

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**KÁTIA REGINA MADEIRA**

**AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE  
FLORIANÓPOLIS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DA  
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ÂMBITO LOCAL**

**FLORIANÓPOLIS**

**2006**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**KATIA REGINA MADEIRA**

**AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE  
FLORIANÓPOLIS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DA  
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ÂMBITO LOCAL**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Serviço Social ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina Serviço Social.

Orientadora Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Heloisa Maria José de Oliveira.

FLORIANÓPOLIS  
2006

**KÁTIA REGINA MADEIRA**

**AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE  
FLORIANÓPOLIS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DA  
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ÂMBITO LOCAL**

Essa dissertação foi submetida ao processo de avaliação pela banca examinadora para a obtenção do título de mestre em Serviço Social e aprovada em 11 de abril de 2006, atendendo as normas da legislação vigente o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

**Banca examinadora:**

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Heloísa Maria José de Oliveira

Presidente

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Beatriz Augusto Paiva

Membro

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Maria Luiza Millani

Membro

*Aos meus filhos Icaro e Mariah, suporte desse trabalho.*

## AGRADECIMENTOS

O trabalho ora apresentado é fruto de um esforço de muitas pessoas com as quais vimos convivendo ao longo dessa vida pessoal e profissional.

A Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Heloisa Maria José de Oliveira, incansável orientadora, pela tolerância, dedicação na trajetória de construção desse trabalho.

A Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Beatriz Augusto Paiva e a Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Luiza Melani por terem participado como avaliadora nessa banca de defesa de dissertação.

Ao Conselho Municipal de Assistência Social o meu reconhecimento e agradecimento pelo empréstimo dos materiais que subsidiaram este trabalho.

Aos meus pais Nilton e Adélia pelo apoio, carinho que me transmitiram para realização deste trabalho.

Aos meus filhos Icaro e Mariah, forças que me impulsionaram neste trabalho pela compreensão dos muitos momentos de ausência.

A Valéria, mais que amiga irmã e força inesgotável pelo carinho desprendido, que me transmitiu nesta trajetória muitas vezes tépida.

A Rosimere (Merinha), amiga de todos os momentos que soube dar a força, apoio e carinho durante o caminho deste trabalho.

A Dona Rita e Seu Luiz pelas orações e o carinho que me acolheram.

A Cris, amiga de fé que soube me acalantar nos momentos mais difíceis, com palavras de carinho e estímulo.

A Lucia pela força na conclusão deste trabalho.

A Monyk pelo carinho com que auxiliou no processo final desta dissertação.

A Milena pela dedicação e o carinho a mim dispensado.

A Michelle, Ricardo, Leonardo e Tânia pelo carinho que me auxiliaram.

Por fim, agradeço a todos aqueles que de alguma forma me incentivaram e apoiaram ao longo desta jornada.

*“De tudo ficaram três coisas:  
A certeza de que ele estava sempre começando...  
A certeza de que era preciso continuar...  
A certeza de que seria interrompido antes de terminar...  
Fazer da interrupção um caminho novo...  
Fazer da queda um passo de dança...  
Do medo, uma escada...  
Do sonho, uma ponte...  
Da procura, um encontro...”*

*Fernando Sabino*

## RESUMO

Este trabalho discute a política de Assistência Social, tendo como referência as Conferências Municipais de Assistência Social.

Na concepção da Assistência Social como política pública, que tem como princípio a gestão descentralizada e participativa, este estudo centrou-se na verificação do potencial das Conferências de Assistência Social do município de Florianópolis, no sentido de incidir no planejamento dessa política, tendo em vista que as conferências, conforme preconiza a LOAS, institui uma nova forma de relação entre Estado e Sociedade na gestão da Assistência Social com política pública, visto que estas foram previstas em lei como expressões de participação popular, numa perspectiva do exercício da democracia participativa.

As conclusões deste estudo apontaram que as Conferências, por certo, podem contribuir na direção do planejamento da política pública de Assistência Social.

Democratizar sempre os espaços das conferências e incorporar suas deliberações nos planos municipais é um grande desafio. Contudo, traduzir tais debates e proposições em ações efetivas é desafio ainda maior.

Palavra-chave: Conferência, plano municipal, gestão, descentralização, participação e controle social.

## **ABSTRACT**

This work talks about the policy of Social Assistance, having as reference the Municipal Conferences of Social Assistance.

In the conception of Social Assistance as public policy, that has from principle the participative and decentralized management, this study was centered in the verification of potential of Conferences of Social Assistance of the city Florianópolis-SC, Brazil, in the direction to include in the planning of this policy, having conscience of that the conferences are established by LOAS, instituted a new form of relation between State and Society in management of the Social Assistance with public policy, since these had been foreseen in law as expressions of popular participation, in a perspective of the exercise of the participative democracy.

The conclusions of this study had pointed that Conferences, for certain, can to contribute in direction of the planning of Public Policy of Social Assistance.

To democratize always the spaces of conferences and to include its deliberations in Municipal Plans are a great challenge. However, to translate such debates and proposals in actions is still bigger challenge.

**Key words:** Conference, municipal plan, management, decentralized management, popular participation and social control.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
1 O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	18
1.1 A Assistência Social: percurso histórico e perspectivas contemporâneas .....	18
1.2 Controle Social e Descentralização da Gestão da Assistência Social.....	33
2 CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: EXERCÍCIO DE CONTROLE SOCIAL E GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	45
2.1 Processo Organizacional das Conferências .....	45
2.2 Temas das Conferências .....	55
2.2.1 I Conferência Nacional de Assistência Social .....	58
2.2.2 II Conferência Nacional de Assistência Social .....	68
2.2.3 III Conferência Nacional de Assistência Social .....	78
2.2.4 IV Conferência Nacional de Assistência Social .....	85
2.2.5 V Conferência Nacional de Assistência Social .....	93
3 CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS E SUA INCIDÊNCIA NO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO .....	108
3.1 Processo Organizacional das Conferências Municipais .....	108
3.2 Deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social .....	112
3.2.1 I Conferência Municipal de Assistência .....	112
3.2.2 II Conferência Municipal de Assistência Social .....	115
3.2.3 III Conferência Municipal de Assistência Social .....	121
3.2.4 IV Conferência Municipal de Assistência Social .....	125
3.2.5 V Conferência Municipal de Assistência Social .....	129
3.3 O Caminho das Deliberações das Conferências Municipais de Florianópolis com vistas ao Planejamento da Política .....	137
3.3.1 Relação das deliberações sobre Gestão e controle social da I e II Conferência Municipal de Florianópolis e o Plano Municipal de 1997 - 2000 .....	140
3.3.2 Relação das deliberações sobre Gestão e o controle social da II Conferência Municipal de Florianópolis e Plano Municipal de 2000 –2001.....	145

3.3.3 Relação das deliberações sobre Gestão e controle social da III Conferência Municipal de Florianópolis e Plano Municipal de 2002 – 2005 .....	150
3.3.4 Considerações sobre as deliberações da IV e V Conferência Municipal de Assistência Social .....	156
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	160
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	166

## INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende discutir a Política de Assistência Social tendo como referência as Conferências de Assistência Social. A Assistência Social adquire o status de Política Pública com a Constituição Federal de 1988 incorporando-se à Seguridade Social, junto com a Previdência Social e a Saúde, inaugurando dessa forma novas perspectivas para a Assistência Social, uma vez que introduz a unidade nacional dessa política nas três esferas de governo.

Isso significa o reconhecimento do dever do Estado para com a Assistência Social, que deixa de ser uma política insulada e complementar à Previdência Social, tendo sua organização pautada nos princípios da descentralização e participação com controle social.

As definições legais atinentes à regulamentação da Política Pública de Assistência Social estão estabelecidas na LOAS, Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993; o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, de 1998; a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, de 2004, e as Normas Operacionais Básicas –NOB/97, NOB/98 e NOB/SUAS/2005.

A NOB/97 conceituou o sistema descentralizado e participativo, estabeleceu as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações sócio-assistenciais e propôs a criação de Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIB, as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social.

A NOB/98 conceituou e definiu estratégias, princípios e diretrizes básicas para operacionalizar a Política de Assistência Social de 1998, explicitou a diferenciação quanto ao financiamento dos serviços, programas e projetos, ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e a criação, em caráter permanente, das CIT e CIB, que passaram a ter caráter deliberativo no âmbito operacional na gestão da política.

A Constituição Federal de 1988 e a LOAS, ao definirem como diretrizes da política de Assistência Social a descentralização político-administrativa, a participação da população e o comando único, exigem para sua materialidade o desencadeamento de negociações entre as esferas de governo, para culminar em um pacto federativo.

O estabelecimento de novas formas de interlocução entre Estado e Sociedade Civil concretizada por meio de instrumentos de participação e de deliberação da Política Nacional de Assistência Social e das conferências municipais, do Distrito Federal, estados e nacional de Assistência Social, resultou na definição das novas bases e diretrizes para a Política Nacional de Assistência Social/SUAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 (DOU 28/10/2004). Para tanto foram consideradas a apresentação de proposta da PNAS/SUAS pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS em 23 de junho de 2004 e a realização de reuniões descentralizadas e ampliadas do Conselho para discussão e construção coletiva do texto final da PNAS ocorridas respectivamente em 21 e 22 de julho de 2004 na cidade de Aracaju e em 21 e 22 de setembro de 2004, no Distrito Federal.

A definição dos conteúdos do PNAS/ 2004 é objeto da Norma Operacional que estabelece as bases de realização do SUAS especialmente no que tange às condições para que Estados, Distrito Federal e Municípios contêm com o cofinanciamento Federal na Assistência Social, bem como aos mecanismos de transferências de recursos, aos critérios de partilha e de transferências desses recursos a serem adotados pelas três esferas de governo.

A NOB/SUAS retoma as normas operacionais de 1997 e 1998 e constitui o mais novo instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 que parametram o funcionamento do SUAS, com a finalidade de disciplinar a gestão da política de Assistência Social em todo o território nacional, inovando, especialmente, no que diz respeito às condições para a transferência de recursos da União para Estados, Distrito Federal e Municípios e à reafirmação das instâncias de articulação, pactuação e deliberação, como as conferências, como instrumento de gestão de natureza democrática do SUAS.

Nessa concepção, definimos como objeto de estudo, cuja apreensão e resultados analíticos este trabalho se propõe apresentar, a potencialidade das Conferências Municipais de Assistência Social de Florianópolis no sentido de incidirem no planejamento municipal dessa política. As Conferências, conforme preconizado na LOAS instituem uma nova forma de relação entre Estado e Sociedade na gestão da Assistência Social como política pública, visto que estas foram previstas em lei como espaços de participação popular, numa perspectiva de consolidação do exercício da democracia participativa.

É nessa perspectiva que se justifica a relevância deste estudo, uma vez que o mesmo se propõe a analisar um modelo de gestão de política pública de Assistência Social a partir de mecanismos instituídos legalmente que são as Conferências, novo

formato de participação da sociedade civil e governo, que tem como finalidade identificar, avaliar e propor ações para enfrentamento das expressões da questão social do município.

Nosso interesse por este objeto se deu em função de nossa atuação profissional, nos anos de 2002 a 2005, na condição de Secretária Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis e da participação nas Conferências Municipais e Estadual e em 2005 na Conferência Nacional, como membro participante da Comissão de Relatoria .

Diante deste objeto, traçamos os seguintes objetivos:

- Conhecer o processo organizacional das Conferências de Assistência Social nas diferentes instâncias de governo;
- Identificar as deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social de Florianópolis;
- Realizar análise comparativa entre as deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social de Florianópolis e o disposto nos Planos Municipais de Assistência Social de Florianópolis ;
- Identificar em que medida as Conferências se constituem em instrumento potencializador do planejamento da gestão da política de Assistência Social no Município.

Desta feita, pretendemos, em síntese, verificar se as Conferências, com seu conjunto de deliberações, favorecem a concretização de outro importante instrumento da política de Assistência Social, que são os Planos Municipais de Assistência Social, mecanismos dos mais relevantes no sentido de definir o planejamento local dessa política.

É nessa direção que questionamos:

- As Conferências podem se constituir em um Fórum de gestão da Política Municipal de Assistência Social?
- Os Planos Municipais de Assistência Social incorporam as deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social?

Para a apreensão deste objeto, utilizamos a pesquisa exploratória que segundo Gil (1999,p.43): “...proporciona uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”,e tem como principal finalidade esclarecer, desenvolver e modificar conceitos.

Para que pudéssemos apreender o objeto a ser pesquisado, utilizamos alguns instrumentos visando com estes obter, conforme segue:

- **Pesquisa Bibliográfica:** o conhecimento mais aprofundado dos parâmetros conceituais adotados na pesquisa, e que são inerentes ao debate sobre a Conferência de Assistência Social como esfera pública tais como: controle social, visibilidade, representatividade de interesses coletivos, e democracia. Essa pesquisa foi realizada por meio de uma revisão de fontes bibliográficas, com destaque para livros, artigos, textos, teses e revistas, todos direcionados ao foco investigativo;
- **Pesquisa Documental:** a leitura e análise de atas, resoluções e relatórios de Conferências, arquivados no Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis, bem como relatórios e atas do Fórum Municipal de Políticas Públicas, documentos estes, que servem como fonte de informação, o que é reiterado por GIL (1999, p.66) quando afirma “São materiais que não receberam tratamento analítico ou podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Dessa forma a exploração desses documentos nos permitiu uma aproximação com o cotidiano do Conselho e facilitou a seleção

da leitura bibliográfica. Este mesmo procedimento foi adotado para o conhecimento do conteúdo das Conferências Nacionais, e das Conferências realizadas em Santa Catarina, ainda que a prioridade deste trabalho tenha incidido sobre os documentos das Conferências Municipais realizadas no município de Florianópolis.

Como critério de amostragem adotamos a do tipo intencional trabalhando especificamente com as Conferências Municipais de Assistência Social, de modo a retratar sua dinâmica, desde a instauração da primeira delas, que foi realizada em 1995, percorrendo as demais Conferências instauradas respectivamente em 1997 (II Conferência), 2001 (III Conferência), 2003 (IV Conferência), até chegarmos à de 2005 (V Conferência).

A partir dessas ponderações, entendemos que o processo investigativo está centrado em um estudo de caso, porque este favorece a compreensão mais aprofundada de um determinado fenômeno objeto de pesquisa, além de, no presente caso, possibilitar a análise mais fecunda das especificidades das Conferências municipais como agentes potencializadores do planejamento local da Assistência Social.

Privilegiamos, portanto, o âmbito Municipal, com o propósito de trabalhar de forma mais detalhada e precisa as Conferências Municipais, nosso marco referencial principal.

Para a organização dos dados coletados em nossa pesquisa, estruturamos quadros que permitiram, de um lado, melhor visibilidade das deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social e, de outro, das ações, programas, projetos e serviços inscritos nos Planos Municipais de Assistência Social, fato que possibilitou uma análise comparativa entre o que foi proposto e deliberado nas

Conferências Municipais de Assistência Social e o que foi considerado e incluído nos Planos Municipais de Assistência Social do Município.

Para desvelar os objetivos propostos e apresentar os resultados da pesquisa realizada, dividimos este trabalho em três capítulos.

O primeiro capítulo se dedica a contextualizar historicamente a Assistência Social e suas perspectivas contemporâneas, dando ênfase a sua institucionalização como Política Pública a partir da Constituição Federal de 1998 e seu novo formato de gestão que institui o sistema descentralizado e participativo, culminando com a aprovação da NOB/SUAS em 2005.

No segundo capítulo, procura-se apresentar o processo organizacional das Conferências de Assistência Social normatizadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, incluindo sua forma de convocação, estrutura, eixos temáticos e palestrantes nas três instâncias de governo. A relevância desse capítulo reside em traçar um panorama geral de todas as Conferências Nacionais realizadas, de maneira a permitir o conhecimento do seu processo de construção, planejamento e realização em nível nacional e a revelar o tom dos debates, seu amadurecimento e evolução. Em consequência, as demais Conferências, de âmbito estadual e local, ainda que contenham suas especificidades têm, de alguma forma, seu modo de organização e realização igualmente explicitados.

No terceiro capítulo descreve-se de forma detalhada o processo organizacional das Conferências Municipais de Assistência Social de Florianópolis, nosso foco de pesquisa e apresentam-se os dados coletados e sua análise, com o intuito de perceber e traduzir em que medida as deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social no município foram capazes de potencializar o processo de

planejamento local da política e conduzir à sua inclusão nos Planos Municipais de Assistência Social.

Algumas conclusões encerram esta dissertação, e com elas se pretende espelhar, de forma mais objetiva, alguns dos principais resultados a que se pode chegar com a pesquisa realizada.

Indicações bibliográficas são igualmente referenciadas, oferecendo uma listagem aproximada de algumas produções teóricas que traduzem o amplo debate que teve início com a inserção da Assistência Social na Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

# 1 O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

## 1.1 A Assistência Social: percurso histórico, perspectivas contemporâneas

Historicamente, a Assistência Social esteve associada à caridade e à benesse, sendo as iniciativas de concessão de auxílios às pessoas carentes restritas à solidariedade das igrejas, santas casas e grupos com motivações religiosas. O usuário da assistência era visto como “assistido”, “favorecido” e nunca como cidadão, utilizando-se de um serviço a que tem direito.

A intervenção da esfera pública estatal que tem início na Europa a partir do século XVI era restrita à assistência aos pobres, como se pode constatar no período da abolição da escravatura, em que não havia nenhum direito para a grande parcela da população atingida pelas transformações ocorridas no mundo do trabalho, em função da transição da mão-de-obra escrava para a assalariada.

No decorrer do século XX no Brasil, as intervenções governamentais restringiam-se a administrar a pobreza, com características clientelistas, de acordo com as circunstâncias políticas.

Segundo Seibel (1996, p.10):

Clientelismo é a apropriação privada de um bem que é público e tem como resultado a produção do “favor”. O clientelismo então privatiza e individualiza um bem que é público. O favor é uma relação de compromisso que vai se estabelecer com aquele que prestou serviço, o deu cargo ou o emprego (...)isso cria uma fidelidade compulsória a um “senhor”, e não a um partido e uma idéia.

Nessa concepção clientelista a prestação de serviços de natureza pública não se fundamenta no direito, pois se caracteriza por uma relação de lealdade e subordinação, fatores estes que são empecilhos para um processo de autonomia do

cidadão.

Tal afirmação é corroborada por Yazbek (1995), que afirma que esse visão clientelista trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternizados, ao apresentar como favor, ou como vantagem aquilo que é direito. Além disto, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta adesão e cumplicidade destes, mesmo quando suas necessidades não são atendidas.

Nas ações de enfrentamento à pobreza, como já referenciado, a assistência social, historicamente, foi sempre praticada como benevolência, sendo relegada a um status inferior e marginal no conjunto das políticas sociais, não sendo sequer entendida como política social, mas se caracterizando como atendimento pontual e descontínuo às demandas dos usuários.

As políticas sociais no período anterior à Revolução de 1930, no Brasil eram fragmentadas e emergenciais, direcionadas para as questões trabalhistas. Neste período, foram criados por lei, os Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde e promulgados, em 1923, o Código Sanitário e a Lei Eloy Chaves, que criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados em empresas ferroviárias, sendo esta Lei considerada o marco da Previdência Social no Brasil. Em 1926, os benefícios da Lei Eloy Chaves se estenderam aos portuários e marítimos e a outras categorias mais organizadas e importantes do ponto de vista político e econômico, como por exemplo, os trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos, sendo que em 1927, já existiam 138 Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs, no Brasil. No entanto, os conflitos entre capital e trabalho ainda eram regulados por legislação esparsa, e tratados basicamente pelo aparato policial. Infere-se que as políticas sociais eram direcionadas às camadas da população que

possuíam vínculo orgânico com o mundo social do trabalho, razão pela qual a cidadania que tinham direito era “regulada” de acordo com a concepção de Wanderlei Guilherme dos Santos(1998p.103.), ou seja:

Todos aqueles membros da comunidade que se encontram em qualquer uma das ocupações reconhecidas ou definidas por lei. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei.

Desta feita pode-se entender o caráter da intervenção do estado nas expressões da questão social. A respeito pondera Paiva (1993, p.117):

A década de 30 é o ponto de referência histórico, mais emblemático do processo de intervenção estatal no âmbito das políticas sociais e econômicas. É o momento-chave da modernização industrial e, conseqüentemente, aquele no qual são criadas as condições político econômicas para a definitiva consolidação das relações sociais regidas pelo ordenamento capitalista, levando o Estado a empreender um conjunto de transformações no interior de seu aparato institucional, com vistas à elaboração de formas inéditas de regulação social.

O Estado Getulista (Governo do Presidente Getúlio Vargas), marcado pela revolução de 1930, oportunizou a transformação da economia agro-exportadora, até então vigente no país, para a urbano-industrial, tendo suscitado a elaboração de legislação para atendimento de algumas demandas sociais, como a Constituição de 1934, inspirada, em grande parte no modelo bismarckiano, implantado na Alemanha, em fins do século XIX e permeada de preocupações trabalhistas e sociais, até então ausentes dos textos constitucionais brasileiros. Este período foi marcado por “intensa produção legislativa, com muitas inovações no campo das relações de trabalho e das políticas sociais, sobretudo na Previdência Social.”(Silva, 1997, p.13). Entre estas, foi criado o salário mínimo em 1934, que foi regulamentado em 1940,

tornando-se referência na regulamentação das profissões, conforme afirma Santos (1998, p.108)

A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania. Os direitos dos cidadãos, são decorrentes das profissões e só existe, via regulamentação estatal (...)

Em 1937, com a alegação de que os comunistas iriam tomar o poder, Getúlio Vargas, através de um golpe, instaura o “Estado Novo”, adotando medidas radicais, como: proibição de greves, o fim de partidos políticos e o fechamento do Congresso Nacional. Arquiva-se, assim, a maioria das proposições constantes na Constituição de 1934, sendo outorgada por Getúlio Vargas uma nova constituição de feições fascistas.<sup>1</sup>

Quanto às ações destinadas a proteção aos pobres no Brasil é na década de 1940, com a criação das grandes instituições, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Social da Indústria (SESI), que se inicia o atendimento sócio-assistencial de forma mais sistemática e sob a tutela estatal, especialmente no caso da LBA.

Fundada em 1942, a LBA, considerada como a primeira grande instituição de assistência social no Brasil, era administrada pelas primeiras damas e suas ações financiadas por recursos dos Institutos de Assistência Previdenciária (IAPs) e por donativos. A instituição desenvolvia, inicialmente, programas voltados para a infância e a maternidade, através de convênios e parcerias com organizações não-governamentais.

---

<sup>1</sup> A Constituição outorgada acaba com o princípio de harmonia e independência entre os três poderes. O Executivo é considerado "órgão supremo do Estado" e o presidente é a "autoridade suprema" do país: controla todos os poderes, os Estados da Federação e nomeia interventores para governá-los. Os partidos políticos são extintos e instala-se o regime corporativista, sob autoridade direta do presidente. A "polaca" institui a pena de morte e o estado de emergência, que permite ao presidente suspender as imunidades parlamentares, invadir domicílios, prender e exilar opositores.

Em 1966 a LBA, passou a categoria de Fundação e integrou-se à área previdenciária em 1974, ampliando sua atuação atendendo às demandas da população em estado de vulnerabilidade social. Infere-se, deste modo, que as intervenções de caráter estatal na área social antes da década de 1960 eram direcionadas à regulamentação das questões previdenciárias e trabalhistas, em função das alterações ocorridas no mundo do trabalho. Nesse contexto, as práticas de assistência social continuavam a ser exercidas de forma predominante, sob a tutela da igreja e da sociedade benemerente.

Considerando a inexistência de um aparato institucional para atendimento das expressões das questões sociais, especialmente às relativas à assistência social, esta se vincula à previdência social, o que impede sua visibilidade como política pública.

Sobre a Assistência Social, Faleiros (1980,p.38) comenta: “No Brasil a assistência estatal/federal era vinculada a LBA. Nos estados, os órgãos de prestação de assistência eram vinculados ao executivo e não raros às primeiras damas.”

A crise política de 1964, que culminou no golpe militar e impôs a renúncia do Presidente João Goulart, levou o país a um regime de exceção, que durou cerca de duas décadas.

Com a ascensão ao poder dos governos militares, através do golpe de 1964, o Estado conservador é fortalecido, promovendo uma desarticulação do movimento sindical e a perda de diversos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores ao longo dos anos. Em contrapartida e no intuito de legitimar seu poder, são implementados programas sociais e criadas instituições assistenciais.

O Estado, ao recriar os programas assistenciais com a intenção de obter apoio do regime e despolitizar as organizações dos trabalhadores, passa a tratar a questão social através da articulação repressão-assistência (SPOSATI, 1986, p. 50).

Neste mesmo ano, foi criada a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), que atuava através das Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor (FEBEMs) e, a partir da década de 1970, foram criados programas como o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAM), Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento do Nordeste (PIASS), Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (CSU), Programa Nacional de Bem Estar do Menor (PNBEM) e outros, transformando a política social em um processo eminentemente administrativo e operativo, sem qualquer participação da sociedade.

A política de Assistência Social, que ao longo dos anos esteve presente no País de forma dispersa e fragmentada, foi impulsionada em 1974 com a criação da Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM), posteriormente incorporada ao Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). Nasce, assim, uma importante articulação ente as áreas de Saúde, Previdência e Assistência Social. Também em 1974 o governo cria o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), desvinculado do Ministério do Trabalho, nesse mesmo ano a crise econômica começa apresentar seus sintomas com uma inflação, desequilíbrio da balança de pagamentos, desemprego e outros (LOPES, 1997, p.46).

Essas instituições e programas fundados na época eram centralizados na esfera federal, tanto em sua formulação quanto no seu financiamento, sem coordenação ou integração entre suas ações. Da mesma forma os mecanismos de controle e avaliação eram extremamente deficientes, desenvolvendo-se programas desarticulados, com metodologias inadequadas e que conduziam para o clientelismo e o assistencialismo. Os serviços assistenciais, portanto, eram prestados de forma descontínua, sujeitos à disponibilidade orçamentária e aos interesses políticos.

Com a transição do regime autoritário para o democrático, acentuam-se as críticas quanto ao clientelismo e a centralização político-administrativa-financeira da área da assistência social, na esfera Federal. Do mesmo modo questiona-se a

possibilidade de utilização da assistência social como moeda de troca e instrumento de negociação envolvendo os poderes executivo e legislativo, tanto nas esferas estaduais quanto nas municipais.

Na década de 1980, a “Nova República”, configurou-se como um período marcado por crise econômica, dívida interna e externa, descontrole governamental e profundas desigualdades de renda o que culminou com um quadro social dramático, onde mais de 40% da população economicamente ativa encontrava-se excluída dos direitos mais elementares.

É nesse período que emergem no cenário das políticas sociais, as Organizações Não Governamentais – ONG, muitas vezes assumindo o papel do Estado na discussão sobre o crescente pauperismo da população. Na visão de seus críticos <sup>2</sup>, ao avançar na prestação de serviços públicos, ao mesmo tempo em que o aparelho estatal recuava em termos de investimentos nos mesmos, as ONGs estariam contribuindo para a terceirização das políticas públicas, contribuindo para que as questões sociais deixassem de ser responsabilidade do Estado, ficando à mercê da solidariedade da sociedade civil. Tais questões passariam a ser tratadas numa perspectiva gerencial, comprometida com parâmetros de qualidade e

---

<sup>2</sup> **Avritzer** (1997, p.161-62), aponta algumas configurações de ONGs, colocando que algumas se direcionam na construção de solidariedades locais, ou seja, uma desresponsabilização dos governos com relação às questões sociais, dando com isto vazão para a proliferação de práticas de auto-ajuda, “introduzidas tanto pelos movimentos sociais quanto por associações civis”. **Nogueira** (2003) aponta o conceito de Sociedade Civil afirmando que, “serve tanto para imaginar a autonomia dos cidadãos, quanto para viabilizar programas de ajuste fiscal e desestatização, nos quais se convoca a Sociedade Civil para compartilhar encargos até então eminentemente estatais.” O mesmo autor aponta o conceito de **sociedade civil liberal**: Trata-se de um espaço dedicado a promover uma espécie de “saque” aos fundos públicos ou privados com vistas à maximização dos interesses particulares, corporativos. Seus personagens típicos são atores que se organizam ou de modo restrito, egoístico, ou de modo desinstitucionalizado (por exemplo, no plano do voluntariado ou do assistencialismo tradicional). Não há ações visando a conquista do Estado, mas ações contra o Estado. Em decorrência o Estado que corresponde a esta sociedade civil é o Estado mínimo: um Estado reduzido a guarda da lei e da segurança, mais liberal e representativo, que democrático e participativo (NOGUEIRA, 2003, p.46)

eficiência, de acordo com determinações dos organismos que financiam suas ações, ou geridas por práticas de filantropia.

A partir de 1985, intensifica-se a mobilização social em direção ao alcance de um sistema de proteção social mais justo. Inicia-se o movimento constituinte, que inaugura a discussão da assistência social como política pública. A política de assistência social, como área específica de atuação governamental, foi incluída em um Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) em 1985.

Ao mesmo tempo, em 1985, o Presidente José Sarney anuncia a constituição do novo Ministério da Ação Social, formado pela Fundação Brasileira de Assistência Social (FLBA), a FUNABEM e Projeto Rondon, o que não se consolida, como várias das promessas da Nova República.

As pressões oriundas dos diversos movimentos sociais exigiram a formulação de propostas que apontassem para uma maior transparência nos processos decisórios e ampliação da participação da sociedade, no que diz respeito à política de assistência social no Brasil.

A história vem mostrando que o estado vem desenvolvendo ações junto aos segmentos pauperizados da população, de forma, difusa, fragmentada, tendo como característica a precariedade do atendimento. Este modelo histórico de ações que o estado vem desenvolvendo junto a estes segmentos, por intermédio das políticas sociais, tem na constituição de 1988, uma possibilidade de alteração.

