

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC/SP**

Marcia Maria Biondi Pinheiro

O CNAS: Entre o interesse público e o privado

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

**São Paulo
2008**

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC/SP**

Marcia Maria Biondi Pinheiro

O CNAS: Entre o interesse público e o privado

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Serviço Social.

Orientadora: Profa. dra. Maria Carmelita Yazbek

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

**São Paulo
2008**

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, quero agradecer por ter recebido a energia, a força que move homens e mulheres a buscarem um novo caminho de justiça social e alegria.

Agradecer a companhia dos que vieram até aqui nessa luta, e saudar os que virão. A eles, um carinho especial para que aperfeiçoem, corrijam os rumos, enfim, continuem transformando desejos e sonhos em condições de vida melhor para o povo brasileiro.

Aos que comigo estiveram, de perto, de longe, presentes, anônimos, dando as mãos, abraços, mandando lembranças, participando desse caminho luminoso de construção coletiva, de indescritíveis emoções, alegrias, lágrimas... tempo bem-vivido... tempo de sol...

À minha família, em especial a minha mãe, que agüentou minhas ausências, em Brasília e aqui, esperando pacientemente que eu acabasse de escrever este trabalho que chamou de livro, à Iá, doce transformado em gente, à Beatriz, que “segurou a onda” em casa; à Marcia Romero, que tantas companhias fez a todos; à Marina, luz para toda a vida!

Aos conselheiros nacionais, estaduais, municipais da política de assistência social, de forma particular, e de todas as políticas sociais brasileiras em nossa luta para fazê-las darem merecidas e necessárias respostas.

Aos companheiros do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quero deixar um agradecimento nas pessoas de Ana Lígia Gomes e Simone Albuquerque, nomes que ficarão gravados na história da política de assistência social pela gigantesca contribuição prestada a ela, com quem pude partilhar, com os demais colegas, em especial à turma da SNAS, momentos significativos nessa caminhada. A acolhida mineira de Zezé e Aidê, ao meu eterno estagiário José, pronto a toda hora para ajudar. E à Lu, que nos colocou no mundo web. E nos fez visíveis.

No CNAS, homenagem e agradecimentos aos componentes das equipes através de seus coordenadores, à Mercês e ao Ranieri, presentes desde a instalação do CNAS em 1994 e, ainda, à Dorinha e à Liliane. Claudia Sabóia, pessoa sem a qual jamais poderia ter exercido o cargo de presidente, quer do ponto de vista pessoal e/ou profissional e, ainda, à então menina Joseanne, que até hoje partilha comigo os apertos que o mundo eletrônico apresenta. À Magdalena, apoio permanente, porto seguro, bem-humorado e qualificado.

Todos que participaram dessa luminosa caminhada sabem do papel exercido nela pelo ministro Patrus Ananias e Marcia Lopes. Sem essas pessoas não teríamos nós, nem a política de assistência social, chegado aonde estamos. A eles, o agradecimento é do povo brasileiro.

Quanto a este trabalho, ressaltem-se contribuições especiais de algumas pessoas, em suas discussões e formulações. Entre elas, a professora Aldaíza Sposati, recolocando a questão do interesse público e o privado, atualizando a discussão sobre o CNAS, professora Raquel Raichelis, em suas discussões e pontuações sobre o controle social e a orientadora, professora

Carmelita Yasbek,¹ que além desse papel acadêmico, tendo exercido o de conselheira nacional, ampliou com seu olhar experiente a precisão de análises.

Buscou-se diálogo com Maria do Rosário Correa na busca de indicadores que pudessem facilitar a análise das ações realizadas pelo CNAS, Rosemeire Scatena na construção de quadros e tabelas que pudessem permitir melhor visualização dos dados, discussões com Neiri Bruno no aprofundamento sobre isenções e contribuições, bem como as críticas instigadoras quanto ao objeto investigado.

