da política de assistência social ocorre: o antigo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), instalado em 1938 por Getúlio Vargas, é substituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) – buscando seguir os princípios participativos estabelecidos na Carta Magna.

Apesar destes avanços legislativos, a política de assistência social efetivamente praticada no país se assemelhava mais com a tradição clientelista e assistencialista do que com a política de cidadania proposta pela Constituição. Uma nova etapa de estruturação de um arcabouço para a política ocorre em 1998, quando é editada a Norma Operacional Básica da Assistência Social

(NOB/98) que disciplina a descentralização político-administrativa da Assistência Social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo.

Nesta NOB, são definidos os critérios para transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Estes critérios passam pela comprovação da existência e funcionamento de Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social.

Mais especificamente com relação aos Conselhos Municipais de Assistência Social, há duas pesquisas do IBGE que levantaram informações sobre a situação: uma de 2005 e outra de 2009. Em 2005, 98,8% dos municípios brasileiros contavam com o CMAS. Quatro anos depois, o percentual é de 99,3% - um crescimento de 0,5%. Com este resultado, observa-se que o CMAS é o conselho setorial mais disseminado entre os diversos municípios brasileiros.

Segundo outra pesquisa sobre o tema, quase a totalidade dos conselhos municipais de assistência social é paritário (98,4%). Entretanto, somente em 53,3% dos casos a representação da sociedade civil é eleita em fóruns apropriados. Em 20,2% dos Conselhos, a representação da sociedade civil é indicada pelo governo local – proporção que se acentua quanto menor o porte do município (BOSCHETTI, 2004). Claro que o fato do Poder Executivo indicar os conselheiros representantes da sociedade civil só aumenta sua influência no processo de participação e controle social.

Dentro da representação da sociedade civil, nos conselhos municipais de assistência social (em 2009) há representantes de entidades de assistência social (em 78,8% dos municípios), dos trabalhadores da área (em 66,7%) e de representantes de usuários (67,6%). Com relação a estes últimos, é necessário ressaltar a possibilidade de assimetria de informações e de condições de participação entre os representantes de usuários e os representantes governamentais, de trabalhadores do setor e de entidades sociais.

Leonel Mazzali e Eliane Cara apontam a dificuldade de conciliação entre a rotina de trabalho dos conselheiros representantes de usuários e a participação no CMAS – além da falta de entendimento da importância da representação para o segmento (MAZZALI e CARA, 2007). Rabassa da Silva *et alli* (2008, p.267) destacam que a não incorporação da representação de usuários no processo deliberativo pode acabar por reforçar *“a idéia de incapacidade dos usuários de se auto-representarem em mecanismos deliberativos da política, e de o SUAS se constituir como um novo sistema que conserva a velha marca da subalternidade dos usuários dos serviços sócio-assistenciais”*.

Um aspecto para entender a força do executivo local e a debilidade da representação dos usuários é a forma como as informações são apresentadas e discutidas. PASTOR (2007) chega a apontar a socialização do conhecimento como um pressuposto para o exercício da participação. Uma discussão que se prende apenas a detalhes técnicos acaba por dificultar a integração dos

setores com menos informação sobre o processo. Também relacionada com a questão da informação, a pesquisa coordenada por BOSCHETTI (2004) mostrou que apenas 26% dos Conselhos Municipais divulgam adequadamente suas ações e deliberações.

4. Conferências de Assistência Social⁵

As Conferências de assistência social são instâncias que tem por atribuições a avaliação da política de assistência social e o estabelecimento de diretrizes políticas nacionais para o desenvolvimento da mesma. São marcadas por uma transitoriedade, na medida em que acontece durante um período pré-determinado, e por uma especificidade de temas. Apesar de ser eventual, a conferência de assistência social não deve ser confundida com um evento, uma atividade extemporânea ligada a alguma conjuntura específica. (TEIXEIRA *et al*, 2012; BRASIL, 2012).

Neste sentido, as conferências de assistência social se diferenciam de audiências públicas ou consultas públicas (que pretendem dar uma resposta a um contexto específico); e igualmente se diferenciam dos conselhos (que tem um caráter permanente e responde por uma série de tópicos ligados à política pública).