Em 05 de outubro de 1988, ocorreu a promulgação da Constituição Federal, o que torna importante destacar fatos posteriores marcantes que influenciaram na implementação da assistência social como política pública, sendo eles:

1) em 1988, a Constituição Federal tem no seu bojo legal os artigos 203 e 204 que definem a Assistência Social como política pública não contributiva e de seguridade social;

2) em 1989, ocorreu a primeira eleição direta para presidente da república sendo eleito o Presidente Fernando Collor de Melo, em cujo governo, a composição de alianças políticas, privilegiava interesses conservadores;

3) em 1989, foi realizado em Brasília o 1º Simpósio Nacional sobre Assistência Social, ocasião de intenso debate, que subsidiou a proposição da Lei Orgânica de Assistência Social. Nesse período, os movimentos pró-assistência social passam a ser articulados com a presença de órgãos da categoria dos assistentes sociais que, através do então Conselho Federal de Assistência Social - CEFAS – hoje Conselho Federal de Serviço Social – CFESS e Conselho Regional de Serviço Social - CRESS – vão se movimentar com a Associação Nacional dos Servidores da Legião Brasileira de Assistência - ANASSELBA, Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, Movimentos pelos Direitos das Pessoas com Deficiência, dos Idosos, das Crianças e Adolescentes, pesquisadores de várias universidades pleiteando a regulamentação da assistência social. De acordo com Aldaíza Sposati no texto “Menina LOAS- 2003”, o Instituto de Planejamento Social - IPEA, através de comissão própria, inicia o trabalho de construção do projeto de lei orgânica da assistência social;

4) o poder legislativo apresenta em, julho de 1989, o Projeto de Lei nº 3099/89, relacionado à política de assistência social, o qual, após emendas e dois turnos de votação é aprovado pela comissão temática, posteriormente pela comissão de finanças e em maio de 1990, aprovado pelo Senado Federal. Ainda em 1989, foi aprovada a Lei 7.853 relativa à Pessoa Portadora de Deficiência;

5) em 1990, foram aprovadas as seguintes leis: Lei 8.069, Estatuto da Criança e do Adolescente; Lei 8.080, Lei Orgânica da Saúde; Lei 8.142, Sistema Único de Saúde;

6) o Presidente da República Fernando Collor de Melo, em 1990, veta integralmente o Projeto de Lei Orgânica de Assistência Social e em seu veto afirma, paradoxalmente, que esta proposição legal não estava vinculada a uma assistência social responsável, em função, principalmente, da proposta do Benefício de Prestação Continuada para idosos e pessoas com deficiência. Na verdade, o governo impõe tal estratégia para protelar a efetivação deste direito social e os gastos a ele relacionados, em função da opção pela meta de estabilização econômica, através do controle da inflação com a redução dos gastos públicos;

7) em 1991, realiza-se em Brasília o 1º Seminário de Assistência Social que teve como resultado o documento “Ponto de Vista que Defendemos”, que serviu de base para um novo Projeto de Lei encampado pelo então Deputado Eduardo Jorge, unindo as forças sociais em torno do tema. No entanto, as discussões foram sendo adiadas em função do cenário político apresentado, que era permeado pelos escândalos da Era Collor;

8) em 1992, ocorre o *Impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo;

9) Em abril de 1993, o Governo se posicionou promovendo encontros regionais para discussão da LOAS tendo como foco o Projeto do Dep. Eduardo Jorge;

10) em julho de 1993, o Ministério do Bem Estar Social, envia ao Presidente da República um novo Projeto de Lei para a regulamentação da LOAS, O executivo entendeu que não poderia aprovar um projeto de iniciativa do legislativo, já que o primeiro fora vetado, e assim, elaborou novo projeto. A pressão instalada e apoiada

pelo Conselho Nacional de Seguridade Social encaminha pela formação de uma Comissão Especial no Ministério já instalada, para equacionar o estudo das atribuições da assistência social;

11) em agosto de 1993, o então Presidente Itamar Franco envia o Projeto de lei sob o nº 4.100/93, referendado anteriormente na Câmara Federal;

12) em 1993, desencadeou-se uma mobilização e pressão da sociedade civil organizada, trabalhadores da área, pesquisadores, no que diz respeito às emendas ao texto, momento este que culminou com a realização da I Conferência de Assistência Social, denominada como “Conferência Zero da Assistência Social”<sup>3</sup>. O texto básico foi estruturado, conseguindo-se resgatar questões relevantes nas discussões sobre assistência social como política pública, no entanto, mesmo com a mobilização, destaca-se a redução do acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>4</sup>, em função do valor da renda familiar *per capita* e da idade do idoso para acesso ao benefício.

13) em 7 de dezembro de 1993, a Assistência Social tem seu marco legal estabelecido, através da Lei Orgânica de Assistência Social (lei nº 8.742/93)<sup>5</sup> que introduz uma nova concepção de Assistência Social. Esta passa a configurar-se como política pública que “é definida como direito do cidadão e dever do Estado, política de seguridade social não contributiva que provê os mínimos sociais,

---

<sup>3</sup> O CFESS, o ABEPSS, com a presença dos CRESS – na época CFAS e CRAS – organizaram forças e constituíram uma comissão interlocutora composta por Laura Lemos Duarte, Maria Carmelita Yazbeck, Potyara Pereira, Aldaíza Sposati, Rosângela Batista; Ana Lígia Gomes. As negociações, os debates sobre emendas ao texto constitucional geram um momento ímpar, que se torna conhecido como a Conferência Zero da Assistência Social. No auditório da Câmara Federal é debatido artigo por artigo do projeto de lei entre representantes dos vários estados e dos movimentos Pró-LOAS, com a presença de parlamentares, líderes do governo, emissários do ministro, e a deputada Fátima Pellaes, relatora do projeto de lei. Ali é fechado o texto básico.

<sup>4</sup> Benefício de Prestação Continuada é um benefício assistencial de caráter não contributivo, no valor de um salário mínimo vigente, para idosos com 65 anos de idade e para pessoas com deficiências, cuja renda per capita familiar seja inferior ou igual a um quarto do salário mínimo.

<sup>5</sup> Um estudo referencial sobre o histórico da LOAS, encontra-se na dissertação de Mestrado intitulada “Assistência Social como Política Pública: uma contribuição para o estudo da LOAS”, da Prof. Beatriz Augusto de Paiva, defendida em 1995, na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas” (Art. 1º da LOAS).

Conforme define Branches (1993, p. 02):

A LOAS representa um marco na história da justiça social e da evolução política do reconhecimento dos direitos humanos e sociais no país. Pela primeira vez, esse sujeito vago, indefinido, difuso e maior das vezes espoliado e mudo, o cidadão aparece no texto legal como destinatário das normas: embora todas as leis se destinem a todos os cidadãos, aqui, pela primeira vez ele é invocado, ganha nome e lugar dentro da lei, como sujeito do processo e como titular de direitos. É o discurso da cidadania implantando-se no âmago do organismo estatal, aqui em enunciação inequívoca de que o ente abstrato passa a vergar-se diante da concretude humana e da força política de seus súditos.

A LOAS propõe um reordenamento da assistência social, a partir de diretrizes com base na descentralização política administrativa, na participação da população, e no protagonismo do Estado na condução desta política. Assim a assistência social, passa a contar com uma nova formatação organizacional e administrativa, favorecedora da democracia participativa, uma vez que suas mudanças institucionais apontam para a ampliação da participação social na definição da política por intermédio dos Conselhos.

A Assistência Social na condição de política pública objetiva garantir direitos, através de serviços, programas, projetos e benefícios, tendo como objetivos, conforme artigo 2º da LOAS: I- Proteção a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice; II- O amparo as crianças e adolescentes carentes; III- A promoção da integração ao mercado de trabalho; IV- Habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração a vida comunitária; V – A garantia de 1 salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, dando-lhes prioridade de

atendimento. Nessa perspectiva, conforme aponta Pereira (1997, p.40):

(...)a assistência social é estratégia de ação ou linha de ação coletiva que concretiza direitos junto aos cidadãos que dela necessitam, ou seja, daqueles que estão previstos na LOAS. Sendo política ela não comporta improvisações, mas se identifica com um processo pensado e planejado de escolha, tomada de decisão e gestão de decisões tomadas. Isso supõe formulação e administração de políticas, eleição de objetivos e critérios de atendimento e definição de estratégias e prioridades.

Pode-se então inferir que a Assistência Social como uma política de direitos, deve não só permitir o acesso a bens e serviços produzidos de forma coletiva, mas também como um novo modelo de gestão deve incluir os mandatários desta política, num processo decisório e não restringir o seu atendimento a partir de critérios de elegibilidade, o que fere o seu caráter universal, mas sim garantir direitos, benefícios, programas, projetos e serviços a quem dela necessitar, rompendo desta forma com a perspectiva seletiva e focalista, que costumeiramente lhe é atribuída.

A recuperação de sua trajetória histórica, contudo, revela o avanço alcançado na definição da assistência social como política pública. Existem, entretanto, desafios para romper a cultura tradicional clientelista e paternalista, que tem permeado essa política ao longo de sua história. A partir do novo marco legal, entretanto, tem-se a possibilidade de promover a transição de uma política centralizadora para um modelo descentralizado, conforme uma perspectiva democrática.

Dentre tais avanços na história da Assistência Social, destaca-se a criação de Conselhos, Fundos e Planos de assistência social, já implantados em significativo número de Municípios brasileiros e a realização das Conferências de Assistência Social. Desta feita, cumpre-se o preconizado no artigo 5º da LOAS, que estabelece

suas diretrizes, que são a descentralização política e administrativa, o comando único em cada esfera administrativa de governo, participação da população através de organizações representativas, na formulação e controle das políticas e das ações em todas as instâncias e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política em cada esfera de governo.

Pode-se ainda assinalar a implantação do Benefício de Prestação Continuada – BPC, a elaboração de Normas Operacionais Básicas<sup>6</sup> (1997,1999 e 2005), a elaboração da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) e a Implantação do SUAS em 2005.

Destaca-se a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, cuja gestão proposta, pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo, na provisão das ações sócio-assistenciais em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão compartilhada (CIT e CIB), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão da assistência social.

Um dos avanços significativos advindo da IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003 foi a deliberação de um Sistema Único de Assistência Social - SUAS, pontuada na Política Nacional de Assistência Social – PNAS em 2004 que assim define o SUAS:

modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações sócio-assistenciais, os serviços, programas, projetos e benefícios, têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e

---

<sup>6</sup> NOB-01/97, disciplina o processo de descentralização político-administrativo da assistência social; NOB-02/99, disciplina a descentralização política administrativa da assistência social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo na condução da política.

indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que dele necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe ainda gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da Sociedade Civil e estes tem o papel efetivo na sua implantação e implementação” (PNAS, 2004, p.12 ).

No ano de 2005 é aprovada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, que disciplina a gestão da Política de Assistência Social, tendo como conteúdo: o caráter do SUAS, as funções da política pública de assistência social para extensão da proteção social brasileira, níveis de gestão do SUAS, instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS, financiamento e regras de transição.

Este modelo pode possibilitar a democracia participativa<sup>7</sup> uma vez que traz mudanças institucionais que ampliam a participação social, por intermédio dos Conselhos e Conferências, questões que serão abordadas no próximo capítulo deste trabalho.

No item que segue, serão aprofundados as sub-categorias gestão descentralizada e participativa e controle social, uma vez que estas se constituem nos eixos balizadores centrais da apreensão do objeto de estudo qual seja, a potencialidade das Conferências Municipais de Assistência Social de Florianópolis, no sentido de incidirem no planejamento municipal dessa política.

---

<sup>7</sup> HELD (1987, p.30), a democracia participativa é um direito igual de auto-desenvolvimento, que só pode ser conquistado em uma sociedade participativa, que gere um sentido de eficácia política, nutra uma preocupação por problemas coletivos e contribua para a formação de um corpo de cidadãos conhecedores, e capazes de ter um interesse contínuo pelo processo governamental. Com isto é necessária a participação direta dos cidadãos na regulamentação de instituições da sociedade (local de trabalho, partidos, comunidade local, entre outros). Outros autores, como Marco Aurélio Nogueira, Guillermo O'Donnell, discutem o conceito de democracia participativa.

## 1.2 Controle Social e Descentralização da Gestão da Assistência Social

Como vimos no item anterior, a LOAS instituiu um sistema descentralizado e participativo para a gestão da política de assistência social, que é composto por organizações de Assistência Social e por uma reunião de instâncias de gestão, de negociação, pactuação e deliberação, que são respectivamente: Secretarias de Assistência Social (no âmbito do poder executivo), Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartite, Conselhos de Assistência Social e Conferências, estes dois últimos, especialmente, com caráter deliberativo para controle e definições da política.

Este modelo pode sinalizar uma nova forma de relação entre Estado e Sociedade Civil, concretizando outros canais de participação política.

Como afirma Stein (1999, p.28-29):

a implementação desse sistema descentralizado vem se constituindo um sério desafio, não só pelo seu caráter altamente inovador em relação ao caráter institucional do passado, mas também, e principalmente, pelas adversidades criadas pelas conjunturas políticas, econômicas, e sociais, nas quais se dão os intentos de se operar a descentralização política administrativa no Brasil.

Constatamos assim, que a Assistência Social tem uma nova formatação organizacional e administrativa, tendo como uma das suas concepções a descentralização política, administrativa e a participação popular. Este modelo pode possibilitar a democracia participativa, como já nos referimos anteriormente, uma vez que introduz alterações institucionais que ampliam a participação social<sup>8</sup>, por intermédio dos Conselhos e Conferências.

Esclarecemos que nosso foco de estudo e pesquisa são as Conferências, que

---

<sup>8</sup> De acordo com Teixeira (2002, p.26), é preciso delimitar o conceito de participação; para isto é fundamental considerar o poder político, que não se confunde com autoridade ou Estado, mas supõe uma relação em que atores com os recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores,

serão aprofundadas no capítulo II. Neste momento é relevante fazermos algumas considerações sobre Controle Social e Gestão da política de Assistência Social. Para maior compreensão dos espaços em que tais temáticas circulam e ganham corpo, cabem, inicialmente, breves indicações acerca dos Conselhos e Conferências de Assistência Social cuja função precípua reside em acompanhar e controlar a definição desse processo de gestão.

Os Conselhos de Assistência Social, de acordo com a LOAS, em seu artigo 16 “são instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”, nas três instâncias de poder.

Além dos Conselhos de Assistência Social que possuem caráter deliberativo, a LOAS estabeleceu mais um mecanismo de controle social e participação, que são as Conferências de Assistência Social, previstas no art.18 da LOAS: “compete ao Conselho Nacional de Assistência Social em seu inciso IV convocar ordinariamente a cada 2 (dois) anos ou extraordinariamente por maioria absoluta de seus membros a Conferência Nacional de Assistência Social que terá a atribuição de avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.”

A partir da concepção histórica da assistência social e cumprindo o dispositivo legal, ocorreram 5 (cinco) Conferências nas três esferas de governo, que serão discutidas em item próprio que objetivará desvelar seu fundamento legal, processo organizacional, temas e deliberações.

Partindo das diretrizes preconizadas pela LOAS, no seu artigo 5º, que define que “A organização da assistência Social tem como base: I – descentralização

Política administrativa para os Estados, o Distrito federal e os Municípios e o comando único das ações em cada esfera de governo; II- Participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III- primazia das responsabilidades do estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo...”, as Conferências estabeleceram como eixos centrais de discussão o Controle Social, Gestão e Financiamento da política. Como já dito, privilegiaremos os dois primeiros eixos para efeito de apreensão do objeto de estudo ora em discussão.

O debate público propiciado pelas Conferências com relação à política pública de assistência social, intenta reverter o quadro centralizador/controlador do Estado, através do poder avaliativo e propositivo da Política.

Potyara Pereira (1997, p.40) no que tange ao papel do estado, afirma:

Tem que ser a intervenção de um Estado que, embora munido de poder e autoridade (e não podemos conceber um Estado sem estes requisitos), seja constitucionalmente limitado, controlado pela sociedade e comprometido com o interesse público.

Com relação a esta idéia, a autora ainda afirma que para cumprir com suas funções provedoras e reguladoras, é preciso que o estado seja forte, mas, ao mesmo tempo, afinado com os interesses e demandas da sociedade, ou seja, tem que ser democrático.

Desta forma como afirma Oliveira (2001), a transição de um modelo centralizado para um modelo descentralizado da assistência social, a partir da LOAS, aponta para a construção do sistema descentralizado e participativo e com controle social dessa política por meio de Conselhos, Conferências e fóruns próprios de debate em torno desse novo marco legal. Essa concepção descentralizada e participativa pressupõe um reordenamento institucional numa direção democrática,

como política que é dever do Estado e direito do cidadão, com vistas à superação de uma prática clientelista e paternalista tão presente quando se trata de ações sócio-assistenciais.

Este reordenamento institucional, contudo, só poderá ser fortalecido com a participação social efetiva da sociedade, com a finalidade de transformar essa cultura política clientelista que não permite o exercício do controle social.

Como afirma Carvalho (1995, p.69):

[...] o exercício do controle social tem estreita relação com o modelo de gestão das políticas. Se a gestão é centralizada, hierárquica, dificilmente o cidadão 'comum' exercerá controle. Somente a gestão descentralizada, participativa e democrática abre espaço para o exercício pleno do controle social.

O controle social entendido em sua concepção democrática provoca uma alteração nos níveis decisórios. Segundo Carvalho (1995), todos os cidadãos, em princípio, são detentores do poder de controlar, isto é, de apropriar-se, tanto pelo conhecimento, quanto pela participação, das decisões e ações públicas.

De acordo, com esta mesma autora, controle é a apropriação da ação pública desde dentro, alterando ou reforçando sua direção, impacto e resultados, no entendimento das necessidades básicas e dos direitos de todos os cidadãos. Neste sentido a participação é um exercício do controle social.

Em sua palestra proferida na I Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995, Maria do Carmo Brant Carvalho, afirmou que:

Controle é poder. Desta forma, seu exercício se dá num terreno de conflito de interesses, de disputas sobre o dever ser de uma dada política e ação pública. [...] assim o exercício pleno do controle social só é extensivo a todos os cidadãos e organizações da sociedade civil e do Estado, se ancorado num processo democrático.

Neste sentido o exercício do controle social pressupõe um processo de descentralização participativa, onde o cidadão possa ter acesso às informações e intervir na ação pública.

Ainda nesta mesma Conferência, a autora apontou duas condições para dar concretude e legitimidade ao controle social: a primeira é que o exercício do controle social seja tanto mais efetivo quanto mais próximo dos cidadãos estejam as decisões e as ações finalistas dessa política, a segunda é a de que o exercício do controle da ação pública tenha ancoragem na relação entre direitos e deveres.

Visto dessa forma o controle social só se efetiva na medida em que o cidadão possa ter acesso às tomadas de decisão e exercer o direito garantido pela legislação para que haja legitimidade na relação direito e dever.

A busca pela construção democrática, é campo de consenso e também de dissenso e, de acordo com Oliveira (2001), o controle social supõe um padrão de representatividade na elaboração, operacionalização e gestão da política de assistência social. *Lócus* possível de constituição de caminhos da “regulação da Esfera pública” é possibilidade de romper o caráter privatista, de favorecimento a alguns. É um exercício de trazer as questões e decisões para mais interlocutores, extrapolar espaços de fiscalização e construir espaços de negociação. Por isso, o controle social não pode limitar-se a regular os serviços existentes.

O exercício do controle social deve ampliar-se na direção da garantia dos direitos afiançados na LOAS e incidir na construção da Política de Assistência Social.

O controle social, como nos apontam Pedrini & Pinheiro (2005) é concepção expressa na Constituição Federal de 1988, através de numerosos mecanismos ali conquistados pela população. Os conselhos de políticas públicas são instrumentos

através dos quais se estabelece que a gestão administrativa terá caráter democrático e descentralizado com a participação da sociedade. Fica explicitado o controle do estado pelo cidadão, na concepção de um Estado a serviço do interesse público.

Para além dos Conselhos e Conferências, existem outros mecanismos de controle e formas de mobilização cidadã, que influenciam no controle público. São inúmeras as formas de controle do Estado e Pedrini & Pinheiro (2005) destacaram algumas delas:

1. **Plebiscito**<sup>9</sup> - previsto na constituição Federal de 1988, no art.14-I, foram realizados historicamente vários plebiscitos, convocados constitucionalmente. No Brasil ainda não temos uma legislação que permita que a sociedade civil possa convocar plebiscitos;
2. **Auditoria cidadã da dívida externa**<sup>10</sup> – prevista no artigo 26 do ato das disposições transitórias da Constituição Federal. Enquanto o Congresso Nacional não cumpre a CF/88, após o plebiscito cidadão realizado em 2000, a sociedade civil tomou a iniciativa de criar um grupo para realizar uma auditoria cidadã da Dívida Externa, iniciada em abril de 2001, atuando até os dias atuais;
3. **Lei de Iniciativa Popular**<sup>11</sup> – este instrumento de participação popular foi conquistado na CF/88, art. 27 inciso IV e art.29 inciso IX. A primeira iniciativa foi no sentido de criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. A proposta foi apresentada no Congresso Nacional em 1991, sendo

---

<sup>9</sup> A Rede Jubileu Sul/Brasil, constituída por numerosas organizações e movimentos sociais, coordenou a realização de dois plebiscitos no país: Plebiscito sobre a dívida externa em 2000 e o Plebiscito Nacional sobre a ALCA realizado em 2002.

<sup>10</sup> O grupo de trabalho ligado a esta auditoria é vinculado à Rede Jubileu Sul/Brasil.

<sup>11</sup> Fizeram parte deste processo a Confederação Nacional das Associações de Moradores, a Central de Movimentos Populares, a União Nacional de Luta por Moradia e o Fórum Nacional de Reforma Urbana.

sancionado e aprovado em junho de 2005, lei nº 0036/04 que criou o Sistema e o Fundo nacional de habitação de Interesse Social. Outro projeto de lei de iniciativa popular foi a respeito da corrupção eleitoral. A lei recebeu o número 9.840/99, e trata do cancelamento do registro de candidatos na compra de votos;

4. **Lei de Responsabilidade Social**- Movimento lançado pelo Fórum Brasil do orçamento (FBO) em 2003, busca organizar a sociedade civil para ampliar e fortalecer o controle social sobre o Estado, com princípios voltados ao pagamento da dívida social, publicização do estado, empoderamento social, construção de sistema de governança social;
5. **Audiência Pública** - procedimento de consulta à sociedade a respeito de determinada questão de interesse público. É utilizado como canal de participação da comunidade, na qual a população apresenta seus pontos de vista, levando o responsável pela decisão a ter acesso aos mais variados posicionamentos. Essas audiências não têm caráter decisório, entretanto, a autoridade deve analisar todas as contribuições, a propósito de aceitá-las ou não;
6. **Orçamento Participativo**<sup>12</sup> – é uma experiência peculiar e significativa de democracia participativa popular de caráter deliberativo nos destinos da cidade, que se instituiu em muitos Municípios brasileiros;
7. **Controle Social no Orçamento Público**<sup>13</sup> - este desafio é assumido por numerosos grupos de cidadãos, ligados a organizações sociais em vários Municípios brasileiros;

---

<sup>12</sup> Uma das experiências, bastante longa e significativa foi o caso de Porto Alegre – RS.

<sup>13</sup> Algumas iniciativas: Centro de Ação Cultural – CENTRAC de Campina Grande na Paraíba; Centro de Defesa da Criança e do adolescente – CEDECA de Fortaleza.

8. **Ação Civil Pública** - mediante representação do Ministério Público ou por meio de associações legalmente constituídas;
9. **Meios de Comunicação Alternativos** - Rádios Comunitárias, Jornal do Ônibus, Jornal do Poste, entre outros, que são formas de comunicação popular para informar, trocar experiências, divulgar, promover a mobilização popular.

Estes mecanismos de controle, sendo uns institucionalizados com base legal e outros não, são formas a partir das quais a sociedade civil organizada pode efetivar o controle do Estado.

Nesta perspectiva, para dar concretude ao controle social, integra-se a este, o processo descentralizado de gestão, sendo este compreendido como um mecanismo possível de distribuição de poder. Contudo, existe uma gama de conceituações e interpretações a respeito do termo descentralização, uma vez que esta definição é vinculada a diferentes visões de mundo e diferentes prioridades.

Na concepção de corte neoliberal, a descentralização é concebida como uma estratégia de ajuste fiscal, caracterizada pela redução do gasto público, privatização e transferência de responsabilidade do estado para a sociedade. Nas palavras de Teixeira (1992, p.28) significa descentralizar algumas responsabilidades públicas transferindo-as para a sociedade.

Nesta perspectiva a descentralização não é entendida como um princípio democrático e sim como uma estratégia de oposição à democratização, propondo a seletividade de atendimentos, que se contrapõem à universalização dos direitos universais instituídos na Constituição Federal de 1988.

Outra concepção é a passagem de poder entre os níveis de governo.

Segundo Tobar (1991, p.7):

Este tipo de descentralização oferece alguns riscos: um referente a descentralização puramente financeira, no qual o risco está em se efetuar o repasse de recurso, mantendo-se a centralização do conhecimento técnico-científico. Esta postura levaria ao beneficiamento das unidades locais mais bem estruturadas, burocrática e tecnicamente e ao favorecimento à conformação de monopólios. O outro referente à descentralização, político-institucional que pode favorecer sistemas clientelistas e personalistas, impedindo o fortalecimento da cidadania.

Uma outra vertente é a descentralização como uma estratégia de democracia, sendo entendida “como um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercícios de poder, ou dos processos de decisão, isto é das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos” (Uga apud Stein, 1991, p.97).

Assim faz-se necessário dissertarmos sobre alguns conceitos básicos, trazidos por Stein, até porque nessa perspectiva estamos investindo na formulação de mecanismos de participação popular, que têm que enfrentar uma cristalizada cultura política, profundamente arraigada no autoritarismo.

Nessa visão, de acordo com Stein(1997) para que o processo de descentralização ocorra em perspectiva democrática, é necessário considerar alguns princípios: controle do governo por parte dos cidadãos, participação popular e o processo de educação para a cidadania, a tomada de decisão por maioria e atenção as demandas da minoria. Para que a descentralização viabilize um processo de participação popular torna-se imprescindível, a existência de pré-condições, como garantia do acesso universal as informações, a garantia de que nos conselhos de direção, os segmentos menos poderosos tenham assento e que os processos de gestão e tomadas de decisão sejam transparentes.

A descentralização e a participação da sociedade são avanços em relação à prática até então adotada pela assistência social. A co-responsabilidade dos Estados e Municípios na gestão da assistência social permite a adequação das políticas às expressões das questões sociais de cada região e favorece a participação da comunidade neste processo. Esta possibilidade pode ser viabilizada através dos Conselhos de Assistência Social e das Conferências.

Estes mecanismos apontados na LOAS em seu artigo 16, são considerados instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da assistência Social, definidos nas três esferas de governo, regido pelas diretrizes da descentralização político administrativo e da participação popular, previstas no artigo 5º desta mesma lei.

Esta perspectiva aponta para espaços públicos de debate, que possam levar a discussão das questões sociais apontadas no cotidiano das relações sociais no sentido de propor e avaliar políticas públicas, que possam alterar e/ou minimizar situações de vulnerabilidade social a partir de uma concepção de garantia de direitos.

Nesta concepção, um dos espaços democráticos de participação popular, tem sido as Conferências de Assistência Social, uma vez que reúne os atores sociais deste processo, que representam diferentes segmentos da sociedade civil organizada, usuários, prestadores de serviços, trabalhadores da área e governo.

As conferências possibilitam um retrato da Política Nacional de Assistência social, permitem sua avaliação para posterior redimensionamento, com base legal, e também, uma aproximação com a questão social, campo de intervenção da assistência social, servindo de instrumento para planejadores, executores e gestores da política.

No tempo histórico da realização das Conferências, foram sendo aperfeiçoados os seus eixos temáticos, que culminaram em 2003, por ocorrência da IV Conferência, na deliberação pela construção de um Sistema que materializasse o conteúdo da LOAS através de um modelo de Gestão Descentralizado e Participativo, o SUAS.

Desta forma, podemos afirmar que a trajetória histórica da assistência social como política pública, através das Conferências ultrapassou a dimensão avaliativa e propositiva, uma vez que a Conferência de 2005 ratificou a instituição de um Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

O SUAS constituiu-se na “regulação e organização em todo território nacional, das ações sócio-assistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios, têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham e pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe ainda gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes tem o papel efetivo na sua implantação e implementação.”PNAS/2004.

Desta maneira, de acordo com as considerações de Carvalho e Gerber (2005, p. 02):

O SUAS é a possibilidade de materialização da LOAS, da profissionalização da assistência social, da construção de um sistema que exige e tem como princípios a ética e a civilidade, na perspectiva de eleger a justiça social e vinculá-la a consagração de direitos, rompendo com a cultura do mérito, do clientelismo e do necessitado. É, finalmente, a perspectiva de formação da assistência social como política pública e dever do Estado, transformando os “direitos de papel” em direitos de vida real, que serão materializados através de uma rede de serviços sócio-assistenciais.

Com base nas deliberações apontadas nas Conferências, onde o debate da política de assistência social é legitimado, têm-se subsídios para que as instâncias institucionalizadas legalmente exijam e materializem esta política.

No próximo capítulo deste estudo realizaremos uma descrição e breve análise das Conferências como uma possibilidade ou instrumento de democracia participativa, na medida em que discute, avalia e propõe de forma articulada com diversos segmentos sociais, a política de assistência social. Em síntese, é no âmbito das Conferências, além dos Conselhos, como já dito, que se prioriza o debate acerca do novo modelo de gestão da Assistência Social no sentido de sua descentralização e controle social.

## **2 CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: EXERCÍCIO DE CONTROLE SOCIAL E GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

### **2.1 Processo Organizacional das Conferências**

A Conferência de Assistência Social tem como objetivo debater, analisar e propor o aperfeiçoamento do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, objetivando o estabelecimento de metas e prioridades para essa política, constituindo-se desta forma, como espaço público.

De acordo com Telles (1990, p. 29), o espaço público é o espaço do aparecimento e da visibilidade, ou seja, “tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos”. Ainda nas suas palavras, ser visto e ouvido por outros é importante pelo fato de que todos vêm e ouvem de ângulos diferentes, sendo este o significado da vida pública.

Para a autora o que define o espaço público é o fato de este ser um espaço que só pode ser construído pela ação e pelo discurso, pois é através da ação e da palavra, que se “preserva a ação do esquecimento” (Telles, 1990, p. 34). Estendendo seu pensamento, podemos afirmar que a ação e o discurso permitem a associação entre os homens e, portanto, a troca de opiniões, o que qualifica o espaço público como arena de deliberação conjunta, tornando os homens interessados e responsáveis pelas questões de interesse comum.

A Conferência de Assistência Social tem seu marco regulatório na LOAS, artigo 18, inciso VI, que dispõe que sua atribuição legal consiste em avaliar a situação da Assistência Social e como já referimos anteriormente, propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

Para além da exigibilidade legal, estes espaços devem ser compreendidos no sentido exato da palavra e com o grau de importância a eles atribuída.

Conferência é o ato ou efeito de conferir questões de interesse público, é a preleção pública sobre temas em comum. Poderíamos afirmar, ainda, que é um espaço criado para constituir um ato público, com momentos de aprofundamento, de debate acerca de determinada política. Temos, contudo, o entendimento de que ela vai além, já que pode ser a expressão da realidade social, e se constituir como um dos instrumentos de mobilização social em torno das expressões da questão social.