Por fim, este trabalho não poderia ser concluído sem as contribuições de três pessoas em especial. Rosangela Paz, Luciana Jaccoud,² que além de conselheiras nacionais do CNAS no período analisado, portanto participantes desse momento que denominei luminoso, discutem em seus campos profissionais vários dos temas aqui tornados presentes. E, ainda, à Maria Ângela Rocha Pereira, amiga e interlocutora mineira, entre outras contribuições, as do campo dos conselhos e do controle social. A expressão dos pontos de vista dessas pessoas, nem sempre fáceis de assimilar e produzir novas reflexões, foram importantes passos na formulação de novas hipóteses, novos olhares para aprofundamento.

¹ Essas professoras e Rosangela Paz estiveram presentes na banca de qualificação deste trabalho. Na ocasião, suas críticas e sugestões reverteram toda ordem metodológica estabelecida, fizeram que se reiniciassem as formulações então realizadas. Essa reversão foi fundamental para a clareza do objeto que se pretendia.

² Luciana Jaccoud, que ingressou na Assistência Social através de sua participação no CNAS como representante governamental (IPEA), se constituiu, nesse momento brasileiro, a mais nova componente do Movimento da Assistência Social (MAS) o qual será relatado neste trabalho.

RESUMO

Este trabalho procura analisar a trajetória do controle social na política de assistência social, tendo como lócus o Conselho Nacional de Assistência Social, discutindo a localização do interesse público e o privado nessa perspectiva, nas gestões a partir de 2003.

Para tanto, traz as principais abordagens realizadas no Brasil sobre o controle social, descreve o CNAS, palco da vivência desses dois interesses, bem como referencia na história da formação política e social brasileira as questões que ainda hoje perpassam a assistência social. Descreve, ainda, as principais lutas que a população brasileira empreendeu na busca da democracia, dando especial atenção ao momento do surgimento dos novos personagens no país e na assistência social, localizando o nascimento do movimento da assistência social aqui denominado MAS.

O CNAS também é focado, em sua composição paritária, sociedade civil e governo, após análises reflexivas sobre essas categorias.

Após a definição de referenciais de análise, é realizada a classificação das atividades do CNAS nas gestões, desde o ano de 2003.

Por fim, retoma as principais análises de seu objeto e, em seguida, aponta a agenda necessária para o avanço da participação popular na assistência social.

Palavras-chave: Controle social; participação popular; conselhos gestores de políticas públicas; sociedade civil; sociedade política.

ABSTRACT

The present work is searching to analyze the social control trajectory on social politic assistance, having as locus the National Social Assistance Counsel, discussing the localization of public and private interest of such perspective, starting from 2003 gestions.

For this motive, the principal aproaches about social control realized in Brazil , with a a description of CNAS, as stage of the experience of those two interests, as a reference in the history of the political and social Brazilian formation, questions that even today pass through social assistance. It describe still the principal fights that the Brazilian people undertake in search of democracy, giving special attention to the arise of new personages in the country and in the social assistance, locating the social assistance birth nominated here as MAS.

The CNAS is also focated under it's paritarian composition, civil society and government, after reflexive analysis about such categories.

After a definiton of the referential analysis , is realized the activity classification of CNAS at the gestions, since 2003.

Finally, the principal analysis of his object is taken followed by the necessary agenda for the advance of popular participaton in the social assistance.

