

6

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PARTICIPAÇÃO EM DEFESA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

Cláudia Maria Siqueira de Melo Hammel¹



RESUMO: O presente estudo discorre sobre o Sistema Único de Assistência Social (Suas), que consiste no modelo de gestão da política pública para o setor, uma das três instituições políticas fundamentais da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência. Nessa esteira, pretende-se identificar as formas e instâncias de participação em defesa desse sistema, com ênfase no papel dos conselhos de gestão e das conferências nacionais de assistência social. Verifica-se que, embora o Suas possua ampla formalização, os sucessivos cortes no orçamento que ocorreram nos últimos anos comprometem sua implementação, sobretudo nos territórios mais pobres. Desta maneira, busca-se contribuir com o debate atual sobre os desafios e as perspectivas da participação na gestão do Suas.

Palavras-chave: Política Pública. Assistência Social. Controle Social. Participação. Suas.

¹ Analista Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco - especialidade Assistência Social. Bacharel em Serviço Social pela Ufal. Especialista em Gerontologia pela UPE. Pós-graduada em Gestão de Pessoas pela Fafire. Mestre em Gestão Pública pela UFPE.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) instituiu novas formas de participação popular. Em seu art. 194, parágrafo único, inciso VII, a Carta Magna garante à seguridade social “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. Já na Emenda Constitucional nº 20, de 1998, no art. 204, inciso II, relativo à assistência social, está prevista a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, com base na gestão descentralizada e hierarquizada.²

A política pública de assistência social é um importante pilar da rede de proteção social brasileira, que tem a participação popular como uma das condições previstas para a repartição de verbas, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), por meio da instituição de conselhos e conferências.

Os conselhos, dotados de responsabilidades de deliberação, fiscalização e formulação de políticas, têm função normativa na concepção, gestão e controle dos recursos públicos vinculados ao Suas. Já as conferências, de caráter eventual, também reguladas por leis e resoluções, participam da formação da agenda de debates, de âmbito nacional, mas que também atendem às demandas regionais e setoriais.⁴

No Estado Democrático de Direito, tais mecanismos de controle social na gestão dos serviços socioassistenciais em todo o País, em conexão com as demais políticas públicas, representam avanços na organiza-

ção e no exercício da cidadania. Na essência do conceito de cidadania, evidencia-se que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos pelo voto direto e pela participação popular na dinâmica do poder político.

Nesse sentido, o presente artigo visa identificar os desafios e as perspectivas da participação popular em defesa do Suas, enquanto modelo de gestão que deve prover o atendimento às necessidades básicas dos segmentos histórica e socialmente destituídos de direitos e oportunidades, diminuindo o abismo entre as garantias constitucionais e seu efetivo acesso.

Para isso, o artigo está organizado em três seções. Em primeiro lugar, apresenta-se a assistência social como política pública, seguida pela configuração do seu modelo de gestão: o Sistema Único de Assistência Social (Suas). Em seguida, é analisado o papel dos conselhos e das conferências em defesa do Suas, empreendidos como oportunidades políticas de participação visando assegurar direitos. Também serão apresentados os desafios e as perspectivas em defesa do Suas, entre eles, o financiamento.

Por fim, aborda-se a importância da participação social no acompanhamento da gestão e da execução orçamentária dos recursos repassados aos entes federados para ações de combate à pobreza.

2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

O primeiro registro de institucionalização da assistência social no Brasil foi o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1937, seguido da normatização da Lei Brasileira de Assistência Social (LBA), em 1942, com viés filantrópico e caritativo para

² Constituição Federal, cap. II, seção IV.

³ Entende-se proteção (do latim, *protectione*) no sentido de defender algo; de dar segurança e preservar direitos sociais. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a proteção social deve alicerçar a segurança de: sobrevivência (rendimento; autonomia); acolhida e convívio (vivência familiar).