Esses espaços possibilitam um retrato da Política Nacional de Assistência Social, permitem sua avaliação para posterior redimensionamento, com base legal, e também, uma aproximação com as expressões da questão social, campo de intervenção da Assistência Social, servindo de instrumento para planejadores, executores e gestores da política.

Nessa concepção, para efetivar-se, a Conferência precisa estar alicerçada no reconhecimento de sua característica principal, que é a de função avaliativa e propositiva a ela atribuída. Para tanto ela tem que ser transparente, trazendo para a cena pública as questões que dificultam o processo de implementação da política e ainda ela tem que propor novas estratégias para os Municípios, Estado e União na gestão do sistema descentralizado e participativo.

Nesse sentido apontamos a dimensão política da Conferência, que proporciona, nesse espaço público, a participação efetiva da sociedade civil, dos movimentos organizados da sociedade, e representantes do governo favorecendo o controle social e a gestão descentralizada e participativa. É neste espaço que devem ser contempladas as demandas legítimas da sociedade. Para os setores envolvidos em torno de uma nova concepção de Assistência Social, é um momento ímpar,

porque é nele que se definem as bases da Política Nacional de Assistência Social, tendo com referência os debates municipais e estaduais.

A Conferência Nacional de Assistência Social tem o objetivo de promover uma ampla mobilização social em torno da discussão e avaliação da política de Assistência Social em todo o território nacional e, portanto, propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema, tendo em vista a concretização da Assistência Social como política pública. Os temas propostos para as Conferências são relacionados à conjuntura da Assistência Social vivida no país.

Ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), tem a competência de convocar e definir os temas das Conferências, passando assim as diretrizes para os Estados, que por sua vez as repassam para os Municípios.

A primeira instância da Conferência é no nível municipal, onde se discute e se avalia a política pública local.

As deliberações definidas nesta esfera refletem de que maneira os munícipes daquele ente federado estão desenvolvendo a política pública de Assistência Social, devendo, desta forma, estar subsidiando a esfera estadual na formulação, coordenação e avaliação da mesma no âmbito do Estado.

A segunda instância de Conferência ocorre na esfera estadual que com base no debate municipal, tem por finalidade fazer uma leitura ou um desenho da configuração da Assistência Social no Estado, como tem se desenvolvido, entraves, fortalecimentos, entendimentos, seus limites, possibilidades, avanços e até mesmo os retrocessos, servindo como base para um Plano Estadual de Assistência Social.

A última e terceira instância é a Conferência Nacional, que aglutina o debate e as proposições de todos os Estados, e tem como atribuição sistematizar as deliberações e ter a compreensão da política no nível nacional, para propor o

aperfeiçoamento do sistema de gestão descentralizado e participativo da Assistência Social, nos três níveis de governo.

A convocação da Conferência de Assistência Social é uma das competências do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, como instância superior de deliberação da política da Assistência Social. O CNAS, por sua vez, é vinculado ao Comando Único de Assistência Social na esfera Nacional, que é o responsável por coordenar a Política Nacional de Assistência Social – PNAS no âmbito da administração Pública Federal. De acordo com a LOAS, a Conferência deve ser convocada a cada 2 (dois) anos.

Cabe ao CNAS ainda, estabelecer as diretrizes para a dinâmica dos trabalhos das Conferências nos Estados e Municípios, definindo os prazos em que serão realizadas as Conferências Municipais e Estaduais e a Conferência Nacional, bem como os eixos temáticos de natureza avaliativa e propositiva que devem orientar as palestras que subsidiam os participantes sobre o tema central e para posterior discussão dos eixos temáticos que tem como metodologia a formação de grupos de trabalhos por tema. A dinâmica interna é orientada no sentido de iniciar com palestras abrangendo o tema central e trabalho por grupos temáticos pré-estabelecido pelo CNAS.

Como forma de definir a dinâmica da Conferência, o CNAS orienta sobre a necessidade de elaboração, por parte dos estados e dos municípios, de um Regimento Interno que aborde os seguintes pontos: objetivos, temário, local, data, horário, quem promove e quem realiza a Conferência, destacando quem pode participar e as categorias de participação (observadores, delegados e convidados), além da dinâmica da Conferência, ou seja, como serão apresentados e discutidos os

temas (exposição, painéis, trabalhos de grupo e debates), e a forma de apresentação das discussões e votações do grupo na plenária além da metodologia do processo eleitoral.

O CNAS informa ainda que a Conferência tem que ser convocada por decreto Municipal e Estadual apresentando os modelos deste decreto, que deve conter quem convoca, a data da conferência, o local, a comissão organizadora, o tema central e os eixos temáticos, e ordenador de despesa que é a Secretaria de Assistência Social da respectiva instância governamental.

Com relação aos participantes, a orientação é que se contemple todos os segmentos interessados na política de assistência social, sejam do governo ou da sociedade civil organizada, procurando desta forma garantir a paridade da representação. Para efeito ilustrativo, listamos no quadro a seguir o número de participantes nas Conferências Nacionais de Assistência Social, segundo as categorias de participação, que como já mencionamos pode ser composta de delegados e observadores.

#### **Quadro I - Participantes – Conferências Nacionais**

Conferências	Proposição Inicial de Delegados	Proposição Inicial de observadores	Delegados	Observadores	Total Participantes
I-Conferência Nacional- 1995	700	219	689	380	1.069
II-Conferência Nacional-1997	770	120	752	250	1.002
III-Conferência Nacional-2001	800	200	558	114	672
IV-Conferência Nacional- 2003	1004	200	817	218	1035

V-Conferência Nacional 2005	1036	200	900	1100	2000
-----------------------------	------	-----	-----	------	------

Fonte: Relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social.

Faz-se necessário destacar que para ser delegado são exigidos alguns pré-requisitos, como a participação nas Conferências Municipais e Estadual, tendo sempre como preceito que a representação tem que ser paritária, ou seja, 50% representantes da esfera governamental e 50% da sociedade civil.

A I Conferência Nacional de Assistência social teve como critérios de participação para delegados a definição de número de habitantes por Unidade da Federação, totalizando com esse critério 700 delegados com direito a voz e voto, considerando o mínimo de 6 (seis) delegados por Estado.

Algumas Unidades da Federação mais populosas tiveram seu número de delegados reduzidos, como forma de proporcionar um maior número de participantes das regiões menos populosas.

Considerando a realização da I Conferência Nacional de Assistência Social em 1995, ocasião essa em que número significativo de Estados e Municípios não haviam criado, ainda, seus Conselhos, os critérios estabelecidos para a participação nesta Conferência foram diferenciados dos critérios utilizados nas demais Conferências.

Para as I Conferências Estaduais foram considerados como participantes, os delegados eleitos em cada Município ou grupo de municípios nas Conferências Municipais de Assistência Social, sendo delegados natos os conselheiros do Conselho Estadual de Assistência Social ou os Membros do Fórum Estadual de Assistência Social e ainda outras categorias de delegados como, por exemplo, os

membros da Comissão Organizadora da Conferência, e os representantes de entidades e organizações de assistência social, etc.

Para as I Conferências Municipais além dos delegados natos foram considerados com direito a voz e voto, os Prefeitos, Secretários Municipais e os Coordenadores das Conferências, bem como os representantes dos segmentos que realizaram pré-conferências de acordo com as normas definidas pelo regimento interno.

A I Conferência Nacional também destacou em suas orientações, a participação de observadores, sendo que cada Unidade da Federação teve direito a eleger 30% do seu número de delegados na condição de observadores credenciados.

A II Conferência de Assistência Social Nacional, que foi realizada em 1997 e para ela se definiu dois (2) critérios de participação para os delegados, primeiro, 2/3 dos delegados foram indicados pelo critério populacional e no segundo critério, 1/3 de delegados foi definido de acordo com o processo de implantação nos municípios do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, ou seja, privilegiando os Municípios e Estados que já tinham criados os Conselhos, planos e fundos (artigo 30 LOAS) com o maior número de representantes. A definição dos delegados considerou o critério de paridade: 50% governamental e 50% sociedade civil e o mínimo de seis (6) delegados por Estado.

A cada Conferência, os critérios de participação para o território nacional se ampliavam, estando sempre voltados para a implementação do sistema descentralizado e participativo.

Na III Conferência Nacional o número total de delegados foi definido pelo critério populacional (50% dos delegados) mais o total de delegados definidos pelo

critério de habilitação<sup>14</sup> (50% dos delegados). A paridade entre sociedade civil e governo, foi mantida, como também o mínimo de seis (6) delegados por Estado.

Na IV Conferência Nacional o número total de delegados foi definido pelo critério populacional (50% dos delegados) mais o total de delegados pelo critério de habilitação (50% dos delegados), diferenciando-se, desta forma, da III Conferência no que diz respeito ao limite mínimo e máximo de delegados por estado: 1% e 10%, por critério, ou seja, cinco (5) e cinquenta (50) para cada critério.

Na V Conferência Nacional o critério adotado para a distribuição dos delegados por Estado teve como referência a Política Nacional de Assistência Social – PNAS - 2004, que classificou os Municípios em porte de acordo com o número de sua população, sendo estes classificados em pequeno porte I, pequeno porte II, médio porte, grande porte e metrópole.

Assim utilizando-se dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2000 e o Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002, a classificação dos Municípios ficou estabelecida conforme explicitado no quadro a seguir:

**Quadro II - Classificação dos Municípios Segundo Total de Habitantes**

<b>Classificação dos Municípios</b>	<b>Total de Municípios</b>	<b>População Total</b>
Pequenos I (até 20.000 hab)	4.018	33.437.404
Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab)	964	28.832.600
Médios (de 50.001 a 100.000 hab.)	301	20.928.128

<sup>14</sup> Previsto no artigo 30 da LOAS, instituição nos Município de Conselho, Plano e Fundo.

Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.)	209	50.321.723
Metrópoles (mais de 900.000 hab.)	15	36.279.315
<b>TOTAL</b>	<b>5.507</b>	<b>169.799.170</b>

Fonte: Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2000 e Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002.

Destacamos que o número de delegados por Estado brasileiro de acordo com a classificação dos Municípios citada acima, ficou estabelecido da seguinte forma, para a participação na V Conferência:

**Quadro III - Número de Delegados de acordo com o Porte do Município**

<b>UF</b>	<b>Pequeno Porte 1</b>	<b>Pequeno Porte 2</b>	<b>Médio Porte</b>	<b>Grande Porte</b>	<b>Metrópoles</b>	<b>TOTAL</b>
SP	22	20	20	80	24	166
MG	34	18	14	26	8	100
BA	14	22	12	16	8	72
RS	18	10	12	22	8	70
RJ	6	6	6	28	16	62
BR	16	12	10	12	8	58
PE	6	12	10	12	8	48
CE	6	12	10	6	8	42
PA	6	12	8	6	8	40
GO	12	6	6	6	8	38
SC	12	4	4	14	0	34

MA	8	10	4	8	0	30
AM	4	6	4	0	8	22
PB	8	4	2	4	0	18
PI	8	4	2	2	0	16
RN	8	2	2	4	0	16
ES	2	4	2	8	0	16
AL	4	4	2	4	0	14
MT	4	4	2	4	0	14
TO	6	2	0	2	0	10
MS	2	4	2	2	0	10
SE	4	2	2	2	0	10
AC	4	2	0	2	0	8
AP	4	0	2	2	0	8
DF	0	0	0	0	8	8
RR	4	0	0	4	0	8
RO	2	2	2	2	0	8
BRASIL	224	186	140	276	120	946

OBSERVAÇÃO: Base de 1000 DELEGADOS (946 da esfera municipal e 54 da esfera estadual).  
 Fonte: Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE 2000 e Atlas do Desenvolvimento Humano 2002.

Tendo em vista que 98% dos municípios brasileiros aderiram ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS, o critério utilizado nas Conferências anteriores quanto à quantidade de municípios em condição de gestão plena não precisou ser utilizado.

Considerando ainda a possibilidade dos estados distribuírem seus respectivos delegados de acordo com a proporcionalidade dos portes dos municípios, a divisão

de delegados em cada Estado, respeitou essa proporcionalidade, readequando seus números ímpares em pares de acordo com a paridade, respeitando o teto máximo de oito (8) delegados por metrópole/cidade.

## 2.2 Temas das Conferências

Os temas das Conferências são estabelecidos pelo CNAS de acordo com aspectos conjunturais da Política Nacional de Assistência Social, e até o presente momento, como já foi dito, foram realizadas 5 (cinco) Conferências, nas suas respectivas esferas de governo.

No quadro a seguir apresentaremos os temas centrais das respectivas conferências por ano de realização.

**Quadro IV - Temas das Conferências e eixos temáticos**

<b>Ano</b>	<b>Tema</b>	<b>Eixos</b>
<b>1995</b>	Assistência Social – Direito do Cidadão e Dever do Estado;	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistema descentralizado e participativo da Assistência Social;</li> <li>2. Financiamento da Assistência Social;</li> <li>3. Relação público-privado na Assistência Social: filantropia, parceria;</li> </ol>
<b>1997</b>	O Sistema descentralizado e Participativo da Assistência Social: Construindo a Inclusão, Universalizando Direitos;	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construindo a Inclusão Social;</li> <li>2. Construindo o Sistema Descentralizado;</li> <li>3. Construindo a Participação popular;</li> <li>4. Construindo o Financiamento e o Controle Social na Assistência Social;</li> <li>5. Construindo as Articulações da Assistência Social como Política;</li> </ol>
<b>2001</b>	Política de Assistência Social: Uma Trajetória de Avanços e	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Controle Social;</li> <li>2. Financiamento da Assistência Social;</li> <li>3. Gestão da Assistência Social;</li> </ol>

	Desafios;	
<b>2003</b>	Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania - LOAS 10 anos;	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Assistência Social: conceber a Política para realizar o direito;</li> <li>2. Organização e Gestão: planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito;</li> <li>3. Financiamento: assegurar recursos para garantir a política;</li> <li>4. Mobilização e Participação como estratégia para fortalecer o controle social;</li> </ol>
<b>2005</b>	SUAS - PLANO 10: Estratégias e Metas para a Implantação da Política Nacional de Assistência Social.	<p><b>TEMAS DE DISCUSSÃO</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Os direitos de cidadania da LOAS;</li> <li>2. O SUAS e a PNAS 2004;</li> <li>3. Situação atual da gestão, financiamento e controle social da assistência em cada esfera de governo;</li> <li>4. Outros temas de interesse local;</li> </ol> <p><b>TEMAS DE DELIBERAÇÃO</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Os 10 direitos de cidadania da LOAS e os desafios para concretizá-los nos Município, Estados, no DF e na União;</li> <li>2. As 10 metas para o SUAS a curto, médio e longo prazo e os desafios para o seu alcance nos Municípios, Estados, DF e União;</li> <li>3. Outras deliberações de prioridade local ou regional;</li> </ol>

Fonte: Relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social.

Os temas das Conferências obedeceram ao debate da trajetória da assistência social, respeitando os princípios preconizados na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, buscando retratar o caráter da descentralização,

estabelecendo um parâmetro direto com a democracia. Portanto, os temas sempre vincularam o debate da política na perspectiva de uma concepção de política pública de assistência social, que tem como diretrizes a participação, o controle social e uma forma de gestão democrática.

Dessa forma os temas tiveram como objetivo a discussão da Assistência Social como Política Pública, tendo como fundamentos, o controle social, a gestão e o financiamento. Salientamos que nesse trabalho teremos como foco de análise os eixos de controle social e gestão. A escolha destes dois eixos se fundamenta no destaque da Constituição Federal de 1988 (artigos 203 e 204), que inova ao invocar a participação popular como instrumento de controle e gestão da política.

Fazendo uma análise comparativa dos temas propostos nas conferências e relacionando-os com a sua finalidade, infere-se que seu escopo é avaliativo e propositivo, na perspectiva de consolidar o sistema descentralizado e participativo.

Considerando que a LOAS foi regulamentada em 1993, e que o processo que a antecedeu foi de ampla mobilização dos trabalhadores da área, movimentos sociais organizados, pesquisadores e estudiosos para sua consolidação como política pública, processo este iniciado com a constituinte e ratificado na Constituição de 1988, pode-se afirmar que esse processo para consolidação da Assistência Social como política pública não estagnou com o advento da Lei Orgânica da Assistência Social. Ao contrário, ele foi contínuo e sistemático sendo a Conferência, na nossa concepção, um espaço que contribui para esse debate público.

Este breve histórico sobre o processo organizacional da Conferência nos remete a algumas constatações sobre as mesmas e suas temáticas centrais, que possibilitam uma avaliação e um desenho das ações assistenciais dos municípios e estados brasileiros.

Constamos que estamos diante de um processo muitas vezes contraditório devido à conjuntura econômica, política e social, e a cultura da “benesse” cristalizada que tem sido direcionada para a não concretização de direitos.

Os temas retratados nas Conferências mostraram o processo de debate da política, que mesmo ocorrido paulatinamente, apontou alguns avanços que se desencadearam na V Conferência Nacional de Assistência Social, que consolidou o debate sobre o SUAS.

Como forma de maior aproximação desse debate retrataremos a seguir os temas centrais das Conferências Nacionais de 1995, 1997, 2001, 2003 e 2005.

### 2.2.3 I Conferencia Nacional de Assistência Social

A I Conferência Nacional de Assistência Social, convocada pelo CNAS e pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, pela Presidente do CNAS, Sra. Marlova Jovchelovitch e Ministro Reinhold Stephanes, através da Portaria nº2.233 de 7 de julho de 1995, dois anos após a instituição da LOAS, foi marcada por um período em que muitos Municípios não tinham instituídos os Conselhos Municipais, sendo emergente e necessário debater, como forma de fortalecimento e conhecimento da LOAS, os eixos fundantes do marco legal da assistência social.

Para romper este hiato, esta Conferência, de acordo com seus anais, objetivou promover uma ampla mobilização social para avaliar a situação da assistência social no país e propor diretrizes para o aperfeiçoamento da política, tendo em vista a concretização da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Nessa direção a avaliação da Política poderia dar rumo à formulação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, de responsabilidade do então Ministério da Previdência e Assistência Social.

Com vistas a subsidiar a PNAS, foi traçado, em todo o território nacional, um debate em torno de alguns temas específicos, visando:

- Propor alternativas para o reordenamento institucional da assistência social nos vários níveis de governo, de modo a garantir a prestação dos benefícios, serviços, programas e projetos previstos na LOAS;
- Sugerir modalidades de integração das ações de assistência social com as demais políticas e setores, para garantir o efetivo atendimento às necessidades básicas da população;
- Debater critérios de visibilidade e transparência dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para os Estados, DF, Municípios e entidades de assistência social;
- Propor formas efetivas de descentralização político-administrativa da assistência social e de participação da população;
- Sugerir mecanismos de acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos e do desempenho dos programas e projetos de assistência social;
- Conhecer de forma mais sistemática as demandas referentes ao assessoramento técnico para os Estados, DF, Municípios e entidades de assistência social, visando garantir os objetivos, princípios e diretrizes propostos na LOAS;
- Debater sobre o conceito de filantropia no contexto da responsabilidade do Estado e da Sociedade Civil na implantação da Assistência Social como Política Pública.

Assim a I Conferência de Assistência Social, ocorreu 2 anos após ser sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e um ano após a criação do Conselho

Nacional de Assistência Social (1994), que substituiu o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS.

No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, e extinta a Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA e foi criada a Secretaria Nacional de Assistência Social através da Medida Provisória nº 813 de 7 de janeiro de 1995, e sua estrutura pertencente ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

Nesse governo também foi implantado o Programa Comunidade Solidária, programa este que entrou em funcionamento antes da implementação da Secretaria de Assistência Social, indicando que o Governo Federal não estava dando ênfase à Política de Assistência Social, funcionando o Programa Comunidade Solidária como um substituto da política social. O Governo sob a ótica da ampla parceria entre governo e sociedade civil, apontava este Programa como estratégia de combate à fome e à pobreza, com base nos seguintes objetivos:

- Reduzir a mortalidade na infância;
- Melhorar a condição de alimentação dos escolares e das famílias carentes;
- Melhorar as condições de moradia e saneamento básico;
- Gerar emprego e renda;
- Melhorar a condição de vida do meio rural;
- Apoiar o desenvolvimento do ensino básico;
- Defender os direitos e promover socialmente crianças e adolescentes.

De acordo com a Secretária Executiva do Programa Comunidade Solidária, Ana Peliano (1995), este programa tinha como estratégias formas diferenciadas de

gerenciamento e articulação de alguns programas governamentais, centrando seus esforços para superar distorções dos programas sociais existentes, tais como, descontinuidade, descoordenação, centralização, clientelismo, superposição, pulverização de recursos e fragmentação das ações.

Nas palavras de Yazbek (1995), a criação do Programa Comunidade Solidária, em que estavam previstas ações para o atendimento da parcela da população que não dispunha de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza, fez isto sem qualquer menção à assistência social que, conforme preconizado na LOAS ( artigo 25 e 26), define a necessidade de investimento em projetos de enfrentamento a pobreza. Ficou assim, evidente que essa desconsideração da legislação foi um dos fatores que obstruiu, nesse período, a construção de uma Política Nacional de Assistência Social.

Desta feita, esta I Conferência trouxe essencialmente para o debate público as contradições em relação ao tipo de Assistência Social assinalada pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando instituiu uma Secretaria Nacional de Assistência Social com a competência de executar a política de assistência social e concomitantemente cria o Programa Comunidade Solidária, com total autonomia na condução desta política.

Conforme aponta Feghali (1995), o Programa Comunidade Solidária, através do marketing de assistência social, ficou mais conhecido do que a Secretaria de Assistência Social, pois se caracterizou em um Programa de ações pontuais.

Em sua palestra proferida na I Conferência, Jandira Feghali (1995) afirmou que:

Assistência Social é política pública; o Comunidade Solidária é o oposto da descentralização proposta pela LOAS; não considerando aquelas ações solidárias como descentralização com a participação concreta e representativa da sociedade; é adesão solidária, é a cooptação da consciência da população, é a cooptação de

lideranças, da mesma forma como muitos nesse País buscam o conselho do Prefeito. Sabemos que isso ocorre na saúde, na previdência, e muitas coisas adentram os próprios Conselhos Nacionais.

Maria Carmelita Yazbek (1995)<sup>15</sup> na sua palestra proferida na I Conferência de Assistência Social, ao se referir ao tema central da Conferência “Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado”, assinalou que esta é uma das políticas estratégicas de combate a pobreza, à discriminação e à subalternização econômica e social de grande parte da população brasileira. É preciso inseri-la organicamente no âmbito da seguridade social que, de acordo com Sposati (1995)<sup>16</sup>, deve construir certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam os riscos e vulnerabilidades sociais.

Portanto, de acordo com Yazbek (1995)<sup>17</sup>, afirmar a assistência social como direito do cidadão e dever do estado é distingui-la do assistencialismo clientelista e tutelar, fundado na benemerência, e entendê-la como o mais importante mecanismo público pelo qual são estendidos aos segmentos pauperizados da sociedade, serviços e recursos no sentido de garantir-lhes o provimento de necessidades dentro de um patamar qualificado, ou seja, não ser seletivo e discriminatório, mas reconhecer a força da parceria das iniciativas privadas com o Estado, mantendo a responsabilidade deste último.

As afirmações de Feghali e Yazbek na I Conferência Nacional mostraram que a relação clientelista deflagrada pelo governo do período, que não reconheceu a política social como pública e de direito do cidadão. Nas palavras de Yazbek, as políticas adotadas pelo governo são “políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos”.

---

<sup>15</sup> Fonte: Relatório da I Conferência Nacional de Assistência Social.

<sup>16</sup> Fonte: Relatório da I Conferência Nacional de Assistência Social.

<sup>17</sup> Fonte: Relatório da I Conferência Nacional de Assistência Social.

A realidade social colocada nesse período recoloca a solidariedade como um valor na sociedade contemporânea. A sociedade brasileira, já desde os anos 80, se defronta com o crescimento da presença de organizações privadas na construção de uma esfera pública, não estatal, substituindo o Estado em sua responsabilidade.

Nogueira (2004, p.40), afirma:

O não Estado cresceu – seja sob a forma de multiplicação de iniciativas do mercado e da sociedade civil (terceiro setor), seja sob a forma de consolidação de múltiplos “Estados” paralelos (criminalidade, tráfico, lavagem de dinheiro, corrupção, a ponto de sugerir, a muitos analistas, a imagem de um retorno a estágios “pré-hobbesianos”).

A década de 1990 foi um período de aceleração de mudanças, globalização econômica, formas inovadoras de gestão, flexibilização de normas, estruturas e procedimentos, política de privatização, terceirização, parceria público-privado, com a finalidade de alcançar um Estado flexibilizado, ágil, leve, por conseqüência menor e com custo baixo.

O reformismo implicou, portanto, uma grave perda do Estado. Ajudou a que se disseminasse. Na opinião pública, uma visão negativa do papel, da natureza e do sentido do Estado e de sua intervenção na vida econômica e social. O “bom” Estado deveria ser leve, ágil, reduzido quase ao mínimo, tomado pela racionalidade técnica e vazio de interesses, de “paixão”, de embates políticos. Por extensão, a política [...] foi igualmente rebaixada, convertida em atividade pouco nobre, permeável a corrupção, à manipulação, à falta de palavra e de compromisso, reduzindo-se ao reino da fraude, da força, do desperdício(NOGUEIRA, 2004, p.48).

Essa reforma foi fundamento para a desvalorização do papel central do Estado por parte dos cidadãos. Prevalendo à lógica de mercado, a competição e a relação cotidiana no atendimento às necessidades sociais, passam a ser vistas como o resultado do esforço de cada um. O Estado é reduzido, ficando fora dele o mercado, a sociedade civil e o indivíduo.

Um dos reflexos desta posição foi o deslocamento, sem questionamento, por boa parte da população para os programas privados de educação, saúde,

previdência, entre outros, fazendo com que a sociedade acreditasse que esses serviços seriam melhor executados pela iniciativa privada, voluntariado, e com a conseqüente terceirização dos serviços, colocando em risco, com isto, o direito social e a rede de proteção social.

Por fim, a I Conferência traçou um debate extremamente enriquecedor sobre as perspectivas da política de assistência social, proporcionando aos conferencistas, traçar propostas que foram na direção oposta à política apresentada pelo Governo Federal.

Destacamos abaixo, os principais temas abordados e seus respectivos conferencistas, como forma de revelar o amadurecimento e a evolução de debate a cada conferencia realizada.

#### **Quadro V – Conferências e Conferencistas**

<b>Conferência</b>	<b>Conferencista</b>	<b>Representação</b>
Assistência Social: direito do cidadão, dever do Estado;	Maria Carmelita Yasbek;	Vice-Presidente do CNAS;
Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social;	Alba Maria Pinho de Carvalho;	Representante Universidade do Ceará;
Descentralização da Assistência Social;	Marlova Jovchelovitch;	Presidente do CNAS;
Reordenamento da Assistência Social;	Lucia Vânia Abraão Costa;	Secretária de Assistência Social – SAS/MPAS;
Controle Social na Assistência Social;	Jandira Feghali e Maria do Carmo B. de Carvalho;	Deputada Federal Diretora do IEE-PUC/SP;
Relação Público-Privado na Assistência Social;	Vereadora- SP Aldaíza Sposati;  Deputado Padre José Linhares;	Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP; GIFE – Grupo de Institutos e Fundações de Empresas;
Financiamento da Assistência Social;	Celecino de Carvalho Filho;  Elias Jorge;	Assessor especial do Ministério da Previdência e Assistência Social; Conselho Nacional de

	André Medice;	Saúde; Fundação Getúlio Vargas;
Experiências de Enfrentamento da pobreza: Programas de Renda Mínima;	Senador Eduardo Suplicy; José Rogério Lopes;  Prefeito José Roberto Magalhães Teixeira;	Senador;  Assessor da Secretaria de Desenvolvimento Social de São José dos Campos-SP; Prefeito;
Experiência de articulação de ações governamentais para enfrentamento da pobreza: Comunidade Solidária.	Ana Maria Peliano.	Secretária Executiva do Programa Comunidade Solidária.

Fonte: Relatório da I Conferência Nacional de Assistência Social.

Com vistas ao reordenamento da Política de Assistência Social e ao amadurecimento do debate, essa Conferência indicou através dos seus eixos a necessidade de definição da Política Nacional de Assistência Social, do Comando Único/reordenamento/descentralização, do fortalecimento dos canais de participação e controle social/conselhos, da discussão da relação público-privado, benefícios, assessoria/treinamento/recursos humanos, divulgação, relações com outras políticas, financiamento, conforme explicitado no quadro a seguir.

#### Quadro VI - Principais deliberações da I Conferência Nacional

EIXO	DELIBERAÇÃO
Política Nacional de Assistência Social;	-Extinguir o programa Comunidade Solidária e outros Programas e Organismos Governamentais, tais como Fundos de Solidariedade que atuem paralelamente na área da Assistência Social nas três esferas de governo, tendo em vista a implantação do Comando Único, preconizado pela LOAS, incorporando seus recursos e patrimônios aos órgão executores da Política de Assistência Social;  -Que os órgãos responsáveis pela coordenação da Política

	<p>Nacional de Assistência Social elaborem os respectivos Planos Municipais de Assistência Social, baseados no diagnóstico do seu Município, a partir de uma sistematização adequada dos dados da área social, considerando tanto as necessidades básicas não atendidas quanto a capacidade de atendimento dos serviços existentes;</p> <p>-Que o Poder Executivo, como a Sociedade Civil organizada, garanta a criação de Conselhos paritários, estabelecidos na LOAS, com caráter deliberativo e fiscalizador na execução da Política Pública de Assistência Social nos Estados e Municípios, bem como na aplicação dos recursos financeiros para a Assistência Social;</p> <p>-Que o CNAS divulgue amplamente os critérios de cadastramento e criação de entidades de Assistência Social;</p> <p>- Que o Plano de ação do órgão responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, nos níveis Municipal, do Distrito federal, Estadual e nacional, seja revisto a partir das conclusões das Conferências e encaminhado para a apreciação e aprovação dos respectivos Conselhos, quando instalados;</p>
Comando Único/Reordenamento/Descentralização;	<p>- Que o MPAS, por intermédio do SAS e CNAS, encaminhe aos estados, Distrito Federal e municípios, uma recomendação quanto a unificação da denominação de suas secretarias e/ou fundações que atuem na área da Assistência Social. Que elas tenham em seu nome o termo Assistência Social;</p> <p>- Agilizar o reordenamento institucional em todo o Brasil. Que este trabalho se dê em conjunto como o SAS (Governo Federal) e secretarias estaduais e municipais, responsáveis pela área da Assistência Social, na Implantação de Conselhos e Fundos;</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir o Comando Único, nas três esferas de governo, a ser exercido pelas secretarias de Assistência Social, ou instituições congêneres, tendo como órgãos normativos, deliberativos e fiscalizadores da política de Assistência Social os respectivos Conselhos de Assistência Social, seus Planos de ação e fundos, a serem criados, elaborados e implantados no prazo de 180 dias, a partir da data de conclusão da I Conferência Nacional de Assistência Social;</li> <li>- Que seja repassado aos estados, municípios e Distrito federal, o patrimônio das instituições federais extintas, inclusive aqueles bens que tiverem indicação para venda, incorporando os recursos obtidos aos respectivos Fundos de Assistência Social, visando garantir o processo de descentralização;</li> </ul>
Participação e Controle Social/Conselhos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir que a fiscalização e as atividades afins dos Conselhos de Assistência Social sejam realizadas em articulação com outros Conselhos pertencentes a Seguridade Social;</li> <li>- Garantir que constem do Plano de assistência Social de cada esfera de governo as ações de Assistência Social desenvolvidas junto aos demais órgãos públicos, a serem controladas pelos respectivos Conselhos;</li> <li>- Que o CNAS e o SAS promovam encontros, seminários e debates com os poderes executivo e legislativo, em todas as esferas administrativas a partir de uma política de informação e conscientização, objetivando contribuir para o processo de descentralização da Assistência Social, notadamente, por meio da criação e implantação de Conselhos e Fundos de Assistência Social.</li> </ul>

Essa Conferência teve um total de 233 (duzentos e trinta e três) deliberações, e neste estudo destacamos algumas, tendo como fundamento o artigo 5º da LOAS,

uma vez que este estabelece o sistema descentralizado e participativo, eixo fundante da Política de Assistência Social.