Key-words: Social control, popular participation, gestor conseil of public politicians, civil society, political society.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
CAPÍTULO 1 - A EXPRESSÃO DO INTERESSE PÚBLICO NO CNAS: CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR	14
1.1. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS): Entre o interesse público e o privado.....	23
1.1.1. O CNAS face à política de assistência social.....	25
1.1.2. O CNAS e as entidades beneficentes.....	27
1.2. O passado do momento presente.....	35
1.2.1. O passado que nos cerca de todos os lados.....	40
1.2.2. A conquista da democracia.....	44
1.3. Em cena os novos sujeitos sociais.....	49
1.3.1. Os novos atores da assistência social: O Movimento da Assistência Social (MAS).....	52
CAPÍTULO 2 - O CNAS NA CENA DE 1994 A 2002 E DE 2003 A 2008: ATORES E PERSONAGENS PRESENTES	58
2.1. Considerações sobre sociedade civil e sociedade política.....	58
2.2. A implicação desses conceitos no universo dos conselhos.....	60
2.3. Composição: sociedade civil e governo.....	65
2.3.1. Entidades e organizações da assistência social.....	66
2.3.2. Usuários ou Organizações de Usuários da Assistência Social.....	75
2.3.3. Trabalhadores do Setor.....	81
2.3.4. Representação governamental.....	86
CAPÍTULO 3 - A DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO NAS AÇÕES DO CNAS	92
3.1. Controle social.....	94
3.2. Cultura Pública.....	100
3.2.1. Publicações.....	102
3.3 – Visibilidade.....	104
3.3.1. O financiamento.....	104
3.3.2. O sistema de informação.....	105
3.3.3. A publicização dos debates da certificação de entidades no seio do CNAS.....	106
3.3.4. Publicização do Cebas.....	107
3.3.5. Recursos para funcionamento dos conselhos.....	109
CONCLUSÃO	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125

INTRODUÇÃO

Este estudo pretende analisar algumas das questões que envolvem a participação popular no Brasil, como questão contraditória em cujo âmbito, ao mesmo tempo em que democratiza o Estado e expande condições do exercício de cidadania, supõe conflitos e contradições entre sujeitos. Assim, nesta tese será realizado exame do processo de construção desses espaços históricos no aparelho estatal, com particularidade os espaços da política de assistência social, tornada como tal em 1988. Entre esses espaços será dada especial atenção aos Conselhos gestores da Política.

Parte-se do pressuposto de que a história desses conselhos muda a partir da constituição de um governo democrático e popular em janeiro de 2003. O que se pretende é buscar o aprofundamento dos elementos trazidos por essa forma de democratização do Estado. Essa será a hipótese investigada.

Tem-se como lócus de investigação a compreensão de forças e movimentos em torno do Conselho Nacional de Assistência Social – **CNAS**, suas relações com os conselhos dos estados e municípios brasileiros, bem como, a relação com os conselhos das demais políticas públicas, delimitando a análise ao pós-2003.

Importante esclarecer que a presente análise só se reportará à história da Política de Assistência Social quando necessário, para clareza e compreensão do texto, já que importantes análises sobre o tema são de domínio público neste momento¹ e que o objeto deste estudo é a atuação dos conselhos, tendo como paradigma o controle social.

É nesse sentido e a partir desse enfoque, que se buscará responder a interrogações de diversas ordens como o significado e a representatividade desses conselhos, bem como, às heterogeneidades que são construídas entre eles quanto às possibilidades de participação popular.

¹ O Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social da PUC/SP elaborou síntese dos principais estudos produzidos sobre assistência social no Brasil, material ainda inédito. Destaque aqui para algumas obras que já se tornaram clássicas sobre o tema, como a produzida pelo programa de Estudos Pós Graduação em Serviço Social-Núcleo **de Seguridade e Assistência Social**, coordenado por Aldaíza Sposati, “Cidadania ou Filantropia – um dilema para o CNAS -” bem como a obra de Raquel Raichelis, “Esfera Pública e Conselhos de assistência Social” e ainda, Maria Luiza Mestriner, “O Estado entre a filantropia e a assistência social.

A discussão sobre a representatividade da sociedade civil nos espaços públicos em sua interlocução com o Estado é um desafio que se assume neste trabalho, na tentativa de explicitar que diferentes projetos políticos de governo e sociedade produzem diferentes estratégias de atuação, num processo que transforma interesses difusos em responsabilidades estatais.