⁴ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, v. 7, p. 372. 2011. (Diálogos para o desenvolvimento). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf>. Acesso em: 26 mai.2019.

atender às famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial.⁵

Por quase 50 anos, não houve uma concepção única sobre a assistência social, embora, desde 1974, já existisse no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

A inclusão da assistência social no tripé da seguridade social, junto com a saúde e a previdência, só aconteceu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, fruto do processo de participação e atendimento às reivindicações de diversos atores e movimentos sociais, que cobravam um viés técnico e de política pública a fim de assegurar proteção, vigilância e defesa de direitos socioassistenciais para a população vulnerável e em risco social, numa visão democrática, participativa e inclusiva.⁶

Com base no regime federativo de repartição de competências, atribuições e encargos nas esferas federal, estadual e municipal, tornou-se necessário que cada esfera do governo atendesse a três condições para consolidação: a elaboração da política de assistência social, por meio dos conselhos; a concretização em um plano; e a viabilização material e financeira, via criação do fundo específico, mecanismos que devem estar adequados às particularidades e à territorialização de cada região do país.

Nessa linha, as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)⁷, alteradas em 2004, estabeleceram os eixos estruturantes para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas),

modelo descentralizado, não contributivo e participativo, na perspectiva de romper com o paradigma tradicionalmente conservador e fragmentado das práticas assistencialistas.

Dentre outros aspectos, a denominada Lei do Suas⁸ disciplinou o marco regulatório da assistência social no Brasil, estabeleceu critérios de partilha e transferência de recursos⁹; incorporou verbas e patrimônios dos diferentes órgãos executores da política, à época, que atuavam paralelamente nas três esferas de governo.

Fundamentado nos planos, programas, formas de financiamento, gestão do trabalho, sob a fiscalização dos conselhos, e no controle social, o poder público assume o seu dever de garantir acesso aos direitos sociais, tendo as entidades e organizações de assistência social, de caráter privado, como parceiras.¹⁰

O intuito é assegurar a proteção social, organizada por níveis de complexidade: Básica e Especial, sendo este último nível de Média ou de Alta Complexidade, com a função precípua de gerir a política em todos os territórios, respeitando as múltiplas características socioeconômicas e culturais.

Para operacionalização desses serviços, a gestão possui os seguintes equipamentos públicos: os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), com maior capilaridade em todo o território nacional por serem a porta de entrada dos usuários aos benefícios assistenciais; os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas), responsáveis pelo atendi-

⁵IAMAMOTO, Marilda V. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação*. 21ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

⁶BRASIL, MDS. Lei Orgânica da Assistência Social: Lei Federal nº 8.742 de 7 de dezembro, 1993. Brasília: MPAS/Secretaria de Estado de Assistência, 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 mar. 2019.

⁷Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145-%20de%2015%20de%20outubro%20de%202004.pdf. Acesso em: 28 mar. 2019.

⁸Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, alterou a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm. Acesso em: 27 mar. 2019.

⁹O parágrafo único do artigo 30 da Loas prevê que, para o repasse de recursos de responsabilidade da União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, além da efetiva instituição e funcionamento do denominado CPF (C= Conselho; P= Plano e F=Fundo), é necessária também a comprovação orçamentária dos recursos próprios alocados em seus respectivos fundos, mediante autorização legislativa.

¹⁰CASTRO, André Bento de. *O contexto da gestão descentralizada do sistema único de assistência social: o caso do município de Mantena – MG*. Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão Pública – Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), 2015. Disponível em: http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/2491/1/tese_7426_Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Final%20-%20Andr%C3%A9%20de%20Castro20151118-111144.pdf. Acesso em: 27 mar. 2019.

mento a pessoas vítimas de maus tratos ou de abuso sexual, a usuários de drogas e a quem cumpre medidas socioeducativas; e

os Centros Pop, responsáveis pelo atendimento de pessoas em situação de rua, entre outros, assim quantificados:

Tabela 1 – Quantitativo de serviços socioassistenciais no Brasil e no Estado de Pernambuco

UF	QUANTIDADE DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS					
	CRAS	CREAS	CENTRO POP	CENTRO DE CONVIVÊNCIA	SERVIÇO DE ACOLHIMENTO	CENTRO DIA
Brasil	8.368	2.671	229	8.475	6.434	1.656
Pernambuco	328	183	8	448	138	10

Fonte: Frente Pernambucana em Defesa do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a partir de dados da Sagi/MI Vetor – Ministério da Cidadania. Março/2019.