Os temas discutidos em cada Conferência Municipal são determinados no nível federal, pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Além do tema, o CNAS também propõe o roteiro para a discussão. Em conjunto com o MDS, é editado um caderno com textos-guias para as discussões.

Em novembro de 1995 foi realizada, em Brasília, a I Conferência Nacional de Assistência Social, com a presença de 1.069 participantes, dos quais 689 foram delegados. Esta Conferência foi precedida por conferências municipais e estaduais preparatórias e deve ser entendida dentro do ainda incipiente processo de mobilização dos atores em torno de um projeto de política pública de assistência social. A II Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada em novembro de 1997, com participação de 752 delegados e 250 convidados deu continuidade a este processo.

Por meio da Lei nº 9.720/98, o Governo FHC mudou a periodicidade das Conferências Nacionais de Assistência Social, que passaram a ocorrer a cada quatro anos – o que na prática evitou que ocorresse a Conferência de 1999, ficando a III Conferência marcada somente para 2001⁶.

Estas três conferências nacionais de assistência social realizadas durante o governo FHC tiveram o principal mérito de organizar a participação social dos principais *stakeholders* da área, na medida em que propiciou um canal de participação amplo e adequado (RAICHELIS, 2005). Entretanto, na prática houve pouco avanço na estruturação de uma nova política de assistência

⁵ Se a produção bibliográfica sobre Conferências em geral já é escassa, no caso de textos a respeito de Conferências Municipais de Assistência Social somente um texto foi encontrado: Martins, Schibelsky, Paulilo e Rizzotti (2008). Disponível em [<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/marialucimar.pdf>]

⁶ Alguns municípios, como Londrina (PR), realizaram uma Conferência Municipal de Assistência Social em 1999, apesar da ausência de uma diretriz nacional neste sentido (Pastor, 2006).

social. O avanço do setor no período foi espremido pelo programa Comunidade Solidária (no primeiro mandato) e pelo projeto Alvorada e os programas focalizados de transferência de renda (no segundo mandato) (COELHO, 2013).

Uma nova etapa da política de assistência social se inicia em 2003, mais uma vez por pressão da sociedade civil. Segundo as regras estabelecidas, somente em 2005 deveria haver uma nova Conferência Nacional de Assistência Social. Porém, por meio da pressão de organizações sociais e dos conselhos de assistência social foi chamada em 2003 uma conferência extraordinária. A IV Conferência Nacional de Assistência Social representou um significativo passo na direção da sedimentação dos novos termos da Política de Assistência Social no Brasil, na medida em que indicou a elaboração de uma nova Política Nacional de Assistência Social (que foi efetivada no ano de 2004) que deveria promover a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A partir de então, as conferências nacionais e as respectivas conferências estaduais e municipais passaram a ocorrer com periodicidade bienal (oficialmente as conferências continuaram quadriênais, mas houve convocação extraordinária nos anos de 2007 e 2011), com uma série de temas fundamentais para o aperfeiçoamento do SUAS. As conferências do período tiveram os seguintes temas:

- IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003): Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos;
- V Conferência Nacional de Assistência Social (2005): SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social;
- VI Conferência Nacional de Assistência Social (2007): Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS);
- VII Conferência Nacional de Assistência Social (2009): Participação e Controle Social No SUAS;
- VIII Conferência Nacional de Assistência Social (2011): Avançando na consolidação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios;
- IX Conferência Nacional de Assistência Social (2013): A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS.

Este conjunto de conferências foi importante para orientar o aprimoramento do SUAS, que ainda estava numa etapa bastante incipiente no âmbito federal. A partir de resultados destes debates novidades regulatórias foram introduzidas no arcabouço do Sistema Único.