A possibilidade de convivência com conflitos, e desses serem tratados legitimamente como outros interesses, construiu uma nova experiência no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), no período analisado. O “produto” dessa convivência construída resultou em aprovação de políticas propostas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), na busca da constituição do interesse público.

Nesse contexto, parece importante responder a três questões que permeiam as discussões sobre os conselhos. Uma delas diz respeito à descrença em suas potencialidades, já que, segundo esse ponto de vista, espaços institucionais estão contidos nos limites de um horizonte restrito e não tratam da eliminação do capitalismo; outra, que defende que governos sejam de qualquer corrente, acabam por cooptar a sociedade civil eliminando-a, e a terceira, que é a mais comum no campo da assistência social, a de esperar que os conselhos possam, por si só, desde que constituídos, ser agentes do controle social como preceituado na CF/88.

As três visões, do ponto de vista desta autora, ignoram a construção desses espaços, provenientes das lutas sociais dos anos 70 e 80, bem como, a história brasileira que durante séculos “destituiu” particularmente nos espaços públicos, a voz dos representantes da sociedade civil e das próprias classes subalternas. Defende-se que são necessários investimentos para fazer avançar o processo democrático. Investimento na democracia, quer seja no campo da normatização, quer seja no campo dos recursos físicos, financeiros, humanos e de gestão de pessoas, enfim, nas mais diferentes modalidades.

Defende-se, por conseguinte, que a representação de forma ativa e qualificada no processo de democratização do Estado, supõe um projeto político que envolva a construção de infra-estrutura e a capacitação que promova a busca da vivência da concepção do estado democrático e do direito, que ultrapassa a noção de que um dos pólos é detentor das virtudes políticas. Assim, pretende-se verificar que nem a sociedade civil é majoritariamente progressista, nem o governo é sempre conservador, como algumas visões fazem crer.

Pretende-se, também, discutir, a função de certificação de entidades e organizações de assistência social, assumida pelo CNAS pelo artigo 33 da Lei Orgânica de Assistência Social – Lei 8.742, de 07.12.1993 (LOAS). Esse foi um dos espaços de manifestação dos interesses privados durante o período que se analisa? Quais os esforços desenvolvidos pelas gestões do CNAS para tornar essa ação pública e participativa?

Tema de acalorados debates internos e externos, de ações judiciais das mais diferentes naturezas, esse certificado é propugnado como requisito indispensável para que uma entidade possa gozar da imunidade inserta no artigo 195, &7º da Constituição Federal de 1988, combinado com o artigo 55 da Lei 8.212/91, a Lei de Custeio da Previdência Social.

Não seria possível nesse momento histórico deixar de fazer o registro de que para além desses debates citados, houve no ano de 2008, uma interrupção no processo até então construído de diálogos e compreensões mútuas dos papéis representados por cada grupo. Houve uma Ação da Polícia Federal, ocorrida em 13 de março de 2008, que não se pode ignorar nesse trabalho. Essa ação, fruto de decisão judicial, efetuou, no CNAS, busca e apreensão de objetos, documentos e processos relativos à certificação de entidades beneficentes de assistência social. Tal investigação continua sendo desenvolvida, mas antes de suas conclusões, provocou alguns movimentos.

O primeiro deles contido na Resolução CNAS N.º 46, de 14 de abril de 2008, publicada no Diário Oficial da União em 18 de abril de 2008, solicitada por próprios segmentos da sociedade civil diante do processo de investigação porque passava o CNAS qual seja a suspensão da eleição da sociedade civil – gestão 2008/2010, adiar a Assembléia Eleitoral pelo prazo de noventa dias e ainda suspender o julgamento de processos até a conclusão do processo eleitoral.

O segundo movimento gerado foi o afastamento dos membros então indiciados até a apuração dos fatos, havendo uma re-composição interna no CNAS.