No contexto de consolidação do modelo, pode-se considerar que os serviços socioassistenciais tornaram-se realidade em todos os municípios brasileiros, por meio da integração dos entes federados na estruturação, gestão e acompanhamento dos usuários em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

Sobretudo nos Cras, com ações planejadas por territórios¹¹, destaca-se a importância desses espaços para maior proximidade dos serviços ofertados, a realização da vigilância social, voltada para a prevenção de riscos sociais, de modo a fortalecer os vínculos sociais e a capacidade de participação política.

Ressalta-se também a contribuição do sistema para o fortalecimento do trabalho em rede na proteção social e na intersectorialidade com as demais políticas públicas nos municípios e estados. Dessa forma, o modelo de gestão do Suas, não contributivo e descentralizado, está configurado na perspectiva das práticas coletivas de participação, de negociação, organização política e estímulo aos vínculos associativos entre

gestores, trabalhadores e usuários da assistência social, sobretudo na identificação da execução do orçamento público.

Em relação aos critérios de elegibilidade e de partilha dos recursos do cofinanciamento, existem duas instâncias de interlocução:

a) Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que consiste num espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. É formada por três instâncias do Suas: a União, representada pelo atual Ministério da Cidadania; os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas); e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), caracterizando a CIT como a instância de negociação e pactuação de aspectos operacionais da gestão do Suas.

b) Comissões Intergestores Bipartite (CIBs), que atuam de modo análogo, mas em âmbito estadual, possuindo, portanto, apenas duas instâncias (estadual e municí-

¹¹ O conceito de território ultrapassa os limites da Geografia. É considerado estratégico para o estabelecimento de diferentes prioridades no campo das políticas públicas, indo além de ações de localização de equipamentos públicos como os Cras. São espaços com características políticas, econômicas e culturais. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CapacitaSuas SUAS: configurando os eixos de mudança. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: Brasília, v. 1. 2008

pal) visando à melhoria da gestão descentralizada.¹²

3. A PARTICIPAÇÃO EM DEFESA DO SUAS

O processo de democratização do Estado reconhece a participação social como complemento à democracia representativa. Importantes mecanismos de consulta e deliberação sobre as políticas públicas foram regulamentados nas áreas de Saúde (SUS), Educação (LDB) e Assistência Social (Suas).¹³

No caso da gestão e financiamento do Suas, houve um redimensionamento na configuração do papel estatal no combate à pobreza, via programas de transferência de renda. Esse processo acompanhou o avanço do desenho deliberativo e descentralizado de participação da sociedade civil nos conselhos gestores e nas conferências, sobretudo na primeira década do século 21.

Nesse formato, pode-se perceber o quão relevante é a capacidade de mediação das demandas e a defesa da oferta de bens e serviços públicos, uma vez que, para repartição dos recursos, uma das condições previstas é a instituição de conselhos e conferências, que constituem espaços de deliberação, fiscalização da eficácia dos programas e benefícios, fóruns privilegiados de participação popular e controle social.¹⁴

Sob o prisma da gestão compartilhada, nesses espaços ocorrem negociações (comissões intergestores), debates e decisões (conselhos e conferências), representações eleitorais (casas legislativas), articulações (rede de instituições governamentais e

fóruns de organizações da sociedade civil), que influenciam as formas pelas quais o governo produz e oferta serviços públicos.

3.1 OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

De uma maneira geral, os conselhos têm funções de deliberação, de fiscalização, coordenação e execução. Com formação paritária entre membros do poder público e da sociedade civil, sua composição, organização e competência são fixadas pela respectiva lei (federal, estadual ou municipal).

Na prática, funcionam como um plenário, integrados por conselheiros e uma secretaria executiva, com atribuições definidas em regimento próprio, cujas instâncias são: o Conselho Federal (CNAS), órgão de deliberação superior, com membros nomeados pelo presidente da República, com mandato de dois anos, permitida a recondução; os Conselhos Estaduais (Ceas) e os Conselhos Municipais (CMAS) e do Distrito Federal, responsáveis também pela execução dos programas (exceto o CNAS).

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) em 1993, tem a missão de promover o controle social da política pública de assistência social e de seu sistema, regular a prestação de serviços, contribuindo para o seu aprimoramento, a partir das necessidades dos segmentos atendidos.