Já no plano subnacional, as conferências municipais ocorrem, a cada biênio, por volta do meio do ano e as estaduais por volta de setembro/outubro. Além de deliberações sobre a política de assistência social, a conferência municipal tem a missão de eleger os delegados para as

conferências estaduais. Nas conferências estaduais, além de deliberações sobre a política estadual, são eleitos os delegados para a conferência nacional. Por conta disto, muitas vezes, as conferências subnacionais são consideradas apenas “encontros preparatórios”. A divulgação da VII Conferência Nacional pelo Governo de Santa Catarina dá bem esta ideia:

Para a preparação da VII Conferência, os Estados, Municípios e o Distrito Federal **realizarão encontros preparatórios** com o objetivo de discutir as questões locais. O cronograma de atividades, elaborado pela comissão organizadora instituída pelo Conselho Nacional de Assistência Social, prevê que as conferências municipais começam no mês de maio e serão realizadas nas cidades que aderiram ao Sistema Único de Assistência Social, cerca de 98% dos municípios do País. Em outubro de 2009, acontecem as conferências estaduais, quando os participantes terão a oportunidade de discutir e identificar os entraves que dificultam sua participação na garantia dos direitos e do exercício da cidadania (SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, TRABALHO E HABITAÇÃO / GOVERNO DE SANTA CATARINA, disponível em <http://www.sst.sc.gov.br/modules/news/article.php?storyid=1673>, grifos meus).

O fato das conferências locais atenderem a um tema, cronograma e formato definido de forma centralizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social facilita distorções como a exposta acima, nas quais a função das conferências subnacionais é simplesmente preparar o “evento principal” que é a Conferência Nacional.

Com isto, mobiliza-se um conjunto de recursos muito complexo e grande, mas perde-se a possibilidade de utilizar estes recursos para uma discussão mais sintonizada com as demandas locais. Isto em um contexto no qual ainda há a necessidade de consolidação do novo sentido da política de assistência social preconizada pelo SUAS no âmbito subnacional (COELHO, 2013).

5. CONCLUSÃO

Em 2011, o conjunto de inovações consolidadas do SUAS foram transformados em lei por meio da Lei nº 12.435/2011. Esta norma altera a LOAS, de 1993, e dispõe sobre a organização da Assistência Social sob regência do SUAS. Grosso modo, as inovações da nova versão da LOAS são incorporações dos aspectos bem sucedidos da implementação do SUAS.

Dentre estes artigos, nenhuma grande alteração em relação à função e forma de atuação dos conselhos e das conferências de assistência social. Modificações profundas seriam, realmente, complicadas, pois os Conselhos Municipais de Assistência Social contam com uma capilaridade no território brasileiro que nenhum outro conselho de políticas públicas têm: ele está presente em 99,3% dos municípios. Mesmo assim, a formalização na forma da lei da participação social dá aos conselhos e às conferências uma força e uma perspectiva de permanência que antes não existia.

Esta perspectiva positiva, entretanto, não deve ofuscar os desafios colocados para uma efetiva e qualificada participação social. COELHO (2013) apontou que a estrutura material do SUAS

convive, em muitos casos, com práticas tradicionais que deveriam já estar superadas. A política de cidadania preconizada desde 2003 disputa espaços com interesses assistencialistas, clientelistas e corporativistas. Se estes interesses foram, a partir de 2004, enfraquecidos em nível nacional, ainda há espaço para disputa política em esferas subnacionais.

Nesta disputa sobre os rumos da política de assistência social no âmbito estadual e municipal, a reação conservadora tem buscado esvaziar o conteúdo de mudança proposto pelo SUAS, seja pelo desvio da intenção de suas diretrizes e eixos estruturantes, seja pela manutenção de práticas ligadas à uma concepção ultrapassada da política de assistência social. Tudo isto dentro de um aparente consenso sobre a criação das estruturas de equipamentos, serviços, projetos, ações e equipes propostas pelo SUAS.

Neste sentido, a participação social ainda enfrenta problemas para fazer a ponte entre as demandas da sociedade e os atores com decisão no processo político. No caso dos conselhos, a influência dos governos na indicação/eleição de representantes não governamentais aponta para pouca disposição de deixar os conselhos funcionarem livremente de acordo com as demandas da sociedade civil; ainda se observa pouco estímulo para os usuários ocuparem os espaços participativos; e há uma carência de informações – tanto do governo para o conselho, quanto do conselho para a sociedade como um todo. No caso das conferências, a prática de seguir fortemente as diretrizes elaboradas pelo CNAS, sem observar as particularidades locais acaba por limitar o impacto destas conferências e prejudica a incorporação do sentido do SUAS, no tocante à participação social, por estes espaços.

Para superar estes desafios, mais do que novas estruturas, é necessário uma mudança de postura com relação aos espaços participativos, entendendo-os como espaços legítimos de disputa por projetos políticos e como espaços de apoio e complementação à ação governamental.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselho além dos limites. *Estudos Avançados*, nº 15, vol 43. 2001.