O terceiro movimento foi ditado pela necessidade de discutir os novos rumos e a construção de uma Agenda do CNAS, “pautada pela ética e respeito aos princípios da universalização dos direitos sócioassistenciais, da participação popular, da descentralização político-administrativa e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de

assistência social” Foi proposta e viabilizada pela Resolução 47/2008, a criação de Grupo de Trabalho para propor uma Agenda de atuação do CNAS cujos temas centrais fossem:

- a) O controle social no SUAS e a definição de regras para eleição da sociedade civil dos conselhos de assistência social;
- b) o debate do Projeto de Lei n.º 3.021/2008 que trata dos novos rumos da certificação de entidades beneficentes de assistência social;
- c) o debate do Projeto de Lei n.º 3.077/2008 que dispõe sobre a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;
- d) a revisão dos procedimentos internos do CNAS; e
- e) a programação e realização de Reunião Ampliada e Descentralizada sobre o Tema Controle Social.

Torna-se importante lembrar que a autora esteve presente como assessora da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), representando o governo federal no CNAS, tendo sido eleita presidente e reconduzida pelo voto de seus pares. Há que se fazer o registro, pois o tempo histórico recente poderá prejudicar análises. No entanto, ressalta-se que essa mesma situação permite trazer, para a cena pública, elementos que desapareceriam na história se não relatados. Este conjunto de dados possibilitará, por fim, novas pesquisas e análises, que certamente aprofundarão as que aqui estão sendo desenvolvidas.

Esse trabalho pretende ainda demonstrar que, assumindo suas competências, o MDS cumpre seu papel histórico e constitucional de coordenação, proposição e elaboração de propostas, possibilitando ao CNAS, por sua vez, cumprir o seu, por meio de um movimento equilibrado, não sem conflitos, como proposto pelo constituinte, na busca da universalização e da transformação da assistência social em política pública.

Assim como para se controlar a gestão temos que tê-la, instituí-la, preservá-la e efetivá-la; para normatizar as ações são necessárias explicitá-las e submetê-las à sociedade, construindo o interesse público; para regular serviços, é necessário ter como parâmetro essa busca; para a expressão da participação e controle da sociedade em todos os níveis é necessário concebê-la como preceito constitucional conquistado pela sociedade brasileira. Tem se como outra hipótese que o CNAS (assim como os demais conselhos das outras esferas

de governo) só se reconheceu e continua sendo reconhecido após esse encontro da sociedade civil com a esfera governamental possuidora dessa perspectiva.

Pretende-se realizar diálogo sobre os desafios colocados por Raichelis em 1998, portanto dez anos antes do período que será analisado. Esta autora definiu em seu trabalho alguns elementos constitutivos da esfera pública, tais como: visibilidade, controle social, representação de interesses coletivos, democratização, cultura pública. Parte desses se tornarão indicadores no trabalho atual, na análise das ações empreendidas pelas gestões no período analisado.

Resta dizer da crença dessa autora na possibilidade de participação popular que os conselhos representam e a busca nesse trabalho de referenciais históricos, políticos e conjunturais para a intervenção cada vez mais qualificada dos mesmos.

Um objetivo para além dos citados é importante acrescentar. Levar ao conhecimento da sociedade brasileira os equipamentos públicos e os processos utilizados pelos mesmos para a concessão de isenções e contribuições. Sabe-se que o fundo público é composto pelo fruto do trabalho de todos. Como alguns conseguem usufruir e de que forma o Estado brasileiro controla os benefícios então auferidos? Quais as informações que fazem parte do domínio público e quais as que teriam que ser aprofundadas na busca pela explicitação clara e transparente desse processo? O conhecimento dessa ocorrência e o lugar que o CNAS (e os demais conselhos) ocupam na seguridade social brasileira se transforma também em desafio nesse trabalho.

Para esse trabalho, os procedimentos metodológicos adotados foram, inicialmente, a realização de estudo bibliográfico, que pudesse fornecer elementos de análise da formação e evolução da formação social brasileira, bem como dos principais movimentos empreendidos por essa na busca da defesa de seus interesses. Nesse estudo, constituiu-se momento especial o resgate do surgimento dos novos atores nos anos 70 e 80, tendo se recorrido, além da bibliografia citada ao final desse trabalho, a reportagens do acervo de institutos de análises especializados na área, através de seus sites. Entre eles, em especial, o do Instituto Polis e da Fundação Perseu Abramo.