No que se refere aos conselhos esta-

¹² SIMÕES, Carlos. *A Lei Orgânica da Assistência Social*. In: Curso de Direito do Serviço Social. Biblioteca Básica de Serviço Social. São Paulo: Cortez, v. 3, p. 285-335. 2010

¹³ Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990; Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

¹⁴ MOURA, Jackeline da Silva. *A precarização do trabalho do assistente social no SUAS: condições de trabalho e saúde do profissional*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal de Serviço Social (UFPE). Recife, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18611>>. Acesso em: 27 de mar. de 2019.

duais e municipais, também existem diretrizes de estruturação, reformulação e funcionamento, reguladas por resoluções e dispositivos que determinam o seu acompanhamento e fortalecimento. Segundo

dados do Censo Suas 2018¹⁵, 100% dos estados possuem conselhos, dos quais 16 alteraram sua estrutura original para garantir aspectos como paridade e representação da sociedade civil.

Tabela 2 – Quantificação dos Conselhos com atualização na legislação de criação

TIPO		%
Com legislação original	10	38,5
Com legislação atualizada	16	61,5
Total	26	100,0

Fonte: Censo Suas 2018.¹⁶

Tais alterações são importantes, tendo em vista o acirramento da relação entre Estado e sociedade civil, principalmente no que se refere à partilha do poder de decisão e busca por transparência dos gastos públicos.

O objetivo desses conselhos é construir uma cultura pública de direitos colocando em xeque a forma de se fazer política no Brasil baseada em relações meramente privadas e corporativas nos quais a coisa pública é tratada como algo privado.¹⁷

Nesse sentido, uma das principais dificuldades enfrentadas pelos representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social é o desenvolvimento de uma cultura pública de direitos que está em constante tensão com a cultura clientelista, historicamente marcada pela filantropia e voluntarismo.

Portanto, suas responsabilidades resultam em constantes pressões contraditórias sobre os seus respectivos membros,

especialmente sobre os cidadãos que participam do processo como representantes da sociedade civil.

3.2 O PAPEL DAS CONFERÊNCIAS

O Brasil tem tradição na realização de conferências nacionais participativas, que se institucionalizaram na década de 1990, em diversas áreas de políticas públicas.

Elas reúnem atores estatais e sociais com interesses e propostas para a área, iniciando-se nos municípios e progredindo para os estados nos meses que antecedem a conferência nacional. Seu funcionamento é regulado por leis federais e por resoluções administrativas, em geral, ministeriais, mas regras complementares relativas à composição e à dinâmica de trabalho das conferências são refeitas por ocasião de cada evento.

A trajetória de realização de conferências nacionais, estaduais e municipais para a discussão, elaboração e controle da política de assistência social tornou-se, progressiva-

¹⁵ Os dados brutos do último Censo Suas estão em fase de análise dos resultados. Essa informação foi atualizada em 17 de junho de 2019. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

¹⁶ BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. Censo SUAS 2018 - Resultados Nacionais, Conselho Estadual de Assistência Social. Brasília, 2019.

¹⁷ NEVES, Ângela Vieira; SANTOS, Marlene de Jesus Silva. *Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: uma aproximação ao diálogo no fortalecimento de uma cultura de direitos*. p. 8. In: IPEA, Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo18.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2019.

mente, importante instrumento de participação social. Órgãos de deliberação e avaliação, a cada dois anos, propõem diretrizes de aperfeiçoamento do sistema.

Nesse processo, as conferências, de caráter ordinário e extraordinário, são instrumentos de democratização da gestão pública, e sua convocação é parte constituinte da autonomia de debates entre trabalhadores, usuários e gestores.

Mesmo com variações, de acordo com a conjuntura do ano de realização, existem elementos comuns em relação às dinâmicas de planejamento, metodologia, etapas de realização, atos convocatórios e corresponsabilidade dos órgãos. Em geral, para orientar a discussão, são produzidos documentos de referência para provocar o debate sobre o tema proposto (texto-base).

Das 11 conferências nacionais de assistência social, realizadas no período de 1995 a 2017, dois desdobramentos mereceram destaque. O primeiro foi a elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em cumprimento às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro

de 2003, em comemoração aos 10 anos da Loas.