#### 2.2.4 II Conferência Nacional de Assistência Social

A II Conferência convocada pela Portaria nº 4.251 de 24 de novembro 1997 e instalada pelo Exmo. Sr. Reinhold Stephanes, Ministro da Previdência e Assistência Social em conjunto com o Presidente do CNAS Sr. Gilson Assis Dayrell, trouxe como tema “Assistência Social – combatendo a exclusão, garantindo direitos”, e teve como principal objetivo a avaliação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social.

Conforme demonstramos no quadro VI, esta Conferência estabeleceu 5 eixos para debate, sendo que em cada eixo pontuou alguns elementos necessários para avaliação da política nos estados e municípios.

No eixo temático “Construindo a Inclusão Social”, os elementos para avaliação foram voltados para os canais institucionais de representatividade, ou seja, no sentido de verificar se o cidadão estava incluído nestes canais.

Foram debatidos neste espectro, os projetos de renda mínima, a fragmentação das ações da assistência social, o pouco conhecimento da LOAS, a ausência de regulamentação de alguns artigos da LOAS, o pouco conhecimento de normas e critérios de acesso aos programas governamentais, as alterações da LOAS, com critérios menos restritivos, no que diz respeito a faixa etária dos idosos para acesso ao BPC, demonstrando necessidade de diagnóstico mais precisos da demanda e da oferta de serviços, em síntese, tratou-se da universalidade do acesso

ao direito, a explicitação e ampliação da população alvo da LOAS, a perspectiva de construção de definição sobre mínimos sociais e outras estratégias de inclusão.

No eixo, “Construindo o Sistema descentralizado”, os elementos de avaliação centraram-se na descentralização da assistência social através da criação de conselhos, fundos e planos. Questionou-se se somente a criação desses elementos garantiria o controle social, desconsiderando a cultura política, a indefinição de papéis nas três esferas de governo, a precariedade de comunicação interna e externa entre as três esferas, a falta de assimilação do papel do comando único, a articulação dos conselhos de assistência social com os demais conselhos setoriais, a infra-estrutura para funcionamento dos Conselhos, a capacitação técnica e política dos conselhos, a articulação entre planos de assistência social nas três esferas de governo, articulação entre orçamento e plano, regulamentação do artigo 3º e 9º da LOAS, a operacionalização da NOB/97 e articulação da sociedade civil.

No terceiro eixo, “Construindo a participação popular”, avaliou-se como vem se caracterizando a participação da sociedade no processo de descentralização da gestão como agente operativo de controle social. Para tanto foi traçada a necessidade de se conhecer o número de fóruns da sociedade civil existentes nas três esferas de governo e se estes mecanismos foram suficientes, para criar e consolidar espaços políticos de articulação e debate visando o fortalecimento da sociedade civil nos Conselhos. Do mesmo modo, se os mesmos são reconhecidos como um espaço possível de participação dos usuários, conhecimento e divulgação da LOAS. Em resumo, este eixo tratou do protagonismo dos Conselhos, o papel dos fóruns, a relação entre estado e sociedade civil, o mecanismo de organização e representação social e a representatividade governamental nos Conselhos.

No quarto eixo, “Construindo o Financiamento e o Controle Social na Assistência Social”, avaliou-se elementos que evidenciaram para a necessidade de participação na elaboração do orçamento, na fiscalização da execução orçamentária, a participação das três esferas de governo no financiamento e sobre os critérios de partilha, a gestão e o controle social dos Fundos.

No último eixo<sup>18</sup>, “Construindo as articulações da assistência social como política”, os elementos de avaliação foram ao encontro do debate da assistência social no âmbito da seguridade social, propondo-se a integração dos benefícios, serviços, programas e projetos, com as demais políticas setoriais e os padrões de atendimento.

A II Conferência Nacional, com base nos 5 eixos temáticos, balizou aspectos da Política Nacional de Assistência Social, perpassando pela gestão, financiamento e controle social da política.

Ainda no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e configurando a mesma política baseada na solidariedade e desresponsabilização do Estado, a II Conferência vem traduzir uma conjuntura social que vai na contramão da política de Assistência Social proposta pelo Governo.

Em sua palestra proferida na II Conferência Nacional, a professora Maria Carmelita Yazbek fez um balanço das Conferências Estaduais, utilizando como parâmetro os 5 (cinco) eixos que serviram de diretrizes para o debate nos Municípios e Estados.

Com relação ao primeiro eixo, construção da inclusão social, ela identificou que a maior parte dos relatórios “apontam uma conjuntura adversa, uma conjuntura

---

<sup>18</sup> Os dados constados nos cinco eixos, foram retirados dos documentos de orientação da Conferência.

de ajustes estruturais”, onde de um lado agrava-se a situação da pobreza e de outro precarizam-se os padrões de proteção social e afirmou que:

Na seguridade social, predominam as ações simplesmente compensatórias, buscando contrabalançar essas medidas de ajuste estrutural que configuram o quadro de crise, que é apontado em grande parte dos relatórios. Temos uma desuniversalização da política social em geral. Nesse contexto, problemas históricos da assistência social permanecem, persistem e se agravam (...). Não há, conseqüentemente, o reordenamento institucional, a rearticulação, o redesenho, nas três esferas de poder no campo da política de assistência social. Nós temos uma reiteração, uma persistência, uma permanência da assistência social como prática fragmentada, como pratica descontinua, que não alcança a população a que se destina, que se caracteriza por ações focalizadas em alguns segmentos, que tem uma ação residual, e que é marcada por práticas compensatórias. Em síntese os relatórios evidenciam que a assistência social não vem construindo inclusão, ela não vem contribuindo para ampliar a inserção dos grupos que tradicionalmente recorrem a ela. Não vem avançando em sua tarefa principal: construir a inclusão” (Yazbek,1997,p.124).

De acordo com Stein (1999) além da análise dos relatórios realizada por Yazbek, os dados apresentados pela Secretaria de Assistência Social (SAS) na I Conferência Nacional de Assistência Social, bem como os expressos no documento da referida Secretaria, “Assistência Social – Gestão 1997”, revelaram que apesar das iniciativas do Governo Federal, as ações da assistência social mostram-se ainda incipientes, considerando a dimensão das expressões da questão social, previstos no capítulo V da LOAS, como o Benefício de Prestação Continuada e os Benefícios Eventuais (art. 22 da LOAS).

Com relação ao segundo eixo, construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, a conferencista em sua análise afirmou:

Todos os Estados do país e a maioria dos Municípios revelam que o processo de descentralização está em andamento, é um processo que está em curso. Nós temos Conselhos Estaduais, temos Fundos e Planos em todos os Estados e na maioria dos Municípios. No entanto o que percebemos é que o simples avanço nesse desenho, nesse formato da gestão descentralizada não significa a sua efetivação na

prática. O modelo de gestão não implica que o processo esteja ocorrendo como se gostaria(STEIN,1997, 32).

Citando Potyara Pereira, Yazbek lembra que este modelo poderia estar ocorrendo como um posicionamento tecnocrático sem uma correspondente descentralização efetiva.

Os relatórios revelaram ainda, de acordo com Yazbek, concentração de poder nos comandos executivos, seja em nível federal, estadual ou municipal, a existência de poder paralelo ao Comando Único da Assistência Social, ou seja, Estados apresentavam duplo comando na Assistência Social, que começa desde o nível federal, com o Programa Comunidade Solidária, que formou uma estrutura paralela à Assistência Social. Outra questão que os relatórios revelaram é que as primeiras-damas ainda se encontravam presentes em número significativo no comando das secretarias sendo este um dos fatores que contribui pra a não profissionalização desta política.

Esta II Conferência revelou, além dos aspectos já elencados, a precariedade da rede de assistência social, ausência de um fluxo de comunicação entre as esferas de governo, entre os conselhos de assistência e entre os Conselhos de demais políticas, além da dificuldade em se definir entidade de assistência social (art. 3º LOAS).

No eixo, “A construção da participação popular”, Maria Carmelita Yazbek colocou que quase na totalidade dos relatórios estaduais, apareceu a posição de que os Conselhos expressam uma conquista democrática da sociedade civil, sendo evidenciados como espaço de controle social, democrático, de diálogo entre governo e sociedade civil. Foi dada importância aos Fóruns ampliados de assistência social como um elemento que alimenta e dinamiza a ação dos Conselhos, cujo papel

passa a ser tão importante quanto o papel do Conselho, tendo em vista a possibilidade de controle que este pode exercer sobre o poder do Estado, tendo uma maior autonomia na tomada de decisão.

Yazbek (1997) constatou a necessidade por parte dos conselhos da busca de autonomia, frente às interferências do poder público e política partidária, além das questões de natureza administrativa que influenciam diretamente no seu funcionamento.

De acordo com Yazbek, no 4º eixo, “Construção do Financiamento e do Controle”, percebeu-se, a partir dos relatórios estaduais, ausência do conhecimento mais aprofundado por parte dos conselheiros sobre a questão orçamentária, do sistema como um todo.

Uma questão emblemática também apontada foi o financiamento. A maior parte dos relatórios mostra serem insuficientes a contrapartida do ponto de vista financeiro, o que, em certo sentido vem obstaculizando a descentralização. O que se tem configurado é o atraso e a morosidade no repasse dos recursos financeiros, em razão de um processo burocratizado que não atende às prioridades e metas municipais. A transferência de recursos vem se restringindo à cobertura de convênios da antiga LBA. Também se constatou, em relação aos recursos, a ausência de critérios para a partilha e repasse nas três esferas de governo.

Essa Conferência diante do debate sobre o financiamento realizado nos estados, sinalizou que o percentual de recursos repassados para a implementação da assistência como política pública, revelou-se insuficiente para construir um processo de inclusão social.

No 5º eixo, “Abordagem sobre a Assistência Social como política pública” evidenciou-se que há dificuldades na construção da assistência social nessa

direção, uma vez que a mesma não apareceu vinculada à seguridade social , mostrando uma desarticulação entre as políticas que compõe tal Sistema. Esta Conferência demonstrou que uma das grandes dificuldades em se conceber a assistência social como política, é a ausência de uma Política Nacional de Assistência Social, ficando difícil para os municípios e estados terem uma direção a esse respeito.

Como na I Conferência Nacional, destacou-se também a fragmentação da política de assistência social, com projetos e ações focalizadas por parte do Governo Federal, constituindo-se assim um rumo contrário ao proposto pela assistência social que na condição de uma política pública tem como objetivo a garantia do direito do cidadão e a responsabilização do Estado.

Esta afirmação foi consagrada através de deliberações que traduziram a configuração Nacional da Assistência Social e que definiram alguns elementos que podem ser considerados avanços para a concretização da política como direito, conforme expõe o quadro abaixo:

#### **Quadro VII - Principais Deliberações da II Conferência**

<b>EIXO</b>	<b>DELIBERAÇÃO</b>
Construindo o Sistema Descentralizado;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que a SAS reveja a NOB, por infringir a determinação constitucional e a LOAS no que se refere ao princípio da autonomia dos entes federados;</li> <li>- Que o processo de descentralização se efetive através do repasse das ações, recursos humanos e financeiros, garantindo a plena autonomia dos Municípios;</li> <li>- Que o poder executivo, nas três esferas de governo, em parceria com os Conselhos de Assistência Social, agilize a implantação e publicização de um cadastro único nacional</li> </ul>

	<p>das entidades assistenciais, sob a responsabilidade da SAS, conforme a deliberação da LOAS, e estabelecendo padrões de qualidade dos serviços prestados, o que deverá compor um banco de dados em rede;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Que seja assegurado, no nível dos Municípios a presença efetiva, via concurso público de profissionais na área da Assistência Social, para assegurar a implementação da política pública de Assistência Social e que os Estados e a União, mantenham em seus quadros as referidas equipes, para prestar assessoramento técnico aos Municípios até que os mesmos constituam as suas próprias equipes. Prazo aos Municípios até dezembro de 1998;</li><li>- Estimular os Municípios a trabalharem em consórcios regionais no atendimento aos usuários em programas que exijam maiores investimentos, visando a otimização dos serviços e ampliação de atendimento na área de Assistência Social, sem prejuízo das atribuições e responsabilidades do Estado e com garantia de recursos financeiros das outras esferas de governo;</li><li>- Que sejam construídos planos plurianuais de Assistência Social nas várias esferas de governo, previamente a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias (LO), tendo em vista assegurar os recursos necessários à sua execução, garantindo-se ampla participação/envolvimento dos movimentos sociais e entidades assistenciais, considerando-se as prioridades estabelecidas nas respectivas Conferências e nos orçamentos participativos (onde houver) e que estes planos sejam respeitados quando do repasse de recursos correspondentes, assegurando-se assim, o princípio da descentralização político-administrativa e da participação popular;</li><li>- Que os órgãos gestores estaduais e municipais, elaborem</li></ul>
--	---

		Políticas de Assistência Social, nos seus respectivos níveis, com os conteúdos aprovados, pela II Conferência Nacional de Assistência Social, e que a SAS apresente ao CNAS a redação final da Política Nacional de Assistência Social para aprovação, incorporando as deliberações da II Conferência;
Construindo a Participação Popular;	a	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimular, através de diferentes mecanismos, a criação, ampliação e fortalecimento das organizações representativas dos usuários no sentido de que possam constituir-se sujeitos políticos no campo da Assistência Social, nas diferentes esferas de governo;</li> <li>- Estimular a organização de Fóruns de Assistência Social (municipais, regionais, estaduais e nacional), para avaliação sistemática da política na área, troca de experiências e formulações de propostas;</li> </ul>
Construindo o Financiamento e o Controle Social na Assistência Social;	o	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir mecanismos de participação popular na discussão e elaboração dos orçamentos públicos fortalecendo as iniciativas como orçamento participativo;</li> <li>- Aprovação, pelos CMAS, CEAS e CNAS dos Planos Plurianuais, Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos, garantindo transparência e visibilidade dos recursos e peças orçamentárias, com redefinição de fluxos orçamentários da área pelos Conselhos de Assistência Social, nas respectivas esferas e Distrito Federal, garantindo o acompanhamento por estes Conselhos nas comissões específicas do Legislativo e órgãos do Executivo;</li> </ul>
Construindo as Articulações da Assistência Social como Política.	as da	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que as Conferências Nacional, Estaduais e Municipais sejam convocadas para o primeiro semestre para inclusão de suas deliberações nas LDOs e LOAs;</li> <li>- Que se respeite a LOAS, mantendo a realização ordinária da Conferência Nacional de Assistência Social de dois em dois anos e extraordinariamente quando necessário, em local centralizado com acessos da imprensa e demais interessados, como convidados inscritos antecipadamente e</li> </ul>

	<p>datas previamente divulgadas;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Que as instâncias responsáveis pela Política de Assistência Social implementem as deliberações das Conferências de Assistência Social;</li> <li>- Que o CNAS regulamente, urgentemente, os ARTIGOS 3º e 9º da LOAS, para definir entidades filantrópicas estabelecendo critérios de funcionamento das entidades de Assistência Social, para obterem a inscrição nos Conselhos Municipais ou do Distrito Federal, conforme o caso;</li> <li>- Extinguir o Programa Comunidade Solidária e outros programas de organismos governamentais, tais como, Fundo de Solidariedade, que atuem paralelamente na área de Assistência Social nas três esferas de governo, tendo em vista a implantação efetiva do comando único preconizado pela LOAS, incorporando seus recursos e patrimônios aos Fundos de Assistência Social.</li> </ul>
--	--

O debate desta Conferência foi fortalecido com a participação dos Conferencistas, que na sua grande maioria, eram pesquisadores da Política Pública de Assistência Social, como podemos conferir no quadro abaixo,

#### **Quadro VIII – Conferencia e Conferencistas**

<b>Conferência</b>	<b>Conferencista</b>	<b>Representação</b>
Construindo a Inclusão Social;	Prof.Dr.José Paulo Neto;  Profa.Dra.Potyara Amazoneida P. Pereira;	Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC-SP; Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social-

		NEPOS/CEAM/UNB;
Avaliação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social;	Lucia Vânia Abraão Costa; Vandevaldo Nogueira; Eduardo Luiz Barros Barbosa; Tânia Maria Garib; Ana Paula Costa;	SAS/MPAS;  CNAS; FONSEAS;  CONGEMAS; CONGEMAS;
Balanço das Conferências Estaduais de Assistência Social;	Maria Carmelita Yazbek;	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP;
Experiência dos Conselhos no Exercício do Controle Social;	Raquel Raichelis;  Simone Aparecida Albuquerque;  Bernadete Moreira da Silva;  Marlova Jovchelovitch;	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP;  Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte;  Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina;  Conselho Nacional de Assistência Social;
As relações entre o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Assistência Social. Proposta dos Conselhos.	Mario Volpi e Vicente de Paula Faleiros;	Consultores do UNICEF/CNAS;
Política Pública de Assistência Social: caminhos de sua construção;	Ricardo de Oliveira e Silva e Alba Maria P. de Campos Abigalil;	Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul;

Política Pública de Assistência Social: caminhos de sua construção;	Beatriz Augusto de Paiva;  Aldaiza Sposati;  Paulo Eduardo Nunes M. Rocha.	Conselho Federal de Serviço Social- CFESS;  Pontifícias Universidade Católica de São Paulo- PUC-SP;  Instituto de Estudos sócio-econômicos – INESC.
---	--	---

Fonte:Relatório da II Conferência Nacional de Assistência Social.

### 2.2.3 III Conferência Nacional de Assistência Social

A III Conferência foi convocada através da Portaria nº 909 de 30 março de 2001 e instalada pelo Ministro de Estado da Previdência Social e pelo Presidente do CNAS, e apresentou como tema, “A Política de Assistência Social: trajetória de avanços e desafios”. Os pressupostos de análise se basearam em três eixos, Gestão, Financiamento e Controle Social.

Para o debate do eixo 1, foram considerados como principais pontos de avaliação as dificuldades, as características de organização do controle social e a disponibilização e transparência de dados qualitativos e quantitativos para o controle social.

No eixo Financiamento, o objetivo centrou-se nos avanços e desafios das fontes de recursos, fundos e critérios de partilha; elaboração e monitoramento do orçamento dos recursos do Fundo da Assistência Social; e o desafio de se definir um percentual de recursos para Assistência Social.

No eixo Controle Social, o objetivo era resgatar o processo histórico e as estratégias de aprimoramento do sistema; a participação dos destinatários das políticas sociais, o papel do Legislativo, Tribunal de Contas e Ministério Público, o espaço dos Conselhos de Assistência Social no exercício do controle social e da cidadania.

Para o debate deste eixo, objetivando visualizar os avanços e desafios na implantação da Política de Assistência Social, foram utilizadas para a análise as formas de organização das fontes de recursos, fundos e critérios de partilha, bem como os avanços e desafios trazidos pela NOB/97, buscando dados qualitativos e quantitativos.

No eixo Gestão da Assistência Social, foi definido como objeto de debate, as características de organização do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, bem como o relatado sobre os planos, programas, projetos e serviços oferecidos, para quem se destinam, como são operacionalizados, os principais pontos de avaliação em termos de dificuldades e o sistema de Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social no que tange aos aspectos qualitativos e quantitativos.

O debate desta Conferência foi igualmente fortalecido através dos Conferencistas, que contribuíram com o debate sobre a Política Pública de Assistência Social, como podemos conferir no quadro abaixo.

#### **Quadro VX – Conferencia e Conferencistas**

<b>Conferência</b>	<b>Conferencista</b>	<b>Representação</b>
Política de Assistência Social : uma trajetória	Maria Carmelita Yazbek;	Núcleo de Seguridade PUC/SP;

de avanços e desafios;	Wanda Engel Aduan;	Secretária de Estado da Assistência Social – SEAS;
<b>PAINEL I – AVALIAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NOS 8 (OITO) ANOS DE LOAS</b>		
Controle Social: histórico e estratégias de Aprimoramento;	Elaine Rosett Behring;	Presidente do Conselho Federal de Serviço Social – CF;
A participação dos destinatários das políticas sociais no Controle Social;	Adir Barreto;	Presidente da associação dos Aposentados Pensionistas e Idosos Comunitários de Rio Doce – Pernambuco;
O papel do legislativo, Tribunais de Contas e Ministério público no Controle Social;	Laura Carneiro;	Deputada Federal;
Conselhos de Assistência Social: um espaço para o exercício do controle social e da cidadania;	Luiz Alberto Ribeiro Vieira;	Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte, MG;
<b>PAINEL II - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FINANCIAMENTO E A CONSOLIDAÇÃO DOS FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>		

Fontes de Recursos, Fundos e Critérios de partilhas: avanços e desafios;	Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha;	Universidade de Brasília - UnB;
Orçamento: elaboração e monitoramento dos recursos do Fundo da Assistência Social;	Elias Antonio Jorge;	Comissão de orçamento e Finanças do Conselho Nacional de Saúde;
Políticas Sociais: desafios para o Financiamento da Assistência Social;	José Aparecido Carlos Ribeiro;	Fundação Instituto de Pesquisa economia Aplicada – IPEA;
<b>PAINEL III - OS AVANÇOS E DESAFIOS NA GESTÃO DA POLITICA DE ASSISTENCIA SOCIAL</b>		
Gestão da Assistência Social: histórico e perspectiva em âmbito Municipal;	Tânia Mara Garib;	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS;
Gestão da Assistência Social; histórico e perspectiva em âmbito estadual;	Suleima Fraiha Pegado;	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social – FONSEAS;
Gestão da Assistência Social: histórico e	Marcelo Garcia Vargens e Marlete R.	Secretaria de Estado da Assistência Social –

perspectiva em âmbito Federal;	C. Salles Oliveira;	SEAS;
A Inclusão Social e a Política de Assistência Social.	Aldaíza Sposati.	PUC/SP.

Durante a realização desta Conferência ocorreram plenárias simultâneas, que trataram sobre o BPC e Assistência Social como Política de Garantia de Renda; papel e autonomia dos Conselhos e sua relação com as instâncias governamentais; Lei de Responsabilidade Fiscal e Impacto sobre a Política de Assistência Social; a articulação entre o Conselho de Assistência Social e os Conselhos de Direitos; necessidades sociais locais e a formulação e implementação de benefícios eventuais, programas, projetos e serviços; filantropia e voluntariado na política de assistência social; os fóruns de Assistência Social, o Controle Social e o Fortalecimento da participação dos usuários e o co-financiamento e co-responsabilidade: critérios de partilha e de transferências de recursos entre as esferas governamentais e entre benefícios, programas, projetos e serviços.

#### Quadro X - Principais deliberações da III Conferência

EIXO	DELIBERAÇÕES
Avaliação do Controle Social nos 8 anos da LOAS;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criar mecanismos que assegure um fluxo permanente de informações entre os Conselhos nas três esferas de governo;</li> <li>- Elaborar e implementar uma política nacional de capacitação continuada para conselheiros, gestores, profissionais, prestadores de serviços, usuários e parlamentares nas três esferas de governo, financiada com</li> </ul>

	<p>recursos do FNAS e elaborada em parceria com os conselhos das três esferas, universidades, envolvendo Ministério Público e executado de forma descentralizada e regionalizada; - Acompanhar a realização da LDO, LOA e PPA, aprovando as propostas da assistência social, antes do seu encaminhamento ao legislativo, fiscalizando-os na aprovação conforme artigo 18 da LOAS;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Iniciar o debate sobre a inscrição de entidades de saúde, educação e cultura, nos Conselhos de Assistência Social;</li><li>- Criar e implantar sistema de monitoramento e avaliação das ações executadas e divulgação permanente de seus resultados;</li><li>- Propor ao poder legislativo Federal a mudança da Lei 9729/98, que ampliou o prazo de realização da Conferência Nacional de 2 (dois) em 2 (dois) anos para 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, retornando ao prazo inicial proposto na LOAS;</li><li>- Elaborar os planos de assistência social de forma articulada com as deliberações das Conferências, PPA e LOA, debatidos amplamente com a sociedade em fóruns e audiências públicas;</li><li>- Regulamentar com urgência, critérios e prazos para a concessão de benefícios eventuais, conforme preceitua o parágrafo 1º do artigo 22 da LOAS e assegurar ampla participação dos Conselhos das três esferas;</li><li>- Redução imediata de 67 para 65 anos, com redução gradativa até 60 anos, no ano de 2005, buscando coerência com a lei nº 8.842/94, que institui a Política Nacional do Idoso, adotando como estratégia a inclusão desta proposição, no projeto de lei que tramita no congresso, referente ao BPC;</li><li>- Implantar e ou implementar fóruns permanentes de Assistência Social, constituídos pela sociedade civil;</li></ul>
--	--

<p>Os Avanços e desafios na Gestão da Política de Assistência Social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Respeitar e garantir o Comando Único em todos os níveis com a implantação de estruturas funcionais e os meios necessários para a operacionalização da política de Assistência Social, garantindo a intersectorialidade, com as demais políticas sociais;</li> <li>- Extinguir programas que ferem o Comando Único e se contrapõe à LOAS, como o Comunidade Solidária;</li> <li>Implantar consórcios Municipais, com destinação de recursos pelas três esferas de governo, para atendimento a população de rua, migrantes e egressos de outros países, centros de recuperação para dependentes químicos e outros, condicionar o repasse de recursos à garantia de quadro efetivo de recursos humanos, habilitados e qualificados profissionalmente, correspondente ao porte dos Municípios;</li> <li>- Estabelecer fóruns de formação e capacitação de recursos humanos, na área de Assistência Social, culminando com uma Conferência Nacional de Recursos Humanos;</li> <li>- Assegurar recursos com vistas à articulação com unidades de ensino e outras instituições de pesquisa com o objetivo de elaborar diagnóstico atualizado da realidade social, de mapas de exclusão e inclusão, visando fornecer subsídios à elaboração de Planos de assistência Social, nas três esferas de governo.</li> </ul>
---	---

Fonte: Relatório da III Conferência Nacional de Assistência Social.

Ao analisarmos as deliberações propostas na III Conferência Nacional, e fazendo um breve paralelo com as Conferências anteriores, podemos afirmar que mesmo decorridos 8 (oito) anos da LOAS, que desenha a assistência Social como política pública de dever do Estado e direito do Cidadão, as deliberações de alguma

forma, vem reafirmando essa perspectiva, ou seja, a Assistência Social como política de direito. Tais deliberações indicam ainda que no cenário da política de assistência social brasileira permanece a visão assistencialista.

De acordo com Yazbek ( 2001, p. 05):

Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários da Assistência Social em nossa sociedade (...) um dos maiores desafios a esta política desrespeita a sua própria concepção como campo específico de política social pública, como área de cobertura de necessidades sociais, como ação social emancipatória de seus usuários permanecem na Assistência Social brasileira, concepção e práticas assistencialistas, clientelista, tuteladoras, patrimonialistas.

Ficam evidenciados ainda, os desafios da assistência social quando permanece como deliberação da Conferência a extinção do programa Comunidade Solidária, que sobrepõe ações com a LOAS, quando a Conferência delibera por estrutura de funcionamento nas três esferas de governo e solicita alocação de recursos financeiros para a área da Assistência Social.

Contudo, alguns avanços são apontados no campo da política de descentralização, pois no período em questão, estavam instituídos 27 Conselhos Estaduais e 4878 Conselhos Municipais de Assistência Social, 4747 Fundos Municipais de Assistência Social, 4543 Planos Municipais de Assistência Social<sup>19</sup>. Ao analisarmos o aspecto quantitativo podemos afirmar que teríamos um aporte significativo para o exercício do Controle social. Contudo, convém salientar que o dado numérico aqui indicado, não identifica o exercício do controle social, que só é efetivado, com o pleno exercício da democracia e conforme os princípios delimitados na LOAS.

#### 2.2.4 IV Conferência Nacional de Assistência Social

A IV Conferência, convocada através da Portaria nº 262 de 12 de agosto de 2003 e instalada pela Exma Sra. Benedita da Silva, Ministra da Assistência Social em conjunto com a Sra. Valdete de Barros Martins, Presidente do CNAS, teve como tema “Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – 10 anos de LOAS”. Trouxe como base de referência quatro sub-temas. O primeiro foi **Assistência Social: conceber a política para realizar o direito**, abordou os objetivos da assistência social na perspectiva de seu caráter inclusivo e emancipatório das ações, definiu o conjunto de necessidades/garantias e responsabilidades da assistência social no sentido de: avaliar e estabelecer a abrangência e eficácia da universalidade, focalização e seletividade dos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social; definir quem é o demandatário desta política e se existe possibilidade de se conjugar direito com deveres. A Conferência mostrou a necessidade de diferenciar filantropia e assistência social e de definir quem são as entidades de assistência social.

O segundo sub-tema trouxe para o debate a **Organização e Gestão: planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito**, apontando para os Municípios e estados a necessidade de discutir a assistência social como política transversal às outras políticas sociais, orientando o debate a partir dos seguintes questionamentos: como vencer os desafios para estabelecer articulação e remover os entraves ao comando único? Como formular e definir benefícios, programas e serviços relacionados às necessidades locais e não depender exclusivamente das definições nacionais? Como implementar a política de Assistência Social, considerando-se a responsabilidade do Município na sua

---

<sup>19</sup> Dados retirados do relatório da III Conferência Nacional de Assistência Social.

execução x terceirização? Quais indicadores e dados devem ser considerados para monitorar e avaliar os resultados dos planos de assistência social? Quais devem ser as estratégias para se criar um sistema nacional e/ou local de capacitação continuada para trabalhadores da área? Como está a relação entre gestores, a relação dos gestores com as entidades de Assistência Social e a relação dos gestores com os Conselhos?