ARATO, Andrew. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10 (27), 1995.

ARAÚJO, Cícero. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: COELHO e NOBRE (orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria. Participação popular na nova constituição: um corretivo à representação política. *São Paulo em Perspectiva*, nº 4, vol 1. 1990.

BOSCHETTI, Ivanete (Coord.) *LOAS 10 anos. Avaliação dos 10 anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal*.

Brasília: GESST/SER/UNB, MAS/CNAS, 2004. Disponível em <
<http://www.unb.br/ih/dss/gesst/loas10.htm>>.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas públicas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Letras Livres, Editora UnB, 2006.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS. Brasília, 2012.

BUVINICH, Danitza P. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 48 (1), jan/fev, 2014.

CASTAÑEDA, Jorge G. *Utopia desarmada: intrigas, dilemas e promessas da esquerda latino-americana*. [tradução de Eric Nepomuceno] São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa. *Grandes esperanças: a implementação do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Campinas*. [Tese de Doutorado]. Campinas: Unicamp/Instituto de Economia, 2013.

COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa. Os sentidos do Sistema Único de Assistência Social. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, nº 6. [no prelo] 2014.

COHEN, Joshua e SABEL, Charles. Directly-deliberative polyarchy. *European Law Journal*, v. 3, nº4, 1997.

COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2008 [1ª edição de 2004].

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli and LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?. *Revista Brasileira de Ciências Políticas* [online]. 2012, n.7, pp. 249-284.

GUIMARÃES, Carlos Augusto. Participação e governança local: a experiência dos Conselhos Municipais de Educação na gestão da política educacional. In: FAHEL e NEVES (orgs) *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2007.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

MARTINS, Anamaria Lucimar et alli. O exercício da participação popular e o controle social: um estudo a partir das pré-conferências municipais de assistência social de Londrina. In: *III Simpósio Lutas Sociais na América Latina*, 2008, Londrina. Anais do 3º Seminário Nacional - Estado e Políticas Sociais no Brasil. Londrina, 2008. v. 1.

MARTINS, Carlos Estevão. Da globalização da economia à falência da democracia. *Revista Economia e Sociedade*, Vol. 5, N. 1 (6), 1996.

- MAZZALI, Leonel e CARA, Eliane da Silva. O processo de participação no Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo. *Revista Virtual Textos & Contextos*, nº. 8, ano VI. Porto Alegre, dez, 2007. Disponível em < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/2324>>
- MORONI, José Antonio e CICONELLO, Alexandre. Participação social no governo Lula: avançamos?. In: *Abong nas conferências 2005 Criança e Adolescente – Assistência Social*. Rio de Janeiro: ABONG, 2005.
- NEPP – NÚCLEO DE ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Brasil 1987: relatório sobre a situação social do país*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1989.
- NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do serviço social. In: MOTA, Ana Elisabete et al. (org.) *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*. Disponível em <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto2-1.pdf> [Acesso em 18 de setembro de 2009].
- NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO e NOBRE (orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- OFFE, Claus. A democracia partidária competitiva e o “welfare state” keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. In: OFFE. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PAESE, Joel e PAESE, Cláudia Regina. A dicotomia: leigos e peritos no processo decisório em Conselhos Gestores de Saúde. Trabalho apresentado no *III Seminário de Políticas Sociais e Cidadania*, UcSal, Salvador, 2010.
- PASTOR, Márcia. *A democratização da gestão da política de assistência social em Londrina/PR no período 2001-2004: a ampliação do acesso e da participação*. [Tese de Doutorado] São Paulo: PUC-SP, 2006.
- RABASSA DA SILVA, Vini et alli. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. *Revista Textos & Contextos*, vol. 7, nº. 2. Porto Alegre, jul/dez, 2008. Disponível em < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/4825>>
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2005. [1ª edição de 1998].
- SILVA, Enid Rocha Andrade da. Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período 2003-2006. *Texto para Discussão*, nº 1.378. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.
- SOUZA, C. H. L. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, R. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

TEIXEIRA, Ana Claudia C. et al. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *Texto para Discussão* nº 1735. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.