O segundo desdobramento cumpriu uma das deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2007, que incluiu como meta do Plano Decenal de Assistência Social a realização de convênios do órgão gestor da política com entidades e organizações de assistência social de natureza privada, desde que comprovem o desenvolvimento de atividades tipificadas e consolidadas na classificação nacional dos serviços socioassistenciais.¹⁸

Portanto, na prática, essas medidas contribuíram tanto para o fechamento de um ciclo quanto para a abertura de uma nova etapa dessa política pública, tendo em vista a avaliação dos resultados do período de implementação e de reformulação de diretrizes orientadoras do processo de aprimoramento da política e do controle social, conforme instâncias de participação. Na tabela 3, estão os temas gerais que nortearam as conferências nacionais de assistência social, realizadas entre 1995 e 2017.

Tabela 3 – Temas das Conferências Nacionais de Assistência Social

Ano/ Conferência	Tema Geral	Ato de Convocação	Deliberações
1995 I	Sistema descentralizado e participativo - financiamento e relação público-privada na prestação de serviços da Assistência Social.	Portaria nº 2.233, de 7 de julho de 1995.	Não houve publicação das deliberações em Resolução CNAS.
1997 II	O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social: construindo a inclusão - Universalizando Direitos.	Portaria nº 4.251, de 24 de novembro de 1997.	Não houve publicação das deliberações em Resolução CNAS.
2001 III	Política de Assistência Social: uma trajetória de Avanços e Desafios.	Portaria nº 909, de 30 de março de 2001.	Não houve publicação das deliberações em Resolução CNAS.

¹⁸ Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2019.

2003 IV	Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - Loas 10 anos.	Portaria nº 262, de 12 de agosto de 2003.	Resolução CNAS no 30, de 1º de março de 2004.
2005 V	Suas – PLANO 10: estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social.	Resolução CNAS nº 111, de 14 de junho de 2005.	Resolução CNAS nº 40, de 16 de fevereiro de 2006.
2007 VI	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (Suas).	Portaria/MDS nº 292, de 30 de agosto de 2006.	Resoluções CNAS nº 42, de 10 de março de 2008.
2009 VII	Participação e Controle Social no Suas.	Portaria Conjunta nº 1, de 4 de setembro de 2009.	Resolução CNAS nº 105, de 3 de dezembro de 2009.
2011 VIII	Consolidar o Suas e Valorizar seus Trabalhadores.	Portaria Conjunta nº 1, de 17 de dezembro de 2010.	Resolução CNAS nº 1, de 9 de janeiro de 2012.
2014 IX	A Gestão e o Financiamento na efetivação do Suas.	Portaria Conjunta CNAS e MDS nº 3, de 17 de dezembro de 2012 – DOU 18/12/2012.	Resolução CNAS nº 1, de 4 de fevereiro de 2014.
2016 X	Consolidar o Suas de vez Rumo a 2026.	Portaria Conjunta CNAS e MDS nº 1, de 9 de fevereiro de 2015 – DOU 10/02/2015.	Resolução CNAS nº 1, de 3 de março de 2016.
2017 XI	Garantia de direitos no fortalecimento do Suas.	Portaria Conjunta nº 2, de 12 de dezembro de 2016.	Resolução CNAS nº 21, de 18 de dezembro de 2017.

Fonte: CNAS/MDS.

Na última conferência realizada, a pauta de discussões foi dividida em quatro eixos principais, norteados pela defesa da recomposição do orçamento nacional e do cofinanciamento federal de fundo a fundo regular e automático, a saber: a proteção social não contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais; a gestão democrática e o controle social; a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda; a legislação como instrumento para

uma gestão de compromissos e responsabilidades dos entes federativos.¹⁹ Aqui, vale ressaltar que os conselhos e as conferências possuem papéis diferenciados no que concerne à participação e, dentre múltiplas possibilidades, destacam-se as seguintes:

- a) Atuam na formação de cidadãos mais capacitados para a ação política e coletiva;
- b) Estimulam a identificação de novos líderes da sociedade civil;

¹⁹ Conferências Nacionais de Assistência Social. Dados sobre as Conferências e Suas Deliberações. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

- c) Contribuem para maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública;
- d) Cumprem funções distributivas e inclusivas na mediação das demandas e interesses dos segmentos e regiões mais pobres.²⁰

Sendo assim, a regulamentação dos conselhos de políticas e de direitos para apreciar, controlar e fiscalizar políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos, bem como a realização de conferência nacional tornaram importante e abrangente a política de participação para aprimoramento e defesa da área.

4. DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PARTICIPAÇÃO E DEFESA DO SUAS

O contexto apresentado no estudo identifica a consolidação do marco legal da política pública de assistência social e da implementação do seu Sistema Único, enquanto dever do Estado. Porém, o Decreto presidencial nº 9.906, de 9 de julho de 2019, que institui o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Prêmio Nacional de Incentivo ao Voluntariado e o Selo de Acreditação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado²¹, acende o alerta para o retorno do viés da solidariedade, da ação de entidades sociais subvencionadas, com base no princípio de subsidiariedade, em que cabe ao Estado ser o último e não o primeiro a agir.

A conjuntura política de acirramento da restrição de direitos, a intensificação do ajuste fiscal do governo federal, as medidas regressivas de direitos constitucionais, como a reforma trabalhista, a terceirização irrestrita, o congelamento dos gastos públicos por vinte anos (Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016), além da reforma da Previdência Social (Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019), atingem os trabalhadores e usuários de serviços socioassistenciais.

Dados do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) apontam para o adensamento da precarização do trabalho nos municípios brasileiros, com vínculos empregatícios absolutamente fragilizados; supressão de direitos trabalhistas; intimidações e ameaças para elevação dos índices de produtividade e risco eminente de desemprego.²²

Da mesma maneira, os consecutivos cortes, desde 2014, no orçamento do Suas, impossibilitam o cumprimento das ações continuadas previstas no 2º Plano Decenal (2016–2026).²³ De acordo com Nota Pública do CNAS, de abril de 2019, o déficit orçamentário em 2017 foi de 21,76%; em 2018, 37,52%, e a previsão para 2019 é de 29,16%.²⁴

A recomposição no orçamento e a regularidade no processo de transferência dos recursos federais aos municípios para a execução do Suas são fundamentais para a garantia de direitos sociais básicos, bem como para a viabilização do acesso aos demais serviços públicos.

Vale ressaltar que os recursos repassados concentram-se, basicamente, no pagamento de benefícios dos programas fede-

²⁰ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, v. 7, p. 372. 2011. (Diálogos para o desenvolvimento). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2019.

²¹ Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/decreto-9906-2019.htm>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

²² CFESS. CFESS Manifesta. 2º Seminário Nacional sobre o Trabalho do/a Assistente Social na Política de Assistência Social, Fortaleza (CE, 1º e 2 de agosto de 2018). Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/2018-CfessManifesta-2SeminarioAssistencia-Site.pdf>>. Acesso em: 17 de jul de 2019.

²³ O Plano Decenal é composto de metas e estratégias deliberadas nas conferências nacionais e está organizado em torno de cinco eixos: modelo socioassistencial; rede socioassistencial e intersectorialidade; investimento em assistência social; gestão do trabalho e democratização do controle social.

²⁴ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas/manifestos-do-cnas>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