O terceiro sub-tema orientou os municípios e estados quanto ao **Financiamento: assegurar recursos para garantir a política**, indicando alguns questionamentos, tais como: o fundo contempla o recurso relativo às ações de Assistência Social? De que forma se dá a gestão do fundo no que se refere à transparência e controle? Como fazer do financiamento um mecanismo de (re) distribuição equitativa de recursos? Que parâmetros devem ser considerados para o co-financiamento entre as esferas governamentais; como estabelecer correspondência entre os gastos e as necessidades identificadas no Plano? Como e quais critérios de prioridades devem ser estabelecidos? Como assegurar recurso no orçamento público da assistência social, como obter o recurso, que estratégias e articulações políticas devem ser buscadas; como potencializar outras formas de captação de recursos e como avaliar o impacto da aplicação desses recursos no âmbito da Política de Assistência Social; Como avaliar e exercer controle social sobre o financiamento do público indireto às entidades privadas, via subsídios e isenções; como garantir a participação dos vários agentes, principalmente dos usuários, no processo de discussão, elaboração e aprovação do orçamento? Que indicadores e dados devem ser considerados para monitorar e avaliar a execução orçamentária?

O quarto sub-tema orientou quanto a **Mobilização e Participação como estratégia para fortalecer o controle social**. Os questionamentos estiveram voltados para verificar como se desenvolveu o controle social nos estados e municípios, ou seja: em que medida o Conselho tem cumprido o seu papel quanto ao controle social (se vem se constituído como um espaço de participação, de formulação, normatização, deliberação, inscrição e fiscalização das entidades e ações na área da assistência social)? Como demonstrar a importância dos Conselhos, de modo a assegurar as condições materiais e financeiros, necessários ao seu funcionamento e atribuir-lhe respeitabilidade perante os órgãos públicos e a sociedade? Como fomentar a mobilização da sociedade civil em defesa da Assistência Social (organização de usuários, fórum de Assistência Social, conferências, eventos, campanhas, etc)? Como monitorar e avaliar o processo de organização, realização e implementação das deliberações das conferências e como acompanhar e avaliar as ações da Assistência Social implementadas?

Esta Conferência teve a incumbência de fazer uma avaliação dos 10 (dez) anos da LOAS e dela resultaram importantes deliberações, conforme destacamos a seguir.

#### **Quadro X - Principais deliberações da IV Conferência**

<b>EIXO</b>	<b>DELIBERAÇÕES</b>
Assistência Social: conceber a Política para realizar o Direito;	- Assegurar a implementação e a criação, onde não houver, de secretarias de assistência social, com a adoção do termo na nomenclatura, nos âmbitos estaduais, municipais e do Distrito Federal, para os quais representam critérios condicionantes para os mesmos alcançarem o status de Municípios descentralizados: a) infra-estrutura necessária à execução e desenvolvimento do Comando Único da Política Pública de Assistência Social; b) autonomia financeira; c)

	capacidade técnica gerencial com profissionais das áreas humanas, assegurando obrigatoriamente em seus quadros, profissional de Serviço Social, garantindo ainda capacitação continuada de todo o quadro;
<p>Gestão e Organização: planejar localmente descentralizar democratizar Direito;</p>	<p>- Construir uma agenda para 2004, para que, sob a coordenação do Ministério da Assistência Social, seja implantado/implementado o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, de forma descentralizada, regionalizada e hierarquizada, com base no território. O Plano Nacional de Assistência Social, deve ser a tradução da implantação do SUAS, deixando claro a estratégia de implantação (com prazos e metas) antes de ser deliberado pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, deve haver amplo debate com gestores e Conselhos, do Distrito Federal, estaduais e municipais. A proposta do SUAS deve: a) definir competências, atribuições, fontes e formas de financiamento, nas três esferas de governo, bem com a definição de serviços regionais e municipais de Assistência Social, com participação popular e aprovação dos Conselhos, acompanhado da implantação de Centros/unidades municipais e regionais de Assistência Social; b) garantir monitoramento e avaliação; c) avaliar a possível implementação ou não de consórcios, conforme a complexidade das situações sociais; d) assegurar a articulação de fluxo de informações; e) romper com a verticalidade de ações planejadas e financiadas pela esfera Federal a partir do repasse automático de recursos fundo a fundo;</p> <p>-Garantir e ou melhorar a estrutura física, material, financeira e, por meio de concurso público os recursos humanos especializados e multidisciplinares nos órgão gestores nas três esferas de governo, para estruturação e operacionalização do sistema descentralizado e participativo</p>

	<p>da Assistência Social, criando plano de carreira, cargos e salários para trabalhadores efetivos da Política de Assistência Social, com ampla participação das entidades representativas dos trabalhadores e do Governo;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Efetivar a intersetorialidade entre as políticas públicas, a partir da articulação dos órgãos gestores e implantação do SUAS, da definição de competências e da aplicação de recursos, garantindo a complementariedade entre as políticas de forma a evitar o paralelismo, a fragmentação das ações e recursos, respeitando o Plano Plurianual (PPA);</li> <li>- A implantação dos planos de proteção social do SUAS deve garantir que: a) o sistema seja descentralizado, participativo e com comando único; b) a pactuação e aprovação dos planos de Assistência Social sejam apresentados e aprovados nos Conselhos de Assistência Social, nas três esferas de Governo; c) sejam estabelecidos instrumentos jurídicos que possibilitem o desenvolvimento das ações a partir do termo de adesão ao SUAS; d) as ações de intersetorialidade das políticas públicas estejam contempladas através da organização dos serviços disponíveis e respeitados diversos sistemas existentes e formas de financiamento, extinguindo-se a sobreposição de ações, ampliando a oferta de serviços com melhoria da qualidade; e) da organização dos dois níveis de acesso (básico e especial), os projetos, programas, serviços e benefícios, sejam estruturados e conformidade com a complexidade de suas ações;</li> </ul>
<p>Mobilização e Participação como estratégia para fortalecer o Controle Social.</p>	<p>- Garantir, em cada esfera de governo, conforme art 17 da LOAS, e na lei de criação dos Conselhos, toda a infraestrutura física, material, financeira e de recursos humanos para o seu funcionamento, assegurando recursos nos orçamentos anuais, bem como as condições econômicas, materiais e política à participação de conselheiros e</p>

	<p>representantes de usuários nas Conferências e eventos relativos à política de Assistência Social;</p> <p>-Garantir, incentivar, dinamizar a criação e ou implementação e articulação de fóruns de Assistência Social e demais políticas públicas, em âmbito municipal, regional, estadual e nacional, assim como de trabalhadores e usuários da Política de Assistência Social, objetivando o fortalecimento, a mobilização e a participação popular dos setores desenvolvidos com a política de assistência social, bem como a construção e uma agenda de articulação, intercâmbio, mobilização, visando a intersectorialidade das ações voltadas para os diversos segmentos, promovendo anualmente audiências públicas, debates, fóruns locais ou regionais ampliados, visando a formulação e implantação do SUAS;</p> <p>- Retomar o texto original da LOAS artigo 18, inciso IV: “ convocar ordinariamente a cada 2(dois) anos a Conferência Nacional de Assistência Social”, revogando o disposto no artigo da lei nº 9720/98 editada pelo” Presidente Fernando Henrique Cardoso, e que seus resultados sejam publicizados no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhando aos Conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal de Assistência Social.</p>
--	--

Relacionamos abaixo os conferencistas que contribuíram com este debate.

#### **Quadro XI- Conferência e Conferencista**

<b>Conferência</b>	<b>Conferencista</b>	<b>Representação</b>
Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a Cidadania – LOAS 10 anos;	Prof. Aldaíza Sposati;	Secretária Municipal de Assistência Social de São Paulo e Vereadora – PT;
Assistência Social:	Prof. Dra. Ivanete	UNB/DF;

conceber a Política para realizar o Direito – Pesquisa LOAS + 10;	Boschetti;	
Gestão e Organização - planejar localmente para descentralizar e democratizar o Direito;	Nelma de Azevedo;  Secretária Rosilene Cristina Rocha;  Secretária Estadual Eloísa castro Berro;  Prof. Edval Bernardino Campos;	Secretaria de Políticas de Assistência Social do Ministério de Assistência Social- MAS;  Belo Horizonte –MG;  Mato Grosso do Sul;  Unama/PA;
Financiamento: assegurar recursos para garantir a Política;	Prof.Dra. Ivanete Boschetti;  Prof. Dra. Beatriz A. de Paiva;  José augusto da Fonseca Valente;  Deputado Federal Sérgio Miranda;  Elvio Gaspar;	UNB/DF;  USFC-SC;  Secretário de Articulação dos Programas Sociais do MAS;  Legislativo;  Secretário Executivo Adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
Mobilização e Participação como estratégia para fortalecer o Controle Social.	Prof. Dra. Ivanete Bolchetti,  Ruth Ribeiro de Souza,  Djanise Barros de Arruda Mendonça,  Marcos Bitencourt	UNB/DF

	Fowler, Cezar Santos Alvarez e Valdete de Barros Martins	
--	---	--

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, para além de cumprir o papel de avaliar a política de Assistência Social, através dos princípios da LOAS, teve como sua expressão máxima a proposição e a aprovação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, cuja finalidade primeira é dar um novo reordenamento político e institucional à gestão da Assistência Social. Foram lançadas, assim, as bases políticas do SUAS, com vistas à proposição de um novo formato para a condução da Assistência Social.

Nas palavras da Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social, Sra. Valdete de Barros Martins (2003), proferida no encerramento desta Conferência:

Deliberou-se por um novo modelo com saída para o enfrentamento do desafio da inclusão social no Brasil. A política de Assistência Social vem atendendo algumas necessidades de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social. Há necessidade de estruturar um sistema articulado de serviços, de natureza continuada que invista nas redes básicas, secundárias e terciárias, definindo-se pela hierarquização da rede de proteção social, por níveis de complexidade e territorialidade com eixos centrais na participação popular, territorialização e matriz estruturante na família.

Essa Conferência também trouxe como diferencial, a pesquisa<sup>20</sup> realizada pelo CNAS em todo território nacional, o que permitiu a análise da realidade brasileira no que diz respeito à implantação da LOAS, constituindo-se em valioso documento capaz de contribuir para o aperfeiçoamento da Lei.

#### 2.2.5 V Conferência Nacional de Assistência Social

<sup>20</sup> Esta pesquisa foi realizado em âmbito nacional, pelo CNAS, denominada LOAS 10 e seus resultados foram publicados no documento denominado “LOAS + 10”.

A V Conferência foi convocada pelo CNAS através da Resolução nº 111 de 14 de junho de 2005, assinada pela então Presidente Sra. Márcia Maria Biondi Pinheiro, e da Portaria nº 325 de 24 de junho de 2005, do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Sr. Patrus Ananias.

O tema proposto para V Conferência de Assistência Social (2005) pelo CNAS, foi: “SUAS – Plano 10: Estratégias e Metas para a implantação da Política Nacional de Assistência Social”, que conforme apontado foi resultado da IV Conferência de Assistência Social, que definiu como principal deliberação a implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública.

Essa Conferência teve como finalidade a elaboração de um plano decenal para a assistência social e, de acordo com as diretrizes propostas pelo CNAS, ela foi um ponto marcante no processo de reflexão, avaliação, debates e proposições, acerca da Assistência Social, pois teve como objetivo deliberar, a partir do discutido nas Conferências Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, os rumos a serem tomados, nos próximos 10 anos, pela União e pelos entes gestores para consolidar o Sistema Único de Assistência Social no País.

Desta feita, os objetivos desta V Conferência Nacional de Assistência Social foram:

- Consolidar a política de assistência social como direito do cidadão a partir de discussão e consenso nacional, quanto aos dez direitos de cidadania da LOAS;
- Construir a maior unidade possível quanto ao conteúdo da política de assistência social entre os entes federativos, gestores, sociedade civil e

organizações, usuários e demandatários de políticas de proteção social de assistência social;

- Aprovar um pacto de metas e compromissos entre sociedade civil e gestores para consolidar o SUAS no território nacional nos próximos 10 anos;
- Aprovar o compromisso nacional com a meta decenal SUAS - PLANO 10, com o objetivo de consolidar a condição de gestão básica do SUAS em todos os municípios brasileiros, a condição de gestão plena do SUAS em todos os Estados brasileiros e Distrito Federal nos próximos 10 anos;
- Dimensionar os desafios e as medidas necessárias a serem adotadas para que municípios de pequeno, médio, grande porte, metrópoles, Estados, Distrito Federal e União consolidem a condição de gestão básica do SUAS até 2015 em todo o Brasil;
- Aprovar o compromisso da política de assistência social, através do SUAS com o desenvolvimento social do cidadão brasileiro na busca da concretização das metas sociais do milênio e das políticas sociais setoriais, em particular as de seguridade social e as de segurança alimentar (ex: programa fome zero) e de transferência de renda e de cidadania ( ex: bolsa família); definir diretrizes para a política de Recursos Humanos necessárias para a consolidação do SUAS.

Participaram deste processo de debate do Sistema, os seguintes conferencistas:

#### **Quadro XII – Conferência e Conferencista**

<b>Conferência</b>	<b>Conferencista</b>	<b>Representação</b>
SUAS: conquista da Proteção Social no Brasil;	Patrus Ananias de Sousa;	Ministro de Estado do Desenvolvimento Social

		e Combate a Fome;
Painel I - Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS: os direitos sócio-assistenciais e o controle social;	Aldaiza Sposati;	PUC/SP;
Os direitos sócio-assistenciais;	José Antonio Moroni;	Fórum Nacional de Assistência Social;
O Controle Social;	Dalila Maria Pedrini; Edjael Muniz Castro;	Vice-Presidente do CNAS; Representante do Usuário da Política de Assistência Social;
Painel II – Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS: Política de Recursos Humanos;	Maria Carmelita Yazbek;	PUC/SP;
A Política de Recursos Humanos na Assistência Social;	Márcia Helena Carvalho Lopez;	Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome;
Painel III – Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS: o financiamento e o campo da gestão;	Aldaíza Sposati;	PUC/SP;
O Financiamento;	Ivanete Boschetti;	UNB/DF;
O Campo da Gestão.	Osvaldo Russo.	Secretário Nacional de Assistência Social.

Apresentamos a seguir as deliberações da V Conferência, destacando que esta teve como diferencial a elaboração de um plano decenal para a Assistência Social. Serão destacadas as deliberações relacionadas aos eixos centrais deste estudo, ou seja, controle social e gestão. Segue-se outro formato de apresentação, em virtude da organização diferenciada dessa Conferência em relação às demais já relatadas.

- **Metas da Gestão do SUAS**

**Meta 01 C – M,E,U,DF** <sup>21</sup>

Implantar e implementar sistema territorializado de informação, monitoramento e avaliação da política de assistência social em todas as esferas de governo;

**Meta 02 M – M,E,U,DF**

Implantar e implementar sub-sistemas de produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados de situações de vulnerabilidade e riscos pessoais e sociais sobre famílias e indivíduos nos diferentes ciclos de vida, em consonância com o Sistema Nacional de Informação;

**Meta 03 C – M,E,U,DF**

Implantar e consolidar sistema integrado de informações *on line* e outros meios, divulgar de forma permanente e continuada dados sobre a oferta de benefícios, serviços, programas e projetos, recursos humanos e financeiros envolvidos, condições de acesso à população usuária, abrangendo os respectivos Bancos de Dados;

**Meta 04 C – M,E,U,DF**

---

<sup>21</sup> Representação das siglas- M – município; E – estado; U – união; DF- Distrito Federal

Consolidar a REDE-SUAS e o seu acesso a todos os Municípios e Estados e capacitá-los para sua utilização;

**Meta 05 C – M, E, U, DF**

Avaliar sistematicamente a gestão do SUAS nas três esferas de governo, orientando o seu reordenamento e aprimoramento com informações regulares e acessos para todos;

**Meta 06 M – M,E,U,DF**

Qualificar e fortalecer as relações institucionais entre União, Estados e Municípios, através de mecanismos ágeis e regulares de informação, comunicação, discussão e pactuação, com vistas à gestão compartilhada do SUAS, respeitando-se as diversidades regionais, as distâncias geográficas e a capacidade de gestão dos municípios;

**Meta 07 M – M,E,U,DF**

Ampliar a capacidade de gestão dos Estados e Municípios devendo para isso ser desenvolvido programa específico pelo gestor estadual de assistência social para que gradativamente, 100% dos Municípios sejam habilitados aos níveis de gestão básica e plena;

**Meta 08 C – M,E,U,DF**

Construir plano decenal de assistência social em todas as esferas de gestão, seguido de planos anuais e plurianuais a ele coerentes e de acordo com as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social e as Conferências Municipais e Estaduais que a antecederam. Monitorar e avaliar a sua execução, a curto, médio e longo prazos;

**Meta 09 C – M,E,U,DF**

Aperfeiçoar o modelo de gestão do SUAS e consolidar a descentralização e a cooperação entre as três esferas de governo de modo a:

- construir diretrizes para que cada Estado e seus Municípios agregados por micro-regiões aprimorem o SUAS;
- desenvolver capacitações para o exercício do planejamento da rede sócio-assistencial nos Municípios e no Estado e a supervisão das ações referidas a indicadores de resultados;
- instalar rede de comunicação informatizada e outros meios entre os órgãos gestores e ampliar a capacidade de utilização de ferramentas de trabalho e instrumentos de gestão, disponibilizando-os à toda rede sócio-assistencial;
- constituir e fortalecer a gestão do SUAS pelas micro-regiões dos Estados, através de programa especial e específico implantado pela gestão estadual;
- desenvolver indicadores e índices de acompanhamento e avaliação da gestão e estabelecer padrões de eficácia, eficiência e efetividade nas ações, compartilhando-as com toda a rede sócio-assistencial;
- fortalecer as instâncias de articulação, pactuação e deliberação do sistema, principalmente os conselhos, seu papel decisório e deliberativo e a garantia permanente e sistemática de capacitação para os conselheiros;
- promover o reordenamento institucional e programático dos órgãos gestores da assistência social para adequação ao SUAS;
- assegurar a existência de secretarias específicas na política de assistência social e garantir na nomenclatura dos órgãos gestores das três esferas de governo o termo assistência social como política de direitos de cidadania, constitucionalmente estabelecida;

- acompanhar os processos de habilitação dos Municípios e o cumprimento de seus requisitos;
- ampliar a capacidade e o domínio da gestão orçamentária, tornando-a participativa e transparente ao controle social;

**Meta 10 C – M,E,U,DF**

Elaborar referenciais de qualidade para os serviços da Proteção Social Básica e Especial com parâmetros nacionais de funcionamento e custeio, com vistas a ampliar a sua cobertura e obter melhoria gradativa de sua qualidade e dos impactos positivos que devem produzir para os seus usuários;

**Meta 11 C – M,E,U,DF**

Implantar e implementar CRAS, gradativamente, em todos os Municípios, em territórios com presença de situações de vulnerabilidade, inclusive em comunidades indígenas, quilombolas, assentamentos e fronteiras, nas zonas rural e urbana;

**Meta 12 M – M,E,U,DF**

Incentivar a implantação de serviços regionais de Proteção Social Especial de média e alta complexidade e consórcios públicos intermunicipais, por micro-regiões dos Estados;

**Meta 13 C – M,E,U,DF**

Implantar e implementar CREAS e/ou serviços regionais de média e alta complexidade conforme a incidência de situações de vulnerabilidade e risco social no Município e na micro-região a que pertence:

- abrigos, albergues e moradias provisórias para população em situação de rua em abandono, migrante e itinerante;
- casas de passagem e república;
- serviços especializados de proteção a vítimas de violência, abusos e ameaças;

**Meta 14 C – M,E,U,DF**

Implantar e implementar de forma articulada e integrada com outras áreas, projetos de inclusão produtiva e promover a inserção e reinserção de jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência em oportunidades de capacitação, geração de renda e inserção sócio-profissional e acesso ao crédito;

**Meta 15 C – M,E,U,DF**

Consolidar e fortalecer o PETI de modo a cobrir 100% de sua demanda e implementar plano específico de monitoramento permanente e efetiva geração de emprego e renda aos responsáveis legais, visando erradicar o trabalho infantil;

**Meta 16 C – M,E,U,DF**

Erradicar a violência doméstica e as demais situações de vitimização e exploração de crianças, adolescentes, jovens, mulheres, idosos, pessoas com deficiência e ampliar para 100% a cobertura de serviços para tais situações, com foco na família;

**Meta 17 C – M,E,U,DF**

Regulamentar os benefícios eventuais, conforme artigo 22 da LOAS;

**Meta 18 C – M,E,U,DF**

Rever as regulamentações do Benefício de Prestação Continuada - BPC quanto a:

- alteração dos critérios para concessão do BPC e inserção de pessoas com doenças crônico-degenerativas;
- redução da idade mínima de 65 para 60 anos;
- alteração do critério de renda per capita familiar de  $\frac{1}{4}$  para  $\frac{1}{2}$  salário mínimo a curto prazo e de 1 salário mínimo a longo prazo, e ainda garantir acesso ao BPC para cônjuge, companheiro ou companheira idosa que receba benefício da seguridade social (aposentadoria por contribuição) de até 2 salários mínimos e que se constitui na única renda familiar;

- não computar o valor do BPC no cálculo da renda per capita familiar para efeitos de concessão do benefício a outro membro da família;
- inclusão do beneficiário do BPC na rede sócio-assistencial;
- implantação de plano de inserção e acompanhamento dos beneficiários do BPC;
- descentralização dos procedimentos para acesso ao BPC;
- sistematização de dados do BPC no Município;
- criação de setor específico de gestão do BPC nos municípios;
- revisão do BPC com equipe própria e acesso on line;
- inserção de profissional de serviço social na equipe de avaliação para concessão do BPC;
- divulgação do BPC;
- criar mecanismos para fiscalização da concessão e manutenção do BPC.

#### **Meta 19 M – M,E,U,DF**

Universalizar o atendimento a todos indivíduos, famílias e grupos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social em serviços, programas, benefícios e projetos de assistência social e reduzir o percentual de famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social;

#### **Meta 20 C – M,E,U,DF**

Definir uma política de parceria com entidades e organizações de assistência social de fins não econômicos que contemple: 1) regulamentação do artigo 3º da LOAS; 2) novas diretrizes e regras para concessão de título de utilidade pública; 3) revisão dos critérios para a inscrição de organizações e entidades de assistência social nos Conselhos de Assistência Social Municipal, Estadual e Nacional; 4) novas regras e

diretrizes para promoção de isenção dos encargos sociais patronais para entidades e organizações de assistência social com vínculo SUAS; 5) apoio técnico às organizações e entidades de assistência social para a elaboração de seus planos de trabalho, padrões de trabalho e padrões de funcionamento;

**Meta 21 M – M,E,U,DF**

Promover a equidade de direitos articulando as políticas sócio-econômicas com as políticas sociais para o atendimento das demandas de proteção social e para o enfrentamento da pobreza e da fome e da exclusão;

**Meta 22 C – M,E,U,DF**

Efetivar a intersetorialidade das políticas públicas com o objetivo de assegurar o acesso dos usuários da assistência social a serviços nas áreas de saúde, educação, esporte lazer, agricultura, pesca e extrativismo, habitação, segurança pública, trabalho e renda, inclusive a políticas voltadas para as questões de gênero, raça/etnia, geracionais, regionais, para pessoas com deficiência, dependentes de substâncias psico-ativas, portadores de patologias crônicas e pessoas em situação de rua.

- **Metas de Controle social**

**Meta 1 C – M,E,U,DF**

Fortalecer a atuação dos Conselhos de Assistência Social para o desenvolvimento de suas funções com responsabilidade e organização, estimulando a participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas e, em específico, da política de assistência social, garantindo o custeio pelo órgão gestor para todas as ações dos conselhos, visando a participação de seus representantes;

**Meta 2 C – M,E,U,DF**

Adotar ações que tornem de domínio público a política de assistência social, o SUAS, os direitos consignados na LOAS, os critérios de parceria com organizações e entidades de assistência social. Disponibilizar sistemas de informação *on line* e outros meios sobre as ações da rede sócio-assistencial e dados sobre a gestão do SUAS, para possibilitar o controle social, avaliação e efetivação das ações;

**Meta 3 C – M,E,U,DF**

Criar e implantar mecanismos de informação, integração e articulação entre os Conselhos Nacional, Estadual e Municipais, realizando encontros anuais do CNAS com os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social e interlocução com os demais Conselhos de direitos, abrindo canais de discussão acerca das políticas públicas;

**Meta 4 C – M**

Criar e reestruturar com instalações físicas adequadas e suprimentos de informática os Conselhos Municipais de Assistência Social e garantir a instalação de suas respectivas Secretarias Executivas, em todo o território nacional, para assegurar a participação da população na formulação e controle da política de assistência social;

**Meta 5 C – M,E,U,DF**

Criar, apoiar e fortalecer a organização de fóruns de assistência social para mobilizar a sociedade civil a debater e encaminhar propostas para a garantia de direitos sociais, do controle social e de políticas sociais, em especial as ações do SUAS, capacitar lideranças na área social para gestão dos fóruns, bem como criar mecanismo de divulgação das atividades ligadas ao mesmo;

**Meta 6 C – M,E,U,DF**

Implantar e implementar a política de formação continuada dos conselheiros, gestores e membros dos fóruns permanentes de controle da assistência social;

**Meta 7 M – M,E,U,DF**

Implantar e ampliar espaços de defesa social: Ouvidorias de Assistência Social Municipais, Estaduais/Distrito Federal e Nacional, e articular a implantação de Defensorias Públicas, Delegacias Especializadas, bem como exigir agilidade no Ministério Público, inclusive na zona rural;

**Meta 8 C – M,E,U,DF**

Efetivar a fiscalização do funcionamento dos Fundos de Assistência Social e a alocação de recursos de cada esfera de governo com publicização/demonstração da sua execução;

**Meta 9 M – M,E,U,DF**

Criar, estimular e fortalecer outras formas de participação da sociedade civil:

a) instalação de conselhos locais para acompanhamento e controle social da política de assistência social, considerando o porte do Município;

b) encaminhar às esferas legislativas anteprojeto de lei de Responsabilidade Social que possibilite a punição de gestores públicos e privados no descumprimento da PNAS à luz da LOAS nos três níveis de governo;

c) Incentivar e assessorar grupos comunitários e movimentos sociais na perspectiva do fortalecimento de sua organização e participação nos conselhos;

d) articular conselhos e organizações não governamentais para participar da formulação de diagnósticos sociais;

e) assegurar orçamento participativo da assistência social;

- f) realizar processos anuais de avaliação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, por meio de organizações de usuários, operadores da rede e cadastrados ao SUAS;
- g) fortalecer mecanismos de controle social externo com o uso de legislações pertinentes, Poder Judiciário, Ministério Público e dos Conselhos de direitos e de políticas públicas;
- h) implantar e implementar uma estratégia nacional para fortalecer o protagonismo da sociedade civil, sobretudo do segmento dos usuários, por meio de capacitação e formação em políticas públicas e orçamentárias;
- i) que as deliberações das Conferências Nacionais sejam totalmente efetivadas e cumpridas à luz da legislação vigente;
- j) criar auditoria cidadã, plebiscitos e projetos de lei de iniciativa popular;

### **Meta 10**

Democratizar o processo de discussão das emendas parlamentares submetendo-as ao debate e deliberações dos Conselhos de Assistência Social e aos respectivos planos de assistência social, garantindo, através de legislação específica, direcionamento obrigatório dos recursos para os respectivos Fundos de Assistência Social, visando a garantia do comando único estabelecido na PNA.

Em uma breve análise dos temas propostos pela Conferência, e tendo como parâmetro os 12 anos de LOAS, inferimos que desde 1995 o processo de descentralização, a participação e o controle social vem norteando o debate.

A especificidade de cada Conferência denota uma sucessão de deliberações que indicam inadequação de recurso financeiro, ausência de infra-estrutura, fragmentação da política, a inexistência de um diagnóstico que trace um mapa da

exclusão social e por fim uma grande dificuldade no que se refere ao controle social que é o desconhecimento e ou acesso ao financiamento público.

Como constatações das Conferências podemos destacar a necessidade de um redesenho da política de assistência social diante das expressões das questões sociais latentes e de práticas autoritárias, de favor e de clientelismo, de ações focalizadas, fazendo da assistência social, como afirma Yazbek, “moeda de troca na busca da lealdade de seus usuários”. Essas práticas, sem dúvida se constituem em um dos fatores impeditivos para a inclusão numa perspectiva de construção de cidadania.<sup>22</sup>

Inferimos ainda após a realização deste estudo, que são numerosas as dificuldades da assistência social como política pública, uma vez que não se desenvolvem ações em rede, essas ações são superpostas, não existe monitoramento do Benefício de Prestação Continuada – BPC e permanece a transferência das ações de responsabilidade do Estado para a sociedade civil em nome de uma “parceria”. Os benefícios eventuais não estão regulamentados, não há programas, projetos e serviços articulados no enfrentamento à pobreza, a política tem sido focalizada para determinado segmento social, tais como idoso, criança e adolescente, pessoa com deficiência, outros. Não existe uma definição legal de dotação orçamentária e há ausência de Plano Municipal de Assistência social articulado com a realidade social.

As Conferências trazem para o debate a problemática local que vai desde a ausência de articulação entre os Conselhos de Políticas públicas e Secretarias/Ministérios, até a dificuldade de acesso do usuário aos bens e serviços.

---

<sup>22</sup> A respeito, consultar OLIVEIRA, H. M. J. *Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais*. São Paulo, Cortez, 2003.

Ainda assim, percebemos a Conferência como espaço de possibilidades de debate público acerca da Assistência Social e como instância democrática que pode dar visibilidade a esse debate, uma vez que representa interesses coletivos que emergem e que fomentam a construção de uma agenda pública capaz de avançar no sentido de concretizar o instrumento de controle social.

Isso porque a Conferência engloba processos que orientam as decisões políticas, viabilizando a participação da sociedade organizada por meio dos Conselhos e de outras instâncias de representação. Se a tarefa dos Conselhos é o exercício do controle social, compete-lhes, com suporte nessa prerrogativa, conduzir as deliberações das Conferências, nos três níveis de governo, no sentido de acompanhar, propor, avaliar e fiscalizar a inclusão dessas deliberações nos Planos de Assistência Social seja em nível nacional, estadual ou municipal.