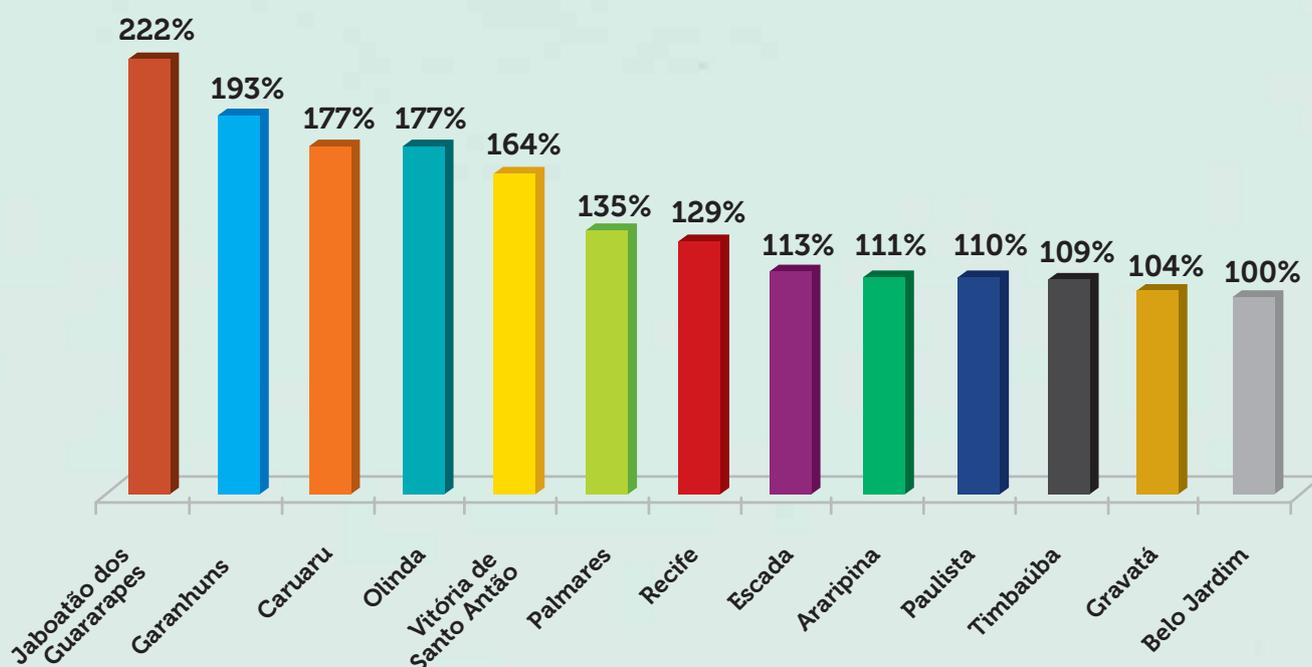
rais, sobretudo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e do maior programa de transferência de renda do país: o Programa Bolsa Família (PBF).

Dados da Secretaria Executiva de Assistência Social, de abril de 2019, demonstram que, dos 184 municípios pernambucanos, além do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, 88 recebem valores maiores de transferência de benefícios

em relação aos recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O gráfico 1 apresenta os municípios pernambucanos com benefícios assistenciais (BPC e PBF) que superam em mais de 100% o valor do FPM. Destes, quatro estão localizados na Região Metropolitana: Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Recife e Paulista.

Gráfico 1 – Municípios pernambucanos com benefícios assistenciais (BPC e PBF) que superam 100% o valor do FPM



Fonte: Seas, abril/2019.

Diante do contexto de cortes orçamentários, registra-se o cancelamento da 12ª Conferência Nacional Extraordinária de Assistência Social, que estava prevista para acontecer em dezembro de 2019. A decisão, determinada no Parecer nº 00201/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU, datado de 21 de março de 2019, revogou as normas publicadas com as prerrogativas para a realização do evento.

Trabalhadores, usuários, entidades,

gestores, ativistas, pesquisadores e movimentos sociais se posicionaram em defesa do evento, tendo em vista a realização da denominada Conferência Nacional Democrática de Assistência Social (CNDAS), com o tema: Assistência Social: Direito do Povo com Financiamento Público e Participação Social.

Apoiada pelos movimentos em defesa do Suas (Congemas, fóruns e frentes, incluindo as parlamentares), a CNDAS

pretende discutir o financiamento e a melhoria da qualidade de vida da população em situação de vulnerabilidade social.²⁵

Portanto, mesmo diante da atual tentativa de esgarçamento dos espaços de controle social²⁶, reitera-se aqui a importância histórica das organizações representativas na formulação das políticas, na avaliação e participação em todos os níveis. Contudo, ainda há muito a desenvolver quanto aos critérios para garantia da paridade, equidade e igualdade nos processos decisórios nos conselhos, sobretudo nos municípios.

As perspectivas atuais para a participação em defesa do Suas envolvem disputas e decisões, de ordem econômica e social, que geram impacto real nas condições de vida dos segmentos mais vulneráveis da população.

Com toda heterogeneidade da participação da sociedade civil, trata-se de uma noção ampliada de organização política, compreendendo a cidadania como o “direito a ter direitos”.

Por sua vez, o contexto de diminuição no orçamento do Suas exige atenção especial para inclusão do tema no debate público, ao mesmo tempo em que possibilita o envolvimento de diferentes atores e experiências municipais para a construção de uma perspectiva ampliada de solução conjunta desses desafios.

Outras iniciativas relevantes, além das analisadas no estudo, exemplificam o controle social por meio de diferentes instâncias de participação. Pode-se citar, neste sentido, a instituição das Frentes Parlamentares, tanto na Câmara Federal, quanto nas assembleias legislativas dos estados.

No caso do Estado de Pernambuco, destacam-se ações realizadas pela Frente Parlamentar em Defesa do Suas, instalada em 22 de abril de 2019, com o objetivo de promover articulações políticas para preservar o orçamento, a permanência dos profissionais e as políticas da assistência social, por meio da realização de audiências públicas e participação nas reuniões descentralizadas nas Regiões de Desenvolvimento do Estado, em parceria com a Frente Pernambucana em Defesa do Suas.²⁷ Deve-se apontar a inserção dos conselhos federais e regionais de categorias profissionais atuantes no Suas, com o projeto institucional “Suas de Ponta a Ponta”, e a retomada dos fóruns de trabalhadores e dos fóruns de usuários ou organizações em todas as esferas, na perspectiva de organização política e de caráter permanente.

Exemplo dessa retomada foi a realização da 1ª Plenária Estadual dos Trabalhadores(as) do Suas, com o tema: “É Tempo de Resistência: a Importância da Organização Política de Trabalhadoras(es) do Suas”. O encontro foi coordenado por representações do Fórum Estadual de Trabalhadoras(es) do Suas em Pernambuco (FETSuas/PE). Os fóruns, como instância de participação autônoma, que não integram a estrutura formal, contribuem para o fortalecimento da discussão sobre a política pública de assistência, articulando diferentes atores na construção de pautas comuns.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caminho da redução das desigualdades e no enfrentamento da pobreza, em

²⁵ Está prevista a realização de conferências municipais: de maio a agosto de 2019; conferências estaduais e do DF: de setembro a outubro de 2019 e a conferência nacional a ser realizada em novembro de 2019. Disponível em: <https://maisSuas.files.wordpress.com/2019/05/informe-conge-mas-nc2ba-02_-conferenc82ncias-de-assistecc82ncia-social.pdf>. Acesso em: 5 de jun. de 2019.

²⁶ O Decreto presidencial nº 9.812, de 30 de maio de 2019, extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

²⁷ Com destaque para o ato público “Dia D em Defesa do SUAS”, realizado em 26 de abril de 2019, na escadaria do prédio-sede da Alepe com envolvimento de parlamentares, agentes públicos estaduais e municipais, trabalhadores e usuários.

todas as suas formas, pode-se afirmar que o Suas é um mecanismo fundamental de acesso aos direitos sociais previstos na Carta Republicana em vigor e de ampliação da democracia participativa.

Conforme exposto, os espaços formais de representação, com viés mais propositivo, em geral, exigem estreita colaboração entre as diferentes instâncias de poder, a fim de contribuir no debate público sobre financiamento, desenho de políticas e programas, além de normativas na área.

Decisões sobre o orçamento e a alocação de recursos públicos para provisão de bens e serviços que beneficiem a população, se sofrerem influências clientelistas, tenderão a reproduzir e aprofundar as desigualdades existentes. Ao contrário, se marcadas pela transparência, participação e controle social, inclinam-se a potencializar resultados positivos de redução de desigualdades e exclusões sociais.

Nesse aspecto, a ampliação dos mecanismos de participação direta em nosso modelo federativo de organização política democrática semidireta está plena de desafios, com destaque para o papel dos conselhos, conferências e fóruns, espaços públicos presentes em todos os níveis de gestão.

Reitera-se que a defesa do Suas ocorre em todas as esferas de poder. No Executivo, encontram-se os colegiados formados por gestores de assistência social (Congemas, Coegemas). No Legislativo, as frentes parlamentares acompanham e influenciam debates e proposições, bem como as dinâmicas dos orçamentos. No Poder Judiciário, destaca-se a figura do Ministério Público e sua atuação nos municípios.

Por fim, essa breve contextualização aponta que é fundamental desconstruir a concepção conservadora de que políticas sociais não contributivas são gastos. Investir na dignidade da vida, na universalidade de direitos é, sim, o melhor caminho para o desenvolvimento social e sustentável.