No caso da pesquisa cujos resultados este trabalho apresenta, busca-se verificar, como já afirmado, a incidência das deliberações das Conferências municipais de Assistência Social na construção do planejamento dessa política no município de Florianópolis. Os Planos Municipais de Assistência Social bem como outros documentos já referidos na Introdução desta dissertação, serviram de parâmetro e referência para essa sondagem, que não ambiciona simplesmente trazer respostas afirmativas ou negativas acerca da questão investigada, mas, apenas, desvelar o potencial das Conferências Municipais na formatação desse planejamento. No momento em que o SUAS começa a ser implantado, torna-se ainda mais relevante identificar em que medida essas Conferências, como espaços de deliberação pública penetram na agenda estatal de âmbito local, transformando em realidade, proposições emanadas de um processo eminentemente democrático e participativo, nos moldes previstos na LOAS.

O capítulo que segue se propõe a detalhar as Conferências Municipais de Assistência Social de Florianópolis e trazer suas deliberações quanto à gestão e o controle social, de modo a estabelecer aproximações mais consistentes para a apreensão do objeto de pesquisa que é abordado nesta dissertação.

### **3 CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS E SUA INCIDÊNCIA NO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO**

#### **3.1 Processo Organizacional das Conferências Municipais**

Como já referenciado no capítulo anterior, as Conferências tem o papel de debater, analisar e de propor o aperfeiçoamento do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social nas três esferas de Governo.

É no âmbito Municipal, em primeiro lugar, que acontecem as Conferências como instâncias de debate da política, que é discutida localmente, respeitando seu contexto social e sua especificidade, no sentido de contribuir para uma política de assistência social voltada para o direito do cidadão.

É neste espaço local que se tem a possibilidade de desvelar a Política Pública de Assistência Social do Município e conhecer as expressões das questões sociais, que permeiam a realidade local.

A Convocação da Conferência Municipal de Assistência Social é de competência do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, como instância de deliberação, juntamente com o Comando Único, responsável pela execução da Política de Assistência Social Local. Seguindo os pressupostos estabelecidos na LOAS, a Conferência é convocada a cada 2(dois) anos.

De acordo com o já afirmado no capítulo anterior, as normas organizacionais da Conferência Municipal, são estabelecidas pelo CNAS, que define prazo de realização, eixos temáticos e número de delegados para participarem das Conferências Nacional e estaduais, ficando o município responsável em elaborar o regimento interno de acordo com as normas emanadas previamente pelo CNAS.

Quanto aos participantes da Conferência Municipal, a orientação é que contemplem os segmentos interessados na Política de Assistência Social, contudo, fixando critérios para ser delegado dessa instância deliberativa, conforme indicamos no quadro abaixo.

**Quadro XIII- Demonstrativo de Participação nas Conferências Municipais e Critérios de Participação como Delegado**

<b>Ano/ Conferência</b>	<b>Total Participantes</b>	<b>Critério para ser Delegado na Conferência Municipal</b>	<b>Total Delegados para Conferência Estadual</b>
1995 I CMAS	144	Apresentação da Ficha de Inscrição.	08
1997 <sup>23</sup> II CMAS			08
2001 III CMAS	110	São Delegados natos os Conselheiros titulares e suplentes do CMAS. Técnicos da Secretaria de Habitação, trabalho e desenvolvimento social, representantes de categoria profissional, de Conselhos, Associações, Sindicatos de profissionais de Assistência Social ou ligados a esta, entidades e organizações de Assistência Social.	08
2003 IV CMAS	281	Um representante de cada entidade Assistência Social inscrita ( Registrada no CMAS, que apresentar ofício de credenciamento nominal da entidade que representa. Um representante de cada programa governamental da área da Assistência Social, que apresenta ofício de credenciamento nominal da Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. Um representante de cada Secretaria do Município, que	

<sup>23</sup> Os dados de numero de participantes e critérios para eleger delegados desta Conferencia não constavam em relatório e não foi localizado no CMAS- Florianópolis o regimento interno.

		apresentar ofício de credenciamento nominal da Secretaria da Qual representa; Os Conselheiros titulares e suplentes do CMAS (delegados natos) e Secretaria Executiva.	
2005 V CMAS Data realização: 28 e 27 de Julho	175	Um representante de cada entidade de Assistência Social, devidamente inscrita no CMAS; UM representante de cada programa Governamental da área de Assistência Social; Um representante de cada Secretaria do Município ; Conselheiros Titulares e Suplentes do CMAS (delegados natos); Secretaria Executiva e Colaboradores integrantes da Comissão do CMAS.	

**Fonte:** - Regimento interno e relatório das Conferências Municipais de Assistência Social de Florianópolis.

A I Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis, foi convocada pela sociedade civil organizada, uma vez que neste período ainda não havia sido criado o Conselho Municipal de Assistência Social.

Como diferencial deste processo organizacional das Conferências, torna-se relevante destacar alguns fatos desta trajetória :

- Realizado 1994, o 1º Seminário Municipal sobre a Lei Orgânica de Assistência Social, com a participação de representantes governamentais e não governamentais,
- Realizado em 1994, o 2º Seminário Municipal sobre a Lei Orgânica de Assistência Social, com a participação de representantes governamentais e não governamentais, nesta ocasião foi criado o Fórum Municipal de Assistência Social;

- Realizada em 1995; a I Conferência Municipal Assistência Social de Florianópolis ;
- Aprovado em 1995 o Projeto de Lei para Criação do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fundo, na reunião do Fórum Municipal
- Aprovado em 1996 a Lei 4598/96 que criou o Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social;
- Eleição em 1996 dos representantes das organizações não governamentais para o Conselho,
- Posse em 1996 dos Conselheiros Governamentais e Não Governamentais do Conselho Municipal de Assistência Social;

Conforme Paiva (1997, 18)

O processo de institucionalização da assistência Social pública em âmbito Municipal – no caso, a cidade de Florianópolis - desenhou uma trajetória relativamente contínua, embora um tanto quanto tépida. Sua regularidade encontra razões na dificuldade de ampliação dos atores sociais envolvidos, o que de fato impede uma maior pluralidade, e, com consequência menos divergências conflitos e paixões, desde a instalação do Fórum Municipal, na fase de arregimentação sobre tudo a partir de 1995, tem-se um núcleo de entidades e trabalhadores da área que se organizaram na participação e incremento do debate sobre o papel do Município na descentralização da Assistência Social, assim como sobre as novas diretrizes e propósitos que a LOAS trazia.

Este processo que antecedeu a criação do Conselho, teve uma grande participação da Sociedade Civil organizada, que mesmo havendo momentos de consenso e dissenso, respeitou os princípios e diretrizes da LOAS e essa sociedade pode articular uma direção no sentido da construção de um formato para Política Pública de Assistência Social com característica democrática e participativa.

No item a seguir discorreremos sobre os eixos temáticos e deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social de Florianópolis, com foco na Gestão e no Controle Social da Política de Assistência Social .

## **3.2 Deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social**

### **3.2.1 I Conferência Municipal de Assistência**

Os eixos temáticos dessa conferência foram idosos, família, criança e adolescente, infraestrutura e habitação, geração de renda e enfrentamento a pobreza. Participaram desta conferência 144 pessoas, entre usuários da assistência social, organizações governamentais e não governamentais.

Neste período, O Prefeito Municipal era o Sr. Sergio Grando, que juntamente com o Fórum Municipal de Assistência Social convocou a primeira conferência, uma vez que o Conselho Municipal de Assistência não havia sido criado, foi realizada em 04 de outubro de 1995, com o tema “ Assistência Social, Direito do Cidadão Dever do Estado”. Essa Conferência será destacada, inicialmente por meio de seus eixos temáticos e respectivas deliberações, para posteriormente tecermos considerações.

Como já mencionamos anteriormente, esta Conferência teve como dinâmica a formação de grupos temáticos e os eixos de discussão foram focalizados a partir de modalidades de atendimento. Nos grupos de trabalho foram elencadas propostas por eixo temático. Em plenária, contudo, as deliberações não mantiveram essa sistemática.

No quadro XIV, abaixo, destacamos os conferencistas, que participaram de esta Conferência, contribuindo no debate sobre a política de assistência social, salientamos que as Conferencistas Beatriz Paiva e Káthia Muller, fizeram parte da construção histórica do fórum e atuaram na direção de uma política municipal de assistência social voltada aos princípios da LOAS.

**Quadro XIV - Relação dos Conferencistas**

<b>Conferencia</b>	<b>Conferencista</b>	<b>Representação</b>
Tema: “Reordenamento Institucional e Descentralização de Ação da área da Assistência Social.”	Wagner Nicocio Leite	Técnico da Secretaria de Ação Social do ministério da Previdência e Assistência Social
Tema: “Assistência Social – Direito do Cidadão, Dever do Estado.”	Beatriz Augusto de Paiva	Professora da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e Conselheira o Conselho Federal de Serviço Social – CFESS.
Tema: Ações da Assistência Social realizada pela Prefeitura Municipal de Florianópolis.	Kátia Terezinha Muller	Assessora Técnica da Secretaria Municipal e Desenvolvimento Social de Florianópolis.

As deliberações dessa I Conferência retratam as demandas e prioridades locais no momento inicial de organização do modelo descentralizado e com controle social da Política de Assistência Social no município.

#### **Quadro XV - I Conferência Municipal de Assistência Social - Deliberações**

<b>Principais deliberações</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Priorizar a formação do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis;</li> <li>▪ Cadastrar entidades de assistência social, dando prioridade para realização de convenio com entidades que desenvolvam trabalhos junto</li> </ul>

<p>a: Gestante, materno-infantil, pré-escola, terceira idade, portador de deficiência, atendimento global extra classe de 7 a 14 anos, adolescentes, profissionalização(adolescentes e adultos), trabalho educativo junto as famílias, para que assumam seu papel na sociedade</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Priorizar o acompanhamento das ações desenvolvidas pelas entidades conveniadas através da Prefeitura Municipal e Conselhos</li> <li>▪ A Prefeitura Municipal enquanto órgão gestor da assistência social deverá oferecer subsídios quanto a, qualificação de pessoal das entidades conveniadas, capacitação dos profissionais dos programas, infra-estrutura para programas;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Priorizar a organização e formação do Conselho Municipal do Idosos;</li> <li>▪ Promover maior entrosamento entre o setor privado e o setor público, entidades sociais com o comando único;</li> <li>▪ construir casas lares para idosos no Município;</li> <li>▪ Fortalecer e reconhecer os trabalhos dos asilos que prestam assistência social no Município;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior apoio e financiamento as creches;</li> <li>▪ Enfatizar projetos de ações preventivas;</li> <li>▪ Desenvolver programas de combate a carência absoluta;</li> <li>▪ Garantir a capacitação de recursos humanos;</li> <li>▪ Articular as ações do Conselho Municipal de assistência Social com o do idoso;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criar secretaria de Habitação na Prefeitura Municipal;</li> <li>▪ Que o Comunidade Solidária seja submetido as normas e gerenciamentos dos Conselhos</li> <li>▪ Definir uma politica de Habitação em parceria com entidades não governamentais e governamentais, priorizando programas de assentamentos e regularização fundiária;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avaliar a estrutura Municipal a partir de outros projetos existentes no estado;</li> <li>▪ Enfatizar a criação de centros de profissionalização popular em outras regiões do Município;</li> <li>▪ Buscar Convênios com entidades que possibilitem a profissionalização e absorção de mão de obra adolescente;</li> </ul>

Fonte: relatório da I Conferência Municipal de Assistência Social do Município de Florianópolis- 04 de outubro de 1995.

Essa conferência teve suas deliberações pautadas em eixos temáticos de abordagem segmentada, tais como, idoso, criança e adolescente, outros

Seguindo a orientação metodológica do CNAS a dinâmica utilizada foi a de formação de grupos, sendo estes organizados de acordo com a área de interesse e/ou profissional, com o objetivo de refletir e discutir sobre a realidade específica de

cada área e as principais propostas a serem contempladas no Plano Municipal de Assistência Social.

Outro destaque foi com relação ao Programa Comunidade Solidária, que a plenária indicou que fosse submetido a normas e gerenciamento dos Conselhos de Assistência Social. A necessidade de capacitação de Recursos Humanos das entidades e dos profissionais do órgão gestor, foi igualmente apontada como relevante para a consolidação da política em questão.

### 3.2.2 II Conferência Municipal de Assistência Social

A II conferência Municipal de Assistência Social, realizou-se em 9,10 e 11 de setembro 1997, no Instituto João Paulo Segundo, Convocado pela Prefeita Municipal Ângela Heizen Amin Helou, e pela presidente do Conselho Municipal Éster Lorenzetti.

Essa Conferência contou com a participação das organizações Governamentais vinculadas a Prefeitura Municipal, tais quais, Secretaria da Saúde e Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal de Educação. Da esfera Federal, a Universidade Federal de Santa Catarina através do Departamento de Serviço Social da UFSC e Hospital Universitário. Da esfera estadual, Maternidade Carmela Dutra, Centro de Estudos e Pesquisa Ontológica – CEPOM, Secretaria de Estado da Saúde, Policlínica de Referência Regional e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e da Família e Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional e Estadual de Assistência Social; Entidades de assistência Social, tais como, Ações Paroquiais, associação de moradores,

Conselhos Comunitários, Conselhos Profissionais e entidades de Defesa e Prestação de Serviço na área da Assistência Social.

No quadro XVI, damos destaque aos Conferencista que contribuíram para o debate sobre a Política, importa salientar a participação da Universidade neste processo de discussão da política de assistência social

**Quadro XVI - Relação dos Conferencistas**

Conferencia	Conferencista	Representação
Política de Assistência Social – Construindo a Inclusão	Heloisa Maria José de Oliveira	Professora da Universidade Federal de Santa Catarina
“Conjuntura do Município e a Assistências Social.”	Salomão Mattos Sobrinho	Diretor do Departamento do Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Florianópolis e Conselheiro do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis
“Sistema Descentralizado e Participativo – Organização e Controle Social.”	Luziele Maria de Souza Tapajós	Professora da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e Conselheira do Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina – CEAS/SC
“Sistema Descentralizado e Participativo –	Célio Moraes	Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e Movimento Nacional de

Organização e Controle Social.”		Meninos de Rua
“Orçamento e Financiamento da Assistência Social.”	Beatriz Augusto de Paiva	Professora da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e Conselheira do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis
“Orçamento e Financiamento da Assistência Social .”	Ana Maria Warken do Vale Pereira	Diretora do Departamento de Assistência Social e Ação Comunitária da Secretaria Estadual do Desenvolvimento Social e da Família–SC e Conselheira do Conselho Estadual de Assistência Social - SC

No quadro abaixo relacionamos as deliberações desta Conferência com relação a Gestão e Controle social.

**Quadro XVII - II Conferência Municipal de Assistência Social - Deliberações**

Eixos /Blocos	Deliberações
I e II Conjuntura e a Assistência Social no município: Avaliação da Política de Assistência Social – Diretrizes de Âmbito Federal, Planos Estaduais e Municipais	<p><b>família</b> – viabilização do acesso ao projeto de assistente sócio-jurídico; priorização do programa de renda mínima;</p> <p><b>Comunidades Carentes:</b> implantação de um centro de profissionalização popular em cada região;</p> <p>Crianças e Adolescentes de 07 a 17 anos;</p> <p><b>Implantação do projeto de “Bolsa Escola” e na medida em que o mesmo for implantado, que sejam revistos os que envolvam mão de obra infante juvenil, garantindo o trabalho educativo, conforme consta no ECA.</b></p> <p><b>Mulheres vítimas de violência;</b>  Supressão do termo “Abrigo Provisório” para “ casa Apoio”</p> <p>Elaboração de Projetos de atendimentos para adultos em situação de vulnerabilidade social</p>
III – O Sistema descentralizado e participativo da AS- Organização e controle social	<p style="text-align: center;"><b>Aspectos Negativos</b></p> <p>Restrito conhecimento da Lei;</p> <p>Inexistência de cadastro das entidades;</p> <p>Excesso de burocracia para obtenção do certificado de filantropia e registro nos Conselhos Estadual e Federal;</p> <p>Ausência de um fórum de ONG;</p> <p>Ausência de recursos financeiros por parte do governo municipal;</p> <p>Centralização das decisões;</p> <p>Pouco envolvimento das entidades</p> <p>A participação está vinculada principalmente a obtenção de recursos financeiros;</p> <p>Poder legislativo com poder de não aprovar as deliberações do conselho Municipal de assistência Social;</p> <p>Descompasso entre as três esferas(União Estado e Município)</p> <p>Determinação vertical dando prioridades à programas que não contemplam as necessidades reais das comunidades.</p> <p>Forma autoritária Como o Governo federal Encaminhou o Processo de descentralização, delegando responsabilidades e deveres aos Municípios sem oferecer condições necessárias, para por em execução os programas propostos(orçamento restrito,havendo inclusive contingenciamento dos recursos)</p> <p>Participação restrita da Sociedade civil tendo em vista a Concepção equivocada de que o governo tem responsabilidade total na</p>

	<p>condução do processo de descentralização.</p> <p><b>Aspectos Positivos;</b>  Ampliação participação da Sociedade Civil na formulação da Política de Assistência Social;  Criação Conselho, Fundo e Plano nas três esferas de poder;  Maior organização da Sociedade Civil;  Maior transparência, no que diz respeito ao orçamento e financiamento;</p>
--	---

Constata-se uma diferença entre a I e II Conferência, uma vez que a primeira teve seus eixos temáticos direcionados para segmentos de atendimento, enquanto na segunda, a discussão foi pautada em eixos estruturantes da Política de assistência social. Saliencia-se que mesmo fundada sobre eixos da política, esta Conferência ainda traz a segmentação da política, mantém as deliberações por modalidade de atendimento (criança, adolescente, idoso, família, outros).

As deliberações foram focadas em ações direcionadas para os seguimentos, não tendo como escopo uma articulação entre as diferentes políticas sociais com centralidade na família.

Começa aparecer com maior precisão no debate, já com o Conselho Municipal de Assistência Social instituído, a preocupação com uma discussão voltada para a gestão descentralizada e participativa da Assistência social, entendendo-a como um processo que deve pautar-se essencialmente na análise e no balanço da realidade social, evidenciando-se que nesta forma de gestão, a participação das três esferas de governo tem de ser efetiva.

Esta Conferência foi realizada, logo após a instalação do CMAS, que foi criado em 1996, constatou-se, em função das deliberações propostas, que este fato provocou um processo de desarticulação do Fórum. Acreditamos que tal desarticulação se deu por acreditarem no Conselho de Assistência Social como

grande articulador, onde são pactuadas decisões significativas da política de assistência social, tais como aprovação do plano, orçamento, destinação de recursos para o fundo, ou seja, o exercício do controle social, baseado em uma gestão descentralizada e participativa, de acordo com o marco legal, o que é verdadeiro de acordo com a legislação apontada. Contudo os Conselhos, apontam dificuldades no cumprimento da lei, também tem sido espaço de controle por parte do poder público, e deixa questionamentos se realmente a política está sendo submetida ao controle da sociedade.

Ao nos reportarmos às deliberações da Conferência Municipal de Florianópolis, vamos nos deparar com a necessidade de investimento na estrutura da gestão, com falta de capacitação para conselheiros (fundamental para entendimento e controle da política), com a falta de conhecimento da LOAS, entre outros aspectos negativos apontados, incluindo a necessidade de rearticular o Fórum, espaço de controle social.

No eixo Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, os participantes deliberaram para a necessidade de aprofundamento da LOAS, considerando como aspecto negativo ao restrito conhecimento da Lei, Infere-se, então, uma discussão ainda, incipiente da Assistência Social como política pública, uma vez que sua regulamentação ocorreu somente dois anos antes da realização da conferência em tela.

### 3.2.3 III Conferência Municipal de Assistência Social

Essa Conferência foi realizada nos dias 12 e 13 de julho de 2001, convocado pela Prefeita Municipal Ângela Heizen Amin Helou juntamente com O Presidente do Conselho Municipal, Frei Daniel Heizen, tendo como local o Provincialado da Divina Providencia, a Conferência centrou-se no tema “A Política da Assistência Social - a Trajetória de Florianópolis”.

Participaram desta como conferencistas, estudiosos e pesquisadores da área, conforme apontado no quadro abaixo:

#### Quadro XVIII - Relação dos Conferencistas

Conferência	Conferencistas	Representação
“Assistência Social na Atual Conjuntura: Avanços e Desafios.”	Ana Ligia Gomes	Assistência Social da Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal –Brasilia
“Gestão “	Bernadete Moreira	Assistente Social Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina – IPESC, Professora do Curso de Serviço Social da Fundação Universidade de Blumenau – FURB e Universidade do Sul Catarinense – UNISUL
“Financiamento e Controle Social”.	Beatriz Augusto de Paiva	Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina

No quadro abaixo, relacionamos as deliberações desta Conferência com relação aos eixos gestão e controle social:

**Quadro XIX - III – Conferência Municipal de Assistência Social - Deliberações**

Eixos	Deliberações
I – Gestão	<p>Capacitação permanente para Conselheiros, Técnicos e Usuários, da Política de Assistência Social;</p> <p>Intensificar o acompanhamento e assessoramento às entidades de Assistência Social;</p> <p>Atuar geograficamente por regiões no município, visando trabalhar a política de Assistência Social de forma integrada, procedendo diagnóstico, levantamento dos serviços existentes e demanda reprimida.</p> <p>Gestionar junto ao poder Municipal a implantação do centro integrado de Atenção a Terceira idade;</p> <p>Implantação imediata do programa de renda mínima do idoso.</p> <p>Articular as área técnica financeira, contábil e de planejamento, para a elaboração do Plano Municipal de assistência Social;</p> <p>Criar comissão específica no âmbito do CMAS, para garantir uma efetiva participação das ONGs na elaboração do Plano Municipal de assistência Social;</p> <p>Disponibilizar e ou contratação pelo Comando Único Municipal de profissionais Habilitados para executar em período determinada atualização dos processos de registro de entidades no CMAS, viabilizando a regularidade posterior pelo mesmo;</p> <p>Rearticular os Conselhos das diversas políticas sociais, visando a discussão das interfaces e parcerias;</p> <p>Articular junto ao Ministério Público ações para a defesa e garantia dos direitos sociais.</p> <p>Gestionar junto ao poder público municipal maior apoio ao que diz respeito a estrutura técnica e espaço físico para os conselhos;</p> <p>Mapear os programas existentes no Município e divulgá-los entre os usuários e comunidade em geral, pelo poder público municipal;</p> <p>Implantação urgente de uma política de atendimento a população em situação de rua, por parte do poder público municipal;</p> <p>Articular a elaboração de um projeto de lei</p>

	<p>municipal para a implantação de programa de renda mínima em 2002</p> <p>Mapeamento das entidades que prestam benefícios emergenciais visando o reordenamento das ações e não duplicidade de atendimento;</p> <p>Criar um centro publico de desintoxicação e tratamento de dependentes químicos nas diversas faixas etárias, prioritariamente para crianças e adolescentes</p>
III – Controle Social:	<p>Rearticulação dos Foruns Municipal e Estadual de Assistência Social, visando o fortalecimento e maior participação da sociedade civil e troca de informações entre og(s) e ong(s);</p> <p>Publicizar através de boletim informativo e internet as ações e o funcionamento dos conselhos de políticas públicas junto aos usuários e comunidades em geral;</p> <p>Implementar formas de trabalho contínuo junto aos usuários para esclarecimentos sobre seu papel de cidadão com vistas as reivindicações, bem como mudanças qualitativas no controle social;</p> <p>Gestionar para que o CMAS tenha acesso a internet e Site visando a interlocução com a sociedade e a publicização de suas ações para a rede mundial</p>

Convém destacar o diferencial dos eixos propostos, fundamentados na Gestão, Controle Social e Financiamento, numa perspectiva da assistência social como política pública. Isso porque essa Conferência, diferente das anteriores, no que diz respeito ao eixo gestão, amplia o indicativo de capacitação envolvendo não apenas executores da política, mas também os gestores, conselheiros e usuários, com vistas ao debate da política descentralizada e participativa de forma mais qualificada e competente.

É evidenciada também a falta de estrutura para o funcionamento do Conselho, a necessidade de um diagnóstico do município, a não fragmentação das ações, a necessidade de publicizar os serviços e benefícios, dentre outros fatos

,também apontados na Conferência anterior, e que nos levam a traduzir que a política municipal não tem seu foco voltado na assistência social .

Temos claro que o caráter público democrático, previsto na LOAS, só será possível, quando houver prestação de informações, alocação de recursos, reconhecimento deste processo descentralizado e participativo que pressupõe controle por parte da sociedade. Neste sentido é preciso criar canais de articulação e dialogo com o Comando Único, no sentido de ampliar o debate sobre a política para buscar direção para as expressões da questão social postas na realidade local. Para tanto é necessário o fortalecimento das organizações locais.

É importante registrar que essa conferência evidenciou que parte dos atores envolvidos detinha uma concepção diferenciada da politica de assistência social, pautada, na territorialidade, preocupando-se com a elaboração de um diagnostico para conhecimento da realidade local, constatação dos serviços existentes, da demanda reprimida , integração das demais políticas públicas e assessoramento às entidades de assistência social.

Verificou-se, também a necessidade de publicizar e informatizar a politica de assistência Social, como forma de tornar público os serviços, e programas assistenciais do Município.

Outro ponto em destaque é o aparecimento, novamente como deliberação do resgate do Fórum, como espaço de discussão da politica e de controle social, indicando mais uma vez a necessidade de um controle mais efetivo da política pública de assistência social no município.

### 3.2.4 IV Conferência Municipal de Assistência Social

Esta Conferência foi realizada nos dias 01 e 02 de outubro de 2003, convocada pela Prefeita Ângela Regina Heinzen Amin Helou e pelo Presidente do Conselho Municipal Gilson Rogério Morais, com o tema “Assistência Social como Política de Inclusão: Uma agenda para a cidadania – LOAS 10 anos.”

Destacamos abaixo a conferencista desta Conferência, que como podemos observar, vem contribuindo com o debate e a qualificação da política de assistência social do Município de Florianópolis, tendo participado ativamente das três primeiras Conferências.

#### **Quadro XX - Relação dos Conferencistas**

Conferencia	Conferencista	Representação
“Assistência Social como Política de Inclusão.”	Beatriz Augusto de Paiva	Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Mestre em Serviço Social Pela Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ e Doutoranda da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -PUC

Segue abaixo as deliberações desta Conferência, pautada na avaliação da Lei Orgânica de Assistência Social que completava 10(dez) anos

**Quadro XXI - IV Conferência Municipal da Assistência Social –Deliberações**

EIXOS	DELIBERAÇÕES
-------	--------------

I – Concepção da política de Assistência Social: Conceber a política para realizar o direito:

<p><b>Dificuldades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poucos são os segmentos da Sociedade Civil que participam e partilham da discussão e implementação da Política de Assistência Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação de espaços de discussão como fóruns, seminários e outros para maior participação da sociedade civil;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistência de instrumentos para monitoramento e avaliação da eficácia dos projetos e programas de atendimentos,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar instrumentos específicos de monitoramento e avaliação;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O atendimento das famílias é fragmentado e segmentado, focado nas suas limitações;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atender as famílias de forma sistêmica, buscando revelar suas potencialidades;</li> </ul>

II Organização e Gestão: Planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito:

<p><b>Dificuldades:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A interface com as demais políticas públicas é incipiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os programas públicos de Assistência Social devem prever a articulação com as demais políticas sociais, quando interface se fizer necessária, para garantir os direitos e permitir atendimento integral do cidadão;</li> <li>• Buscar parcerias para divulgar, através dos meios de</li> </ul>
---	---

	<p>comunicação, em especial no rádio, os direitos sociais e programas sociais no município;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Divulgar em espaços públicos (escolas, posto de saúde), através de cartazes os benefícios sociais;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouco conhecimento por parte dos conselheiros de suas atribuições e competências</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecer planos de formação continuada para conselheiros da Assistência Social, inclusive com capacitação anterior a posse, utilizando os recursos do Fundo Municipal da Assistência Social;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O não atendimento integral, oferecendo serviços pontuais e emergenciais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efetivação do trabalho da regionalização das ações da Assistência Social conforme indicativos da III Conferência da Assistência Social e proposta do Plano Municipal da Assistência Social;</li> <li>• Organizar os espaços públicos existentes na comunidades, para estruturas referencias descentralizadas de Assistência Social;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantir programas da renda mínima no município, superando gradativamente concessões pontuais dos benefícios;</li> <li>• Investimento em programas de geração do trabalho e renda como alternativa para emancipação social;</li> <li>• Estruturação de uma rede de atendimento para os diferentes segmentos vulneráveis socialmente, aprofundando os trabalhos em plenárias temáticas para tecer esta rede;</li> </ul>
--	---

Esta Conferência traz uma nova metodologia, uma vez que os eixos são baseados em dificuldades, ou seja, fatos que obstaculizaram a consolidação da assistência social como política pública, considerando o preconizado e afiançado na LOAS, sendo que as deliberações deveriam indicar formas de superar estas dificuldades.

Apesar dessa perspectiva, constatou-se que persistem deliberações de caráter pontual e que questões deliberadas anteriormente, ainda não foram materializadas como por exemplo a rearticulação do Fórum Municipal de Assistência Social e processo de publicização da LOAS através de veículos de comunicação. Quanto a rearticulação do Fórum, deliberação constante em todas as Conferências,

importa lembrar que houve diversas tentativas de articulação do mesmo, por parte de representantes de algumas entidades do Município.

Destaca-se ainda a necessidade de constante avaliação e monitoramento de serviços, programas e projetos, numa perspectiva de constatação dos impactos/alterações que possam ter provocado para além do aspecto quantitativo/metás.

### 3.2.5 V Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis

Esta Conferência foi realizada nos dias 28 e 29 de julho de 2005, no Centro Educacional Menino Jesus, convocado pelo Prefeito Municipal Dario Elias Berger e pela Presidente do Conselho Municipal, Elizabete Bahia S. Bittencourt Férrer, a Conferência teve como tema “SUAS – Plano 10: Estratégias e Metas para Implantação da Política Nacional de Assistência Social”.

Os Conferencistas foram estudiosos da Política de Assistência Social, bem como a presença da Primeira Dama do Município, na condição de conferencista, retratando a realidade da Assistência Social do Município.

#### Quadro XXII- Relação dos Conferencistas

Conferência	Conferencista	Representação
“A realidade da Assistência Social em Florianópolis.”	Rosimere Bartuchesk Berger	Secretária da Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de

		Florianópolis
“O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Implementação do SUAS”	Luziele Maria de Souza Tapajós	Assessora da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
“O Sistema Único de Assistências Social – SUAS em Debate”.	Beatriz Augusto de Paiva	Professora do Departamento do Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina -UFSC

Retratamos no quadro abaixo as Deliberações desta conferência com vistas a implantação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, para tanto os participantes apontaram os direitos da assistência Social, os desafios do Município para implantar o SUAS, a responsabilidade do Estado, a política de recursos humanos, as metas decenais para o Município, quanto a Proteção Social Básica, Proteção especial, vigilância e defesa de direitos e por último as metas a curto, médio e longo prazo, para a implantação das políticas locais, tendo como base o princípio da territorialidade e o foco na família.

A metodologia desta Conferência foi através de um “ álbum de fotografias”, ou seja, foi encaminhado para os Municípios através do CNAS, um documento a ser preenchido retratando a realidade do município, com relação aos Conselhos e Comando Único, paralelo foi encaminhado formulários (modelo quadro XXV e XXVI)

orientando aos Municípios e Estado, como deveriam retirar das Conferências as deliberações a para serem implantadas até 2008 (curto prazo), até 2010 (médio prazo) e até 2015 ( longo prazo) para a implantação do sistema no Município,

#### **Quadro XXIII - Eixo 1: Direitos da Assistência Social - Deliberações**

<b>Direitos</b>	<b>Desafios</b>
Atendimento às necessidades básicas (alimentação, moradia acolhida...) com a garantia de acesso às demais Políticas Públicas; Benefícios (BPC, eventuais, renda extra e outros); Convivência Familiar e Comunitária; Acesso aos Serviços, programas e projetos com qualidade, com ênfase no processo de emancipação e autonomia das famílias.	Ampliação do quadro técnico e capacitação profissional Continuada. Mudança de cultura política e institucional incorporando as discussões dos direitos. Articulação entre as várias Secretarias Municipais, Conselhos de direitos, Setoriais e outras organizações da Sociedade Civil. Aprofundamento do diagnostico social do município que subsidia a implementação das políticas, com a instituição de um setor de planejamento da Política de Assistência Social.

#### **Eixo 2: Metas Decenais: Quais os Desafios que o Município vai enfrentar para implantar o SUAS?**

- A) Elaboração do Plano Municipal de Assistência Social adequando – ao PPA, LDO e LOA;
- B) Reestruturação do comando único, conforme a nova formatação do SUAS;
- C) Organização de um sistema de informações para subsidiar a formação da Política de Assistência Social do Município;
- D) Constituição de uma política de recursos humanos com quadro de pessoal efetivo para garantir a continuidade e sistematização das ações, a fim de gerar impactos, provocando a alteração da situação de vulnerabilidade social dos usuários da Assistência Social

### **Qual Será a Responsabilidade do Governo do estado na Implantação do SUAS?**

- A) Articulação da rede Sócio Assistencial da Região
- B) Coordenação do processo de diagnóstico da região
- C) Atuação efetiva do CEAS no fortalecimento dos CMAS.
- D) Instrumentalizar, capacitar e qualificar as entidades
- E) Atuação efetiva do Comando Único Estadual

### **Como os Recursos Humanos deverão ser preparados para a implantação do SUAS?**

- A) Implantação de Políticas de Recursos Humanos;
- B) Seminários, teleconferência e grupos de estudos;
- C) Material informativo

### **Quadro XXIV - Como o SUAS deverá funcionar no município quanto a:**

1 – Proteção Básica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ação de prevenção</li> <li>- implantação dos CRAS e descentralização dos mesmos, como porta de entrada do sistema</li> <li>- mapeamento das comunidades para implantar os CRAS</li> <li>- planejamento para implantação dos CRAS</li> <li>- mapeamento dos usuários e cadastramento</li> <li>- articulação da rede social e implantação da rede sócio-assistencial</li> </ul>
2- Proteção Especial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redes de abrigos com profissionais capacitados</li> <li>- comunidades terapêuticas</li> <li>- casa de atendimentos a situações de violência</li> <li>- serviços de atendimento à pessoas com deficiências</li> <li>- outros programas como PETI,</li> </ul>

	<p>Sentinela</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação da rede sócio assistencial com articulação com outras secretarias</li> </ul>
3 – Vigilância Social	- Monitoramento e avaliação dos programas e fortalecimento dos Conselhos
4 – Defesa dos Direitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ouvidoria Social</li> <li>- Conselhos de diretoria</li> <li>- Ministério Público</li> <li>- Fortalecimento das entidades que atuam na defesa de direitos</li> <li>- Criação de canais de participação para que a população usuária possa participar.</li> </ul>

### Quadro XXV – Deliberações V Conferência

CURTO PRAZO		GESTÃO	
METAS		DESAFIOS	
- Readequação do PPA, LDO, LOA e PMAS;		- Compromisso das três esferas de governo para efetivação destas metas (co-financiamento, política de RH)	
- criação da casa para mulheres vitima de violência; criação de um centro dia para atendimento do idoso; casa de apoio social (população de rua);		- sensibilizar os gestores;	
- criação do conselho municipal dos povos afro-descendentes; pessoa com deficiência, funcionamento do conselho da mulher; criação do conselho de segurança alimentar. Fortalecimento dos conselhos de direitos e setoriais;		- respeitar o principio da territorialidade, garantir recursos;	
- definição de uma política para população de rua. Pessoa com deficiência, política de geração de emprego e renda, política habitacional, benefícios eventuais, BPC, renda extra para idoso;		- mudança da cultura político-institucional;	
- criação de 01 CRAS por ano;		<ul style="list-style-type: none"> <li>- sensibilizar os gestores;</li> <li>- mudança da cultura político-institucional;</li> </ul>	
- habilitação da Gestão Plena do município;		- realizar pesquisas nas áreas de vulnerabilidade;	
- reordenamento do Comando Único Municipal;		- respeitar o principio da territorialidade, garantir recursos;	
- sistema de informações de benefícios;		- implantação do sistema de divulgação permanente sobre os direitos.	
- diagnóstico do município com indicadores sociais;		OBS: os seis desafios elencados na Conferência são comuns às metas propostas	

- protocolo de atendimento aos usuários de drogas adulto, população de rua, idoso, e criança e adolescentes para atendimento de ações em defesa aos direitos junto aos Programas da Assistência Social;	OBS: os seis desafios elencados na Conferência são comuns às metas propostas
- ampliação do quadro efetivos de servidores (concurso publico);	OBS: os seis desafios elencados na Conferência são comuns às metas propostas
- criação de Ouvidoria da área social;	OBS: os seis desafios elencados na Conferência são comuns às metas propostas
- criação do setor de planejamento da AS;	OBS: os seis desafios elencados na Conferência são comuns às metas propostas
- criação de creches para crianças de 0 à 6 anos; cobertura de mais 600 atendimentos em creche/ano (pactuando com Secretaria da Educação)	OBS: os seis desafios elencados na Conferência são comuns às metas propostas
- Desenvolvimento de ações sócio educativos para criança e adolescentes de 10 à 17 anos; mais 2000 atendimento/ano.	OBS: os seis desafios elencados na Conferência são comuns às metas propostas

#### QuadroXXVI – Deliberações V Conferência

MÉDIO PRAZO GESTÃO	
METAS	DESAFIOS
- Criação de 1 CRAS por ano;	- Financiamento; - capacitação de RH; - implementação da estrutura física e de RH
- atender a demanda reprimida nos programas já instituídos de Assistência Social referentes ao idoso.	- capacitação de RH; - Financiamento; - implementação da estrutura física e de RH
-Desenvolvimento de ações sócio-educativas para criança e adolescente de 07-17 anos de	- implementação da estrutura física e de RH

mais 2000/ano  - cobertura de mais 600 atendimentos em creche/ano (pactuando com Secretaria da Educação)	- Financiamento; - capacitação de RH;
--	--

### Quadro XXVII - Deliberações V Conferência

LONGO PRAZO GESTÃO	
METAS	DESAFIOS
- Criação de 01 CRAS por de acordo com premissas da NOB;	- Financiamento para implantação.
- 100% da cobertura dos programas sócio educativos (+ ou – 20.000)- educação integral;	Financiamento para implantação
- 100% da cobertura de creches (+ ou – 6.000)	Financiamento para implantação

A V Conferência Municipal de Assistência Social, foi estruturada a partir de metas estabelecidas a curto, médio e longo prazo, na perspectiva de formular um plano de assistência Social para 10(dez) anos, desta feita, a concretização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que tem como fundamento a Política Nacional de Assistência Social- PNAS/2004 e a NOB/SUAS possibilita dar materialidade ao conteúdo da LOAS.

Destaca-se que a Conferência nesta concepção, apontou finalmente para uma terminologia técnica padronizada para a Assistência Social, ou seja, almeja acabar com os “apelidos” dos órgãos da área, como afirma Paiva (2001), tais como, desenvolvimento social, família, ação social, entre outros, rompe também com os eixos fundados em segmentos, tendo como centralidade a família e inova ao definir a competência dos entes federados a partir do nível de complexidade das ações a

serem desenvolvidas e indica ainda a possibilidade de profissionalização ao definir uma Política de Recursos Humanos para a área.

O que podemos perceber até então, com 18 (dezoito) anos de LOAS, 3 (três) Normas Operacionais, Política Nacional e 5 (cinco) Conferências nas três esferas de governo, foram avanços da política de assistência social quanto ao modelo gestão.

Sua trajetória como política de direito é inaugurada com a constituição de 1988, de acordo com o colocado na NOB/SUAS, esta constituição trouxe novas perspectivas, como a unidade nacional da política de assistência Social e não só Federal, seu reconhecimento como dever de Estado no campo da seguridade social e não mais como política isolada a complementar a Previdência Social, o caráter de direito de cidadania e não mais como favor ou ajuda ocasional, a organização sob o princípio da descentralização e da participação, rompendo com a centralidade federal.

Com aprovação da LOAS em 1993, deu-se início ao processo de construção da gestão pública e participativa da Assistência Social, através dos Conselhos nas três esferas de governo e através das Conferências. As Conferências vieram avaliando e propondo o aperfeiçoamento do Sistema, a IV Conferência de Assistência Social, de 2003, estabelece novas bases e diretrizes para a política, deliberando sobre o Sistema Único de Assistência Social –SUAS.

Temos evidenciado através da história os avanços da política de assistência social, contudo é evidente também que os desafios permanecem, dentre eles a cultura política assistencial, a relação com o “Primeiro Damismo”, políticas fragmentadas e focalizadas, os planos municipais só como exigência tecnocrática e não como instrumento de planejamento da política, retratando as realidades locais.

Diante disto, e com a perspectiva de ter as Conferências como espaço de avaliação da política é que passaremos a analisar no próximo item o caminho de suas deliberações e se o planejamento da política do município contempla o que é proposto por elas.

### **3.4 O Caminho das Deliberações das Conferências Municipais de Florianópolis com vistas ao Planejamento da Política**

Como já afirmado ao longo deste trabalho, as Conferências têm por finalidade debater a política de Assistência Social em direção ao seu aprimoramento, buscando formas cada vez mais adequadas de impulsionar e concretizar a operacionalidade e o funcionamento de rede de Proteção Social em todo o território nacional. As Conferências têm esse potencial e em âmbito local suas deliberações são decisivas no sentido de subsidiar o planejamento do atendimento sócio-assistencial, planejamento este que se materializa no Plano Municipal de Assistência Social.

Os Planos Municipais de Assistência Social, além de outros documentos que serviram como fonte de dados para nossa pesquisa, permitiram-nos verificar o caminho percorrido pelas deliberações das Conferências Municipais de Florianópolis, com vistas ao alcance de uma política planejada. Para tanto, consideramos como marco referencial de análise os eixos Controle Social e gestão da Política de Assistência Social.

Torna-se importante situar, primeiramente, os marcos legais que estabelecem a Política descentralizada e participativa da Assistência Social e que instrumentalizam os Municípios para a elaboração dos Planos Municipais.

A Lei Orgânica de Assistência Social prevê em seu artigo 30 que é condição para repasse de recursos financeiros, que os Municípios tenham instituído Conselhos, Fundos e Planos.

As Normas Operacionais Básicas da Assistência Social- NOB, que têm por finalidade disciplinar os procedimentos operacionais para a implementação da Política de Assistência Social, indicam as Competências dos Órgãos que compõe o Sistema.

Com relação ao Plano de Assistência Social a NOB/97, indica que é competência dos Conselhos aprovar e acompanhar a Política de Assistência Social e o Plano de Assistência Social, e estabelece também a competência do órgão gestor, que consiste em “elaborar e encaminhar aos respectivos Conselhos de Assistência Social, proposta orçamentária, observada a lei de diretrizes Orçamentárias - LDO e respeitando as demandas sociais, explicitadas no Plano de Assistência Social, em conformidade com a Política de Assistência Social”.

Da mesma forma, a NOB/99, quanto a gestão Municipal, aponta que os Municípios terão autonomia de Gestão dos recursos, segundo a realidade local e as prioridades estabelecidas no Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho, desde que atendam aos destinatários da política nas respectivas redes já existentes e que a qualidade do atendimento seja compatível com as diretrizes desta NOB.

A NOB/SUAS/2005, indica como um dos instrumentos de gestão, o Plano Municipal de Assistência Social, colocando que ele “é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS/2004, na perspectiva do SUAS. Sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da

política, que o submete à aprovação do Conselho de Assistência Social, reafirmando o princípio democrático e participativo”.

Da mesma forma, e a partir da LOAS, a NOB/AS estabelece os fundamentos para a elaboração da lei de criação dos Conselhos.

O Conselho Municipal de Florianópolis, com base nestes instrumentais, cria ,a lei nº 4958 e aprovada em 16 de julho de 1996. No Capítulo 3º, artigo 5º, inciso V, dispõe sobre“ Aprovar o Plano Municipal de Assistência Social, elaborado pelo comando único de assistência Social no Município”

Nesta perspectiva o Plano Municipal de Assistência Social, de acordo os marcos estabelecidos anteriormente, tem incumbência de expressar a política local e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede sócio-assistencial, respeitando o processo descentralizado e participativo com vistas ao controle social.

Um dos referenciais para subsidiar a elaboração do Plano de Assistência Social do Município, são as Conferências Municipais, que como já abordamos no item anterior são as primeiras instâncias de debate da Política. Sendo desenvolvida localmente, respeitando seu contexto social e sua especificidade, as Conferências têm como propósito contribuir para uma Política de Assistência Social voltada para o direito do cidadão.

Ao trazer para a arena pública o debate da política, as Conferências favorecem mecanismos de participação de modo a que os cidadãos possam debater a realidade social, permitindo com isso a constatação das expressões da questão social e suas formas de manifestação. Além disso, as Conferências possibilitam que se verifique e discuta temas como a existência ou não de serviços, programas, benefícios e projetos, demanda reprimida, a qualidade do serviço prestado, cultura

política, o compartilhamento ou não do poder decisório, a interface com as demais políticas, a publicização da política de Assistência Social, a visibilidade ou transparência das peças orçamentárias, entre outras questões que fornecem aos participantes deste processo condições de avaliar e propor a produção de novas estratégias a serem implementadas pelo poder público local.

Esse debate, que se traduz em deliberações, serve de instrumento para o poder executivo no planejamento da Política Municipal.

É com esse intuito que passaremos a analisar as deliberações das Conferências Municipais ( 1995, 1997, 2001, 2003 e 2005), com relação aos eixos gestão e controle, procurando verificar em que medida tais deliberações foram contempladas nos Planos Municipais de Assistência Social.

#### 3.4.1 Relação das deliberações sobre Gestão e controle social da I e II Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis e o Plano Municipal de 1997 - 2000

O Plano de Assistência Social, gestão 1997 – 2000, foi elaborado com base nas deliberações da II Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em 1997 e na I Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em 1996, conforme consta na apresentação do referido Plano.

Este Plano, inicialmente, indica a caracterização geral do Município de Florianópolis, a partir de dados referentes à população - 255.390 hab (duzentos e cinquenta e cinco mil trezentos noventa), configurados nos aspectos sociais da seguinte forma:

- 139.841 (cento e trinta e nove mil oitocentos e quarenta e um) mulheres;

- 115.549 (cento e quinze quinhentos e quarenta e nove) homens;
- População de rua : 123 pessoas cadastradas;
- 46 comunidades empobrecidas;
- crianças e adolescentes até 17 anos: 89.738 (oitenta e nove mil setecentos e trinta e oito);
- Idosos, 18.656 (dezoito mil seiscentos e cinqüenta e seis);
- Violência Contra a Mulher, 5.200 (cinco mil e duzentos) Boletins de ocorrências registrados na Delegacia da Mulher;
- Pessoas com Deficiência: 600 (seiscentas pessoas) identificadas;

Por fim, o Plano caracteriza a organização Municipal para a Assistência Social, cabendo salientar que nesse período não havia no Município de Florianópolis um órgão específico (Comando Único) que coordenasse e articulasse a política de assistência Social, sendo os Programas e serviços gerenciados por diferentes órgãos municipais. O então Departamento de Desenvolvimento Social era ligado a Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social. Esse dado, por si só, já revela as dificuldades de implantação de um modelo de gestão com base na descentralização, participação e controle social.

Para dar subsídio a análise faz-se necessário realizarmos uma interlocução entre as deliberações e os Programas, projetos e serviços previstos no Plano Municipal de Assistência Social de Florianópolis, de forma a podermos constatar se as deliberações das I e II Conferência Municipal, se constituíram, de fato, em um instrumento de Planejamento da Política, considerando a sua configuração no Plano 1997-2000.

Apontamos a seguir Programas e Projetos definidos neste Plano:

**Quadro XXVIII - Plano Municipal de Assistência Social**

PROGRAMAS	PROJETOS
Programa de Apoio e assistência Social Emergencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assistência Social emergencial</li> <li>▪ Projetos de Apoio Casa Social (atendimento ao migrante e pop. De rua)</li> <li>▪ Casa de Apoio para Mulheres vitimas de Violência;</li> <li>▪ Banco da Solidariedade</li> </ul>
Programa Renda Mínima e Suplementação Alimentar	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bolsa Escola;</li> <li>▪ Suplementação alimentar as famílias carentes;</li> <li>▪ Projeto Renda Mínima Familiar</li> </ul>
Programa de Assistência Sócio Jurídica	
Programa de orientação e encaminhamento da pessoa Portadora de Deficiência	
Programa Geração de Renda	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organização de Frente de Trabalho;</li> <li>▪ Incentivo e Apoio a Grupos de Produção e Cooperativa;</li> <li>▪ Rede estratégica de Desenvolvimento econômico e social;</li> </ul>
Programa de Capacitação profissional	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Curso de capacitação profissional em comunidades;</li> <li>▪ Centros de Profissionalização Popular;</li> </ul>
Programa e Orientação ao Trabalho	
Programa de Orientação e Apoio Sócio familiar	
Programa Atenção a criança e adolescente em comunidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Educação Complementar</li> <li>▪ Abordagem de rua</li> <li>▪ Alerta criança</li> <li>▪ Guias Mirins</li> <li>▪ Casa da liberdade</li> </ul>
Programa de Acolhimento e recuperação para crianças e adolescente dependentes químicos	
Programa e acompanhamento aos adolescentes sob medida sócio educativa	
Programa Proteção especial a criança e adolescente em situação de risco	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Família Acolhedora;</li> <li>▪ Casa de Passagem;</li> <li>▪ Casa lar;</li> <li>▪ Centro de Referência e acolhimento para Adolescente;</li> <li>▪ SOS criança.</li> </ul>
Atenção a 3ª Idade	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organização de grupos de convivência;</li> <li>▪ Centro Integrado atendimento a 3ª idade;</li> <li>▪ Alfabetização para a 3ª idade;</li> </ul>
Apoio e assessoria a entidades não	

governamentais	
Programa Acompanhamento Social as Comunidades Carentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoio e assessoria as organizações comunitárias;</li> <li>▪ Educação ambiental;</li> <li>▪ Acompanhamento social as famílias com desnutrição;</li> </ul>

Ao analisarmos as deliberações da I Conferência Municipal de Assistência Social, constatamos que as mesmas foram incorporadas pela II Conferência Municipal de Assistência Social, desta forma também contempladas no Plano 1997-2001.

Um ponto relevante foi a urgência de se criar os Conselhos, não somente o da Assistência Social mas também o Conselho do Idoso. Essa urgência se deu, por duas vertentes: por um lado a mobilização da Sociedade civil através do Fórum de Assistência Social e por outro os requisitos formais por parte do governo Federal para o repasse de recursos financeiros aos municípios. Nessa perspectiva, de acordo com Paiva (2001) há um desencontro técnico que restringe a agenda de implantação do sistema descentralizado e participativo a uma dimensão puramente tecnocrática, excessivamente preocupada com os instrumentos formais de gestão financeira.

Ainda com relação a I Conferência, constatamos que as deliberações se deram no sentido de conhecer e levantar as expressões da questão social do período, contudo, suas deliberações não foram direcionadas para a implantação de programas e projetos que dessem conta da demanda levantada.

Com relação a II Conferência Municipal, podemos constatar através do quadro III que as deliberações se direcionaram a programas, projetos e serviços, o que permite inferir que essa Conferência confirmou suas prerrogativas enquanto *locus* de avaliação e proposição da assistência social. Nessa perspectiva podemos

afirmar que este espaço foi um instrumento que subsidiou a formulação do Plano Municipal, numa concepção de aproximação com a realidade local em função de que os programas, projetos e ações, tiveram sua gênese a partir de amplo debate sobre as expressões da questão social do município no âmbito das Conferências.

Desta feita, constatou-se nessa Conferência a possibilidade do plano ser de fato um instrumento de planejamento a partir do desvelamento da realidade local e não apenas um mero mecanismo burocrático.

A partir destas constatações podemos concluir que um dos princípios da LOAS, que diz respeito à gestão como um processo democrático e participativo, foi assegurado, uma vez que o deliberado na Conferência consolidou-se através do plano. Corroborando a afirmação de Paiva (2001,p.58), podemos perceber que no caso do Plano Municipal de Assistência Social, de fato, trata-se da remissão aos dados conjunturais como forma de aprofundamento da análise sobre o contexto político institucional afeto a área da assistência social.

Contudo, mesmo constatando que as deliberações da conferência foram inseridas neste Plano Municipal, o que pode ser considerado um avanço na Política, ao avaliarmos o quadro XXVIII, quanto aos programas e projetos, verificamos que as nomenclaturas com relação à assistência social, mostram pulverização de órgãos e ações, o que pode levar a constatação de um conhecimento incipiente com relação as diretrizes e princípios da LOAS, além da ausência de uma “vontade política” em romper com a cultura da assistência social direcionada a ações emergenciais e pontuais.

Observa-se, dessa forma, que com relação ao Comando único, o mesmo não seguia o previsto na LOAS, quanto a sua organização estrutural e técnica. Assim concordamos com Paiva ( 2001,p.56), quando afirma:

sem uma discussão mais profunda nomeiam-se essas secretarias ou órgãos afins com “apelidos”, aquelas referências do tempo da não política, na fase pré constitucional, como “Ação Social”, “Desenvolvimento Social”, “solidariedade”, “ Família”, entre outros termos que não só utilizam uma nomenclatura equivocada do direito social afirmado na seguridade social, mas na maioria das vezes retratam uma concepção equivocada da própria área.

### 3.4.2 Relação das deliberações sobre Gestão e o controle social da II Conferência Municipal de Florianópolis e Plano Municipal de 2000 -2001

O Plano de Assistência Social, gestão 2000 - 2001, foi elaborado com base nas deliberações da II Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em 1997 e na I Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em 1996, conforme consta na apresentação do referido Plano.

O Plano, inicialmente, indica a caracterização geral do Município de Florianópolis, a partir dos dados populacionais, sendo que o total é de 271.281 hab<sup>24</sup> (duzentos e setenta e um mil e duzentos e oitenta e um), configurados nos aspectos sociais da seguinte forma:

- 139.841 (cento e trinta e nove mil oitocentos e quarenta e um) mulheres;
- 131.440 (cento e trinta e um quatrocentos e quarenta) homens;
- População de rua : 150 pessoas cadastradas;
- 46 comunidades empobrecidas;
- crianças e adolescentes até 17 anos: 89.738 (oitenta e nove mil setecentos e trinta e oito);
- Idosos, 21.522 (vinte e um mil quinhentos e vinte e dois);
- Violência Contra a Mulher, 5.200 (cinco mil e duzentos) Boletins de ocorrências registrados na Delegacia da Mulher;

---

<sup>24</sup> Fonte; Plano Municipal de Assistência Social 200-2001- dados de contagem da população com base em dados

- Pessoas com Deficiência: 600 (seiscentas pessoas) identificadas;

Da mesma forma como demonstrado no Plano anterior, com relação a estrutura organizacional do município para a Assistência Social, persistia a ausência no Município de um órgão específico que coordenasse e articulasse a política de assistência Social, sendo os Programas e serviços gerenciados por diferentes órgãos municipais. O então Departamento de Desenvolvimento Social, era ligado a Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social.

O Plano aponta para a necessidade de criação de um Comando Único, conforme enfatizado no próprio documento (2000-2001), que afirma que o Departamento de Desenvolvimento Social tem urgência em adquirir o caráter oficial de Secretaria, conforme um dos indicativos da II Conferência Municipal de Assistência e do Seminário Municipal de Assistência Social ( Novembro de 1999).

Para concretização desta análise é mister efetuarmos mais uma analogia entre as deliberações e os Programas, projetos e serviços previstos no Plano Municipal de Assistência Social de Florianópolis para podermos constatar se as deliberações das I e II Conferência Municipal, se constituíram, de fato em um instrumento de Planejamento da Política, considerando a sua configuração no Plano 2000-2001. Salientamos que estamos considerando aqui, as deliberações das I e II Conferências Municipais, devido a alteração na periodicidade da realização da mesma, de dois em dois para de quatro em quatro anos.

Apontamos a seguir Programas e Projetos definidos neste Plano:

#### **Quadro XXIX– Plano Municipal de Assistência Social**

PROGRAMAS	PROJETOS
Orientação e Apoio Sócio familiar	
Atenção e Proteção a Criança e Adolescente em Comunidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centro de Educação Complementar</li> <li>▪ Futuro Criança</li> <li>▪ Casa da Liberdade;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agente Jovem de desenvolvimento Social e Humano;</li> <li>▪ Centros da Juventude</li> </ul>
Proteção Especial a Crianças e Adolescentes em Situação de Risco	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abordagem de Rua ;</li> <li>▪ Guias Mirins;</li> <li>▪ Casa de Passagem;</li> <li>▪ SOS Criança;</li> </ul>
Apoio e assistência Social e Emergencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assistência Sócio emergencial;</li> <li>▪ Apoio e atendimento a população em situação de rua;</li> <li>▪ Casa de Apoio Social;</li> </ul>
Renda Mínima Familiar	
Assistência Sócio jurídica	
Atenção a terceira Idade	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organização e Dinamização de Grupos de Convivência;</li> <li>▪ Vivendo e Aprendendo;</li> <li>▪ Organização e Apoio as práticas culturais, recreativas e de lazer para a terceira idade;</li> <li>▪ Centro de integração de atendimento a terceira idade;</li> </ul>
Habitação Urbanização de áreas de interesse social	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acompanhamento Social as famílias com desnutrição das comunidades do Continente;</li> <li>▪ Educação Ambiente de entidades de interesse Social da região do Monte Cristo;</li> <li>▪ Reasentamento de famílias ocupantes de áreas públicas e ou de risco;</li> <li>▪ Participação Comunitária e Desenvolvimento Comunitário</li> </ul>

Ao analisar a gestão descentralizado e participativa da LOAS, a II Conferência apontou aspectos negativos e positivos do sistema, que fizeram parte das deliberações. Essa questão foi destacada no Plano Municipal 2000 e 2001, no item avaliação, o qual teve como objetivo destacar estes avanços e retrocessos, no sentido de avaliar a política do Município.

Ao analisarmos os aspectos negativos apontados por esta Conferência, e constantes no Plano Municipal, verificamos a dificuldade que o município apontou para a concretização da gestão do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. Este aspecto fica evidenciado quando a conferência traz o desconhecimento da LOAS, o descompasso entre as três esferas de Governo

quanto à a descentralização das decisões, a determinação vertical na implantação de programas, restando evidenciado também nos debates, de um lado, a forma autoritária como o governo federal encaminhou o processo de descentralização, delegando responsabilidades e deveres aos Municípios sem oferecer condições necessárias para por em execução os programas propostos e, de outro, a sociedade civil compreendendo que a responsabilidade pela execução da política é somente do Governo.

Neste sentido a descentralização não apontou para um processo democrático, que viabilizasse a participação da sociedade e acabou por se caracterizar como um processo vertical.

Seguindo os princípios da Constituição Federal, a LOAS inovou ao trazer para o cenário da Política de Assistência Social, uma forma de Gestão pautada na idéia da descentralização e da participação. Contudo, para que este processo ocorra de fato, um dos fatores necessário é que todos os atores envolvidos tenham conhecimento da legislação que norteia a política de assistência social, bem como uma participação politicamente qualificada da sociedade civil, com o entendimento de que a construção da agenda pública não é exclusividade do governo. O objetivo principal da participação em espaços públicos, como por exemplo nas Conferências, é dar visibilidade às demandas das parcelas excluídas e incorporá-las à agenda do Governo.

Outro ponto relevante foi o fato de os participantes da II Conferência apontaram como marco inicial do processo de conhecimento da LOAS, a própria Conferência, que teve como finalidade debater o sistema descentralizado e participativo, com vistas ao controle social o que naquele momento serviu como um instrumental informativo sobre o Sistema.

Com relação às deliberações da II Conferência, apontadas no quadro XVII e comparando-as com as propostas do Plano 2000-2001, que constam no quadro XXIV, podemos inferir que este Plano contempla as mesmas ações já propostas no Plano 1997- 2000 (quadro XI), sendo que o Município não propôs alterações significativas na política de assistência social, permanecendo com ações fragmentadas, sem um processo descentralizado da política, ficando a Assistência Social ainda como um Departamento vinculado à Secretaria da Saúde. Tal fato evidencia o continuísmo nas ações, não caracterizando a consolidação de uma política articulada com vistas a um planejamento efetivo que possa contemplar a rede sócio-assistencial do Município e os destinatários da política.

Nesse sentido, a Assistência Social deve ser politicamente coordenada por órgão especificamente constituído para esta finalidade. O Comando Único evita a dispersão de recursos, a superposição de programas e gastos e identifica no âmbito do governo o responsável pela condução da política.

Destacamos que o Plano Municipal 1997 - 2000, cumprindo o deliberado na II Conferência, incorporou, como política de atendimento, a Programa para Mulheres Vítimas de Violência, não permanecendo este Programa como proposta no Plano 2000-2001. Na análise do plano não encontramos justificativa para esta retirada, e o que nos parece bastante contraditório é que este mesmo plano traz em seu bojo, dentre os indicadores sociais, mulheres vítimas de violência, não apontando esta política como proposta de ação. Isso nos leva a constatar que o plano não reflete alguns indicadores sociais e que aponta para a não articulação das políticas públicas.

Nessa perspectiva, conforme aponta Pereira (1997, p.40)

a assistência social é estratégia de ação ou linha de ação coletiva que concretiza direitos junto aos cidadãos que dela necessitam, ou

seja, daqueles que estão previstos na LOAS. Sendo política ela não comporta improvisações mas se identifica com um processo pensado e planejado de escolha, tomada de decisões e decisões tomadas. Isto supõe formulação e administração de políticas, eleição de objetivos e critérios de atendimento e definição de estratégias e prioridades.

Pode-se afirmar que a formulação de uma política de assistência social, que pressupõe planejamento das ações, não pode se dar de forma desarticulada com os demais segmentos que compõe o contexto sócio-assistencial do Município, ou seja, sem a intersectorialidade com as demais políticas públicas, com os conselhos e com as entidades de assistência social, o que ocorre é a fragilização da definição de estratégias e prioridades para a consecução da Política no Município.

### 3.4.3 Relação das deliberações sobre Gestão e controle social da III Conferência Municipal de Florianópolis e Plano Municipal de 2002 - 2005

O Plano de Assistência Social, gestão 2002 - 2005, foi elaborado com base nas deliberações da III Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em 2001 e nos indicativos dos 8 (oito)<sup>25</sup> encontros temáticos junto as Organizações Governamentais, conforme consta na Apresentação do referido Plano.

O Plano, inicialmente, indica a caracterização geral do Município de Florianópolis, a partir dos dados referentes à população que totaliza 342.315 hab<sup>26</sup> (trezentos e quarenta e dois trezentos e quinze), configurados nos aspectos sociais da seguinte forma:

- 176.621 (cento e setenta e seis mil seiscentos e vinte e um) mulheres;
- 165.694 (cento e sessenta e cinco mil seiscentos e noventa e quatro) homens;

---

<sup>25</sup> Os encontros temáticos foram de iniciativa do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis, e tiveram a finalidade realizar um debate com as entidades de assistência social do município, antecipando a a Conferência, contudo estes encontros foram por segmento de atendimento.

- População de rua : 174 pessoas cadastradas;
- 50 comunidades empobrecidas;
- crianças e adolescentes até 17 anos: 101 422 (cento um mil quatrocentos e vinte e dois);
- Idosos, 28.816 (vinte e oito mil setecentos e dezesseis);
- Violência Contra a Mulher, 6.697 (seis seiscentos e noventa e sete) Boletins de ocorrências registrados na Delegacia da Mulher;
- Pessoas com Deficiência: 1400 (mil e quatrocentos) identificadas;

Neste Plano, constatou-se a criação do Comando Único da Assistência Social, criado em 2001 e denominado Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social.

De acordo com Paiva (2001,p.57),

a organização do Comando Único tem assumido um lugar estratégico na agenda das políticas sociais e da assistência social, na medida em ela permite encaminhar, de uma maneira muito clara e democrática, o problema do financiamento das políticas públicas, contextualizando de uma maneira mais coerente, transparente e mais adequada ao controle social e a participação popular.

Como forma de efetuarmos uma comparação entre as deliberações e os Programas, projetos e serviços previstos no Plano Municipal de Assistência Social de Florianópolis para podermos constatar se as deliberações da III Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em 2001, se configuraram em um instrumento de Planejamento da Política, consideramos o Plano 2002-2005. Importa destacar que neste período a realização das Conferências voltaram a ter a periodicidade de dois em dois anos, conforme previsto na LOAS.

---

<sup>26</sup> Fonte: Plano Municipal de Assistência Social de Florianópolis 2002-2005-. Dados do IBGE 2000.

Salientamos que este quadro tem uma configuração diferenciada quanto a sua formatação, partindo de programas e projetos em duas perspectivas: os em execução e os a serem implantados, tornando mais compreensível a leitura dos dados coletados.

**Quadro XXX-** Destacamos a seguir Programas e Projetos definidos nesse Plano:

<b>Programas e Projetos em execução</b>	<b>Programas e Projetos à serem implantados</b>
Centro de Atenção a Família / Cidade da Criança	Programa Renda Mínima para o Idoso – Lei nº 533/98
Orientação e Apoio Sócio- Familiar	Rede Cidadão da Gente
Centro de Educação Complementar - CECs	Centro de Atenção Diária
Casa da Liberdade	Central de Atendimento ao Migrante
Agentes Jovens de Desenvolvimento Social e Humano	Casa de Apoio e Proteção à Mulher
Guias Mirins	Casa de Apoio Social
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Centro Integrado de Atendimento à Terceira Idade - CIAT
SENTINELA/ACORDE	Disque Idoso
S.O.S Criança	
Casa de Passagem	
Assistência Pública e Cidadania	
Assistência Sócio -Jurídica	
Abordagem de Rua -Uma Proposta Sócio Educativa de Inclusão Social	
Capacitação Profissional: - Formação de Parcerias para Execução de Oficinas Profissionalizantes, de Trabalho e Geração de Renda; - Execução de Cursos de Qualificação Profissional; - Parceria para formação de Assessoria de Empreendimentos Produtivos	
Geração de Renda - Organização de Empreendimentos Produtivos - Disseminação da idéia Organização de Empreendimentos Produtivos Auto-gerenciamento e Inserção do Produto no Mercado - Desenvolvimento de Empreendimentos Produtivos e de Geração de Renda na Região do Chico Mendes	
Atendimento às Demandas Habitacionais	
Ação Comunitária para o Desenvolvimento	

Social Integral junto as Áreas de Interesse Social	
Apoio Técnico Financeiro à ONG Conveniadas	
Organização e Dinamização de Grupos de Convivência	
Organização e Apoio às práticas Culturais, Educativas e de Lazer para a Terceira Idade	
Atividades Físico - Recreativas para Idosos	

Esta III Conferência, no que diz respeito a gestão da política, apontou como deliberações alguns indicativos para a política do Município na medida em que de acordo com o Plano 2002- 2005, ela discutiu sobre a gestão da política , considerando a necessidade de atuar geograficamente por regiões do Município, visando trabalhar de forma integrada, procedendo diagnóstico, levantando serviços existentes e demanda reprimida. Com isso, buscou-se efetivar esta atuação através de uma experiência piloto de integração das políticas públicas, articulando os serviços prestados pelo poder público e pelas entidades não governamentais.

Com base nas deliberações foram formuladas propostas de operacionalização no capítulo III do Plano, conforme abaixo relacionados, no sentido de viabilizar a gestão descentralizada e participativa da assistência social com vistas ao controle social:

- Realização de “Diagnóstico Social do Município”, através do levantamento, cruzamento de dados sobre os principais indicadores e caracterizando a realidade que envolve os segmentos populacionais destinatários da assistência social;
- Organização de um “Banco de Dados” e de informações da área social junto a Secretaria da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social;
- Planejamento regionalizado de implantação e implementação de ações básicas da Assistência Social, priorizando as áreas de acordo com a identificação de

demandas e serviços existentes com indicação de regiões tais como: Chico Mendes, Maciço Central, Saco Grande II e outras, devendo iniciar com comunidades do Chico Mendes, a partir de projetos e serviços voltados para crianças e adolescentes;

- Construção de uma rede de ações integradas e em complementaridade dos serviços de assistência social, envolvendo também as áreas da saúde, educação, habitação, trabalho, cultura e lazer, a partir da regionalização
- Redimensionamento e qualificação de estruturas e equipamentos existentes para ampliação e melhoria do atendimento das demandas da área social;
- Continuidade e ampliação de parcerias (convênios), com organizações que desenvolvem Programas e ou serviços de assistência social no Município;
- Apoio e incentivo a capacitação permanente de voluntários, funcionários e profissionais que prestam serviços junto aos destinatários da assistência social;
- Criação de novos mecanismo e potencialização das estruturas da SHTDS, tais como: estruturação de um setor de apoio às ONG e outro de planejamento, ampliação do número de profissionais, investimento na capacitação de recursos humanos da secretaria e das ONG para apoio, assessoramento e monitoramento as organizações que desenvolvem assistência social;
- Implantação gradativa do programa renda mínima familiar, iniciando pela efetivação da Lei Municipal 5330/98<sup>27</sup>
- Incremento aos serviços de atendimento às famílias em vulnerabilidade social, viabilizando a concessão de benefícios eventuais<sup>28</sup>, através de auxílio financeiro.

---

<sup>27</sup> Lei Municipal que concede subsídio financeiro mensal a idosos portadores de doenças crônicas ou incapacitadoras.

<sup>28</sup> Trata-se dos auxílios natalidade e mortalidade antes concedidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, que após a LOAS passa a ser responsabilidade do Município e do Estado

Percebemos que a II Conferência, que tinha como tema central a avaliação do sistema descentralizado e participativo da assistência Social, destacou os aspectos positivos (avanços) e negativos (dificuldades), não apontando alternativas propositivas capazes de equacionar os entraves para a implementação desse Sistema. Já a III Conferência além do seu caráter avaliativo teve como característica marcante o caráter propositivo, na medida em que traduziu no Plano Municipal as diretrizes para a operacionalização do Sistema Descentralizado e Participativo com a finalidade de dar direção à política de acordo com o preconizado na LOAS.

Ao avaliarmos as deliberações da III Conferência verificamos que as mesmas foram incorporadas no Plano Municipal 2002-2005, servindo de sustentação ao planejamento Municipal da política de Assistência Social.

Estabelecendo um paralelo entre as I, II e III Conferências Municipais constatamos que determinadas deliberações vêm sendo constantemente apropriadas em todos os planos, como casa de Apoio e Proteção à Mulher; Casa De Apoio Social (atendimento ao Morador de rua); Centro Integrado de Atendimento a Terceira Idade; Programa de Renda Mínima para o Idoso.

Outro ponto em destaque, é que novas deliberações foram incorporadas ao Plano, como a central de atendimento ao Migrante, central de atenção diária ( dependente químico) e disque idoso. Tais demandas surgiram a partir da análise de indicadores sociais sugeridos no Plano 2002-2005.

Destacamos também neste Plano a inserção de Programas de âmbito Federal, tais como, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e o Programa de Combate ao Abuso Sexual e Comercial Infanto-Juvenil. Este fato se traduz na afirmação de PAIVA (2001.p. 59), quanto à verticalização dos programas e projetos,

Na história da implantação da LOAS alguns elementos de conjuntura têm sido determinantes para o deciframento das contradições que peculiarizam a cena atual. O processo de implantação da LOAS nos estados e municípios, ao que parece, pela agenda do Governo Federal excetuando-se importantes experiências, em geral conduzidas pelas administrações de orientação democrático-popular. Afora a orientação política neoliberal do Governo Federal em si desarticulada em termos de propostas efetivas há um desencontro técnico, que restringe a agenda do sistema descentralizado e participativo a uma dimensão puramente tecnocrática, excessivamente preocupada com os instrumentos formais de gestão financeira

Nessa direção, podemos inferir que a construção de uma agenda pública não pode ser direcionada pelo governo; é necessário um debate amplo e irrestrito sobre a política, com a gestão dos demais entes federativos e sociedade civil, através das instâncias que pressupõe participação, com vistas ao controle social, tais como, Conselhos, Fóruns, Comissões Intergestores, Conferências, entre outros mecanismos de controle e gestão da política.

#### 3.3.4. Considerações sobre as deliberações da IV e V Conferência Municipal de Assistência Social

A lógica do Plano Municipal de Assistência Social de 2006 a 2009 deverá incorporar as deliberações da IV e V Conferências. Esse plano, contudo, encontra-se em processo de elaboração, uma vez que a IV conferência ocorreu em 2003 e a V ocorreu em 2005, e estes instrumentos de planejamento são plurianuais.

Com a instituição da NOB/SUAS 2005, baseada na Política Nacional de Assistência Social/2004, são funções da Assistência Social a proteção social, hierarquizada entre proteção básica e proteção especial e, ainda, conforme níveis de complexidade do processo de proteção em decorrência do impacto desses riscos no

indivíduo e em sua família, a defesa dos direitos sócio-assistenciais e a vigilância social.

Essa nova formatação da Assistência Social deverá ser incorporada na estrutura do plano, aí incluída: o redesenho das organizações e dos serviços; definição de competências; reordenamento das ações sócio-assistenciais nos territórios vividos, tornando as demandas territoriais visíveis num movimento inclusivo com indicadores de realidade e com um novo olhar sobre a distribuição sócio-territorial; prestação de serviços reordenados considerando os níveis de complexidade e porte de municípios; reconhecimento de demandas dos territórios de forma geo-referenciada e nova lógica de gestão e financiamento.

Dessa forma, pode-se deduzir que esse sistema possibilitará um planejamento mais aproximativo com as demandas suscitadas pelas expressões da questão social no município, uma vez que ratificará a importância dos indicadores sociais dentro de uma perspectiva territorial, procedendo à identificação e mapeamentos das situações de vulnerabilidade social e risco, distribuição territorial da demanda com indicação de itinerários, identificação de abrangência, especificação de serviços (de emergenciais e estruturantes), indicadores de qualidade e alcance social, definição de custos dos serviços, articulação de indicadores sociais e reconhecimento de demanda potencial por inclusão.

Para concluirmos esta análise, concordamos com a ideia de Paiva (2001,p.62) no sentido de que a implantação da política de Assistência Social, não é automática. Não é pelo fato de a LOAS ter afirmado e desenhado a Assistência Social como política pública que ela se transforma mecanicamente em documento auto aplicável. Assim, para ser implantada pelo governo municipal é preciso que se sistematizem os objetivos, os princípios, os critérios de atendimento, a rede de

serviços, as ações prioritárias, público demandante, recursos, enfim, todas as informações e itens que se tornaram necessários à organização do sistema de direitos em âmbito municipal, e ao processo de prestação dos benefícios, serviços e programas assistenciais e dos projetos de enfrentamento à pobreza, segundo a formação local, pensada e desenhada conforme as necessidades e potencialidades do município.

Ao finalizarmos este estudo e partindo de um dos objetivos centrais desta pesquisa, que seria analisar se as Conferências se constituem em instrumentos potencializadores do planejamento da gestão da política de assistência social no Município de Florianópolis, identificamos que de acordo com seu preceito legal as Conferências, conforme previstas na LOAS, representam um *lócus* de avaliação e proposição para a política. O plano, por sua vez, na medida em que absorve e incorpora as deliberações e debates das Conferências e atende aos dispositivos previstos na mesma lei e em normas posteriores, mostra-se como um instrumento capaz de desvelar a realidade social, podendo apontar as expressões das questões sociais partindo dos indicadores sociais.

Diante dessa concepção de plano e Conferência, tendo sempre em vista a gestão descentralizada e participativa da Assistência Social, podemos perceber que a relação entre Conferência e Plano se concretiza através das deliberações que são produtos legítimos do debate da política de assistência social por parte dos atores envolvidos na perspectiva de um processo democrático e participativo.

Democratizar neste sentido, de acordo com Raichelis (2001, p.106), significa ampliar os fóruns de decisão política extrapolando os condutos tradicionais de representação, incorporando novos protagonistas, gerando uma interlocução pública capaz de articular acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas.

No item conclusivo deste trabalho pretendemos traçar algumas ponderações finais acerca desse processo no município de Florianópolis, sinalizando a potencialidade das Conferências Municipais no sentido de incidir na formatação dos Planos Municipais de Assistência Social e contribuir para a definição sistemática e articulada das ações relacionadas à gestão descentralizada e participativa dessa política no município.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho discutimos as Conferências de Assistência Social como instrumento potencializadores do planejamento dessa política no Município de Florianópolis. Para apreensão de tal objeto de pesquisa utilizamo-nos da pesquisa exploratória que nos permitiu investigar tanto o percurso histórico de realização dessas Conferências bem como sua forma de organização, temas norteadores para debate, palestrantes que contribuíram no sentido de informar os participantes quanto aos conteúdos inerentes a LOAS e seus desdobramentos teóricos e, acima de tudo, as deliberações que delas emanaram em direção à definição da política em âmbito local.

Esta aproximação, como já afirmado, foi realizada através de pesquisa documental que nos possibilitou a coleta de dados das 5(cinco) Conferências Municipais de Assistência Social, de Três Planos Municipais de Assistência Social, além dos conteúdos e alterações atinentes à Lei Orgânica de Assistência Social, às Normas Operacionais básicas da Assistência Social e da Política Nacional de Assistência Social. As Conferências de âmbito nacional foram igualmente estudadas, de modo a termos mais elementos para a compreensão e apreensão de todo esse processo. Estudiosos e pesquisadores da área, tais como, Aldaíza Sposati, Heloisa Oliveira, Maria Carmelita Yazbek, Rosa Stein, Beatriz Paiva, entre outros, forneceram, por meio de suas publicações, referências teóricas indispensáveis à construção desse estudo.

Vimos no decorrer deste trabalho que a história da Assistência Social tem sua gênese na cultura da benesse e do clientelismo, cultura essa que toma novo

rumo com as definições dos marcos legais dessa política a partir da Constituição Federal de 1988.

As primeiras intervenções do Estado nesse campo tiveram início em meados do século XX por meio da previdência sócia, ou seja, a partir de legislações previdenciárias e trabalhistas que garantiam direitos apenas aos cidadãos que eram reconhecidos e legitimados no mundo do trabalho. Para Santos (1988, p.61) esses seriam:

Todos aqueles membros da comunidade que se encontram em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei.

Sob essa ótica foram criados instituições e programas de caráter social vinculados a previdência social visto que não havia um aparato institucional específico para o atendimento das expressões da questão social. Sobre a Assistência Social, Faleiros (1980) informa que “No Brasil a Assistência Social estatal/federal era vinculada a LBA. Nos estados, os órgãos de prestação de assistência eram vinculados ao executivo e não raro as primeiras damas”.

Nos anos de 1980 emergem no cenário das políticas sociais as organizações não governamentais assumindo o papel do Estado na discussão sobre o crescente pauperismo da população, adentrando, dessa forma, na prestação de serviços públicos e assim contribuindo para a terceirização das políticas públicas, desresponsabilizando o Estado quanto ao cumprimento do seu papel.

A partir de 1985, intensifica-se a mobilização social em direção a concretização de um sistema de proteção social mais justo.

Em 1988, com a promulgação da constituição Federal a Assistência Social passa a incorporar a Seguridade Social, sendo então definida como política de

Estado, ainda que sua regulamentação ocorreu em 1993 através da Lei Orgânica da Assistência Social.

Essa lei introduziu uma nova concepção de Assistência Social que passou a configurar-se como política pública, dever do Estado e direito do cidadão.

A LOAS estabeleceu objetivos, princípios e diretrizes para o funcionamento do novo sistema de gestão da política pautados na descentralização Política e administrativa, no comando Único em cada esfera de governo, na participação da população através de organizações representativas com vistas a formulação e controle das ações e demarcou, principalmente, a primazia da responsabilidade do Estado na distintas instâncias de poder.

A LOAS, portanto, instituiu um sistema descentralizado e participativo de Assistência Social que é formado por organizações de Assistência Social e por um conjunto de instâncias de gestão, negociação, pactuação e deliberação, com destaque para a necessária instalação ou definição de comando único no âmbito do poder executivo em cada esfera de governo, Conselho de Assistência Social e Conferências, além dos Planos e Fundos alimentadores do novo sistema.

Constatamos, assim, que a assistência social teve uma nova formatação organizacional e administrativa capaz de possibilitar o fortalecimento de canais de democracia participativa e controle social, sendo as Conferências um desses importantes canais. Considerando sua relevância no sentido de deliberar acerca da política de Assistência Social é que a definimos como locus privilegiado para a investigação cujos resultados este trabalho se propôs a apresentar.

Esses Fóruns deliberativos previstos na LOAS se constituem importantes mecanismos de proposição e avaliação da política de Assistência Social. Isso foi possível constatar no decorrer do estudo realizado, uma vez que, ao deliberar de

forma ampla sobre os rumos da política, as Conferências denotam, de fato o quanto pode contribuir no sentido de aperfeiçoar o sistema descentralizado e participativo em questão.

Com o intento de avaliar essa política, foram realizadas de 1995 a 2005, 5(Cinco) Conferências nas três esferas de governo e suas deliberações, especialmente no âmbito do município de Florianópolis se deram, em síntese, em torno dos seguintes pontos:

1. I Conferência de Assistência Social (1995);
  - Criação do Conselho Municipal de Assistência Social;
  - Conhecimento das expressões das questões sociais do Município;
2. II Conferência de Assistência Social (1997)
  - Preocupação com a implantação de programas, projetos, serviços e benefícios no município;
  - Avaliação da política municipal, pontos negativos (falta de publicização da política, falta de conhecimento da LOAS, desarticulação do fórum) e positivo (criação do Conselho, plano e fundo).
3. III Conferência de Assistência Social (2001)
  - Necessidade de articulação do fórum;
  - Debate mais preciso sobre a gestão descentralizada e participativa da Assistência Social (diagnóstico do Município, construção de redes, capacitação permanente, implantação dos programas, projetos, serviços e benefícios);
4. IV Conferência de Assistência Social (2003)
  - Rearticulação do fórum;

- Visibilidade da política de Assistência Social;
- Reafirmado a necessidade de implantação de Programas, deliberados nas demais conferências, tais como, casas de apoio a mulher vítima de violência, política de atendimento ao morador de rua;
- Interface com as demais políticas públicas;
- Necessidade de conhecimento da política de assistência social através da LOAS;

#### 5. V Conferência Municipal de Assistência Social (2005)

- Redesenho das organizações e serviços;
- Reordenamento das ações sócio assistencial;
- Demandas territoriais mais visíveis, com indicadores de realidade e com novo olhar sobre a distribuição sócio-territorial;
- Política de recursos humanos;
- Reafirmou a implantação de programas e serviços, como casa de apoio à mulher vítima de violência, política de atendimento para moradores de rua, benefício de caráter eventual, entre outros.

O cotejo das deliberações das Conferências com os Planos Municipais de Assistência Social permite-nos afirmar que as Conferências fornecem elementos decisivos para a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social do Município de Florianópolis numa perspectiva do planejamento de ações, programas, serviços e benefícios voltados à realidade local. Ou seja, ao incorporarem essa realidade, que foi amplamente discutida nas conferências, os Planos de Assistência Social podem, de forma mais efetiva, contemplar os interesses e demandas de um conjunto de instâncias de execução dessa política.

É nesta direção que apontamos que as Conferências Municipais de Assistência Social de Florianópolis, se constituíram em um fórum que, através das deliberações, vêm imprimindo uma nova direção à política de assistência social. Tal constatação só foi possível a partir do estudo dos Planos Municipais de Assistência Social, elaborados a partir das Conferências, estudo este que permitiu que se percebesse, a cada novo plano, novos avanços e o amadurecimento contínuo e progressivo em sua formulação com vistas à implantação efetiva da política em âmbito local.

Ou seja, Os Planos Municipais de Assistência Social de Assistência Social traduzem as deliberações das Conferências Municipais, na medida em que incorporam em seu bojo as propostas debatidas quanto a política pública de Assistência Social.

Por outro lado, cabe ressaltar que a avaliação da política de Assistência social, por meio das Conferências, nos indicam que mesmo que o município incorpore suas deliberações, necessita avançar na gestão da política, que ainda se mostra fragmentada e focalizada. Localiza-se aí, mais uma vez o potencial das Conferências no sentido de fortalecer os propósitos da assistência Social. Ou seja, ao mesmo tempo em que elas propõem e deliberam acerca do sistema, são capazes de avaliá-lo ao longo do tempo e apontar, desse modo, em que medida as deliberações antes sinalizadas, tem sido ou não incorporadas e direcionadas à ações efetivas, capazes de atender as necessidades sociais em âmbito municipal.

Como espaços públicos de debate da assistência social, portanto, as Conferências podem, por certo, contribuir nessa direção. Democratizar sempre mais esses espaços e controlar a efetividade de suas deliberações com vistas à fortalecer uma gestão democrática e participativa dessa política é um exercício que

exige a presença constante de sujeitos sociais vigilantes e atentos aos rumos da Assistência Social, seus avanços, desafios, possibilidades e perspectivas de equacionamento de suas principais requisições como política pública de direito do cidadão e dever do Estado.

## REFERÊNCIAS BIBLIGRÁFICAS

ABONG. **Conferência da Criança e do Adolescente - Assistência Social**. Brasília: ABONG, nov. de 2005.

ABONG. **Política de Assistência Social: Uma trajetória de avanços e desafios**. Subsídios à III Conferência Nacional de Assistência Social. n. 30. Brasília: ABONG, nov. 2001.

ABONG. **O sistemas descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos**. Subsídios as Conferências de Assistência Social - I. n. 19. Brasília: ABONG, out. 1997.

ABONG. **O sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos**. Subsídios às Conferências de Assistência Social – II. n. 20. Brasília: ABONG, out. 1997.

BERGER, Luiza Maria L; CARVALHO, Valeria, Cabral. **SUAS em perspectiva**. Florianópolis, 2005. Relatório Mimeografado.

BRANCHES, Leonardo Narciso. **Cidadania e Transformação Social**. São Paulo, 1993. Relatório Mimeografado.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MPAS, jul. 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Norma Operacional Básica da Assistência Social. Avançando para a construção do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social**. Brasília: MPAS, dez. 1999.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Norma Operacional Básica da Assistência Social 2001: Que disciplina o processo de**

**descentralização política-administrativo da Assistência Social.** Brasília: MPAS, fev. 1997.

**BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME.** Estratégias e metas para a implementação da Política de Assistência Social no Brasil. In: **Desenvolvimento Social em debate – SUAS: Plano 10. n.2.** Brasília: **Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome/Secretaria e Avaliação e Gestão da Informação, 2005.**

**BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME.** **Política Nacional de Assistência Social, 2004.** Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, nov.2005.

BRAVO, Maria Inês de Souza; POTYARA, A. Pereira. (org.). **Política Social e Democracia.** São Paulo: Cortez, 2001.

CONFERÊNCIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 1, **Assistência Social, dever do Estado e Direito do Cidadão.** Relatório. Florianópolis: 1995.

CONFERÊNCIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 2, 1997, **Sistema descentralizado e participativo da Assistência Social: Construindo a Inclusão, universalizando direitos.** Relatório. Florianópolis: 1997.

CONFERÊNCIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 3, **Política de Assistência Social uma Trajetória de avanços e desafios.** Relatório. Florianópolis: 2001.

CONFERENCIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 4, 2003, Joinville. **Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – 10 anos de LOAS.** 2003.

CONFERÊNCIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 4, 2005, **SUAS – Plano 10, Estratégias e metas para a implementação da Política de Assistência Social no Brasil.** Relatório. Florianópolis: 2005.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 1, 1995, **Assistência Social, dever do Estado e Direito do Cidadão.** Relatório. Florianópolis: , 1995.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 2, 1997. **Sistema descentralizado e participativo da Assistência Social: construindo a inclusão, universalizando direitos.** Relatório. Florianópolis: , 1997.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 3, 2001,. **Política de Assistência Social uma trajetória de avanços e desafios.** Relatório. Florianópolis:2001

CONFERENCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 4, 2003, Florianópolis. **Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – 10 anos de LOAS.** Florianópolis: , 2003.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 5, 2005, Florianópolis. **SUAS – Plano 10, Estratégias e metas para a implementação da Política de Assistência Social no Brasil.** Relatório. Florianópolis: , 2005.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 1, 1995, Brasília. **Direito do Cidadão, e dever do Estado.** Caderno de textos n. 2. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social,1995.

CONFERENCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 1, 1995, Brasília. **Direito do Cidadão, e dever do Estado.** Relatório. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, nov. 1995.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 1, 1996, Brasília. **Direito do Cidadão, e dever do Estado.** Anais.Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social/CESPE / UNB, 1996.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 2, 1997, Brasília. **Sistema descentralizado e participativo da assistência Social: construindo a inclusão, universalizando direitos.** Anais. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 1997.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 2, 1997, Brasília. **Sistema descentralizado e participativo da Assistência Social: construindo a inclusão, universalizando direitos.** Relatório. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 1997.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 3, 2001, Brasília. **Política de Assistência Social uma Trajetória de avanços e desafios.** Relatório. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2001.

CONFERENCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 4, 2003, Brasília. **Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – 10 anos de LOAS.** Relatório. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social, dez. 2003.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 5, 2005, BRASÍLIA. **SUAS – Plano 10, Estratégias e metas para a implementação da Política de Assistência Social no Brasil.** Relatório. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, dez. 2005.

DANIEL, Celso. **Conselhos esfera pública e co-gestão.** In: CARVALHO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Claudia C. et. al. (org). **Conselhos Gestores de políticas publicas.** São Paulo: POLIS, 2000.

DAGNINO, Evelina. (org). **Sociedade Civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A politica social do estado capitalista: as funções da Previdência e Assistência Social.** São Paulo: Cortez, 1980. 175p.

GIL. Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa Social.** 5º ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Gloria. **Historia dos movimentos sociais e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros.** São Paulo: Loyola, 1995.

HELD, D. **Modelos de democracia.** Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto.** 2 ed. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1975.

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

OLIVEIRA, Heloisa Maria de. **Assistência Social: do discurso do estado à prática do Serviço Social.** 2 ed. rev. Florianópolis: ed. da Universidade Federal de Santa Catarina, 1992.

\_\_\_\_\_. **Cultura Política e assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais.** São Paulo: Cortez 2003.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **Assistência como política pública: uma contribuição para o estudo da LOAS.** Rio de Janeiro, 1993. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. **Plano Municipal de Assistência Social, 2002 – 2005.** Florianópolis, PMF: 2002.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000

SANTOS, Wanderlei Guilherme. **Década de espanto e uma apologia democrática.** Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SEIBEL, Erni José. **Cultura Política e Gestão Pública os limite políticos-administrativos para efetivação de políticas públicas.** 1996. Relatório Mimeografado

SILVA, Maria Lucia da. **Previdência Social um direito Conquistado: resgate Histórico, quadro atual e propostas de mudanças.** 2 ed.. rev ampl. e atual. Brasília: Ed. do autor, 1997.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS.** Palestra na IV Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: dez. 2003.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Assistência Social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1991.

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização político – administrativa na assistência social.** Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 59, mar. 1999.

TEIXEIRA, Elenaldo. **Conselhos de Políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa** In: CARVALHO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Claudia C. et. al. (org). **Conselhos Gestores de políticas publicas.** São Paulo: POLIS, 2000.

\_\_\_\_\_. **O local e o global – Limites e desafios da participação social.** 3 ed. Salvador: Cortez, 2002.

TELLES, Vera. **Sociedade Civil Direitos e Espaços Públicos.** In: VILLAS BOAS, R. (org). **Participação Popular nos Governos locais.** São Paulo: Polis, 1994. p. 43-53.

VILLAS BOAS, Renata et. Al. (Org). **Participação Popular nos governos locais.** n.14. São Paulo: Polis, 1994.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Assistência Social: Limites e Possibilidades na Transição do Milênio.** In: Cadernos ABONG, n. 30. São Paulo: ABONG, 2001. p. 39-54.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. Porto Alegre. **Políticas Sociais para um novo mundo necessário e possível.** Caderno IDEIAÇÃO, fev. 2002.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)