Um segundo momento metodológico se constituiu na análise documental do material do CNAS, bem como leitura, catalogação e classificação de todas as Resoluções, instrumento normativo do órgão, de 1994(instalação do CNAS) a 2008(até 09.07) Foi ainda objeto de estudo as ordens de serviço, relatórios de gestão do período analisado e Relatórios e Anais de todas as Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas.

Um terceiro momento metodológico foi a busca de indicadores através dos quais se pudessem analisar e catalogar o farto material. Isso foi possível além da leitura de bibliografia específica e através da construção de tabelas.

CAPÍTULO 1 - A EXPRESSÃO DO INTERESSE PÚBLICO NO CNAS: CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Esfera pública, controle social, participação popular são, entre outros, temas da democracia brasileira nesses vinte anos da promulgação da Constituição Federativa do Brasil, de 1988. O processo de lutas que culminou no novo texto constitucional será tratado neste trabalho, ao lado da discussão de sua repercussão nas políticas públicas, tendo como foco a assistência social por meio do CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS), órgão que tem a função constitucional de representar esses interesses. Neste capítulo serão traçadas referências, dimensões e categorias presentes no processo de construção das instâncias participativas e no debate sobre o controle social com base nessa Constituição -- da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742-7/12/1993) - LOAS/93 e das demais legislações que constituem a nova arquitetura institucional da Assistência Social brasileira.

A reflexão inicial tem por objetivo a problematização da esfera pública. Entende-se que esta seja o espaço democrático de explicitação de interesses e de conflitos entre diversos atores sociais ultrapassando a noção de estatal e de privado. Adota-se a concepção expressa por Francisco de Oliveira que afirma: “A construção da esfera pública é a construção e o reconhecimento da alteridade, do outro, do terreno indevassável de seus direitos, a partir dos quais se estruturam as relações sociais” (Oliveira, p. 40).

Evidenciam-se algumas noções que terão centralidade neste trabalho. A de alteridade, a do outro e a noção de direitos, no âmbito da esfera pública.

Refletindo sobre a alteridade no Brasil, Sposati e Lobo (1992) constatam que históricas práticas antidemocráticas da sociedade brasileira podem favorecer a que ocorra uma alteridade cooptada pela fragilidade da representação que não possui informação e capacidade argumentativa, pouco opinando ou ainda não trazendo para a cena o interesse mais amplo dos representados, restringindo-se ao interesse imediato e restrito de um segmento e/ou setor. As autoras apontam que:

Esses estilos de relação acabam por consagrar uma democracia conservadora onde os “alteres” ficam numa condição de “quase sujeitos políticos” e não alteram a forma de regulação truncada ou “caso a caso”. Aumenta o número dos que se sentam à mesa, mas não repercute aquilo que se discute à mesa para os representados (Sposati e Lobo, 1992).

As colocações das autoras permitem refletir sobre a situação vivida pelos conselhos de assistência social em sua trajetória inicial. Mesmo que os conselhos municipais e estaduais não sejam o objeto deste trabalho, tais afirmações das autoras remetem a um olhar sobre os mesmos nesse particular. Parece claro, pelos trabalhos de pesquisa que existem no Brasil de hoje, que embora presentes em 98,4% dos municípios brasileiros, os conselhos municipais de assistência social apresentam aspectos sobre os quais são necessários avanços. Entre eles, a composição paritária, prevista formalmente, mas que na prática deixa de acontecer muitas vezes, interferindo no equilíbrio deliberativo. Outra grande dificuldade encontrada é a questão da super-representação de entidades de assistência social no lugar dos usuários, e se pronunciando em seu nome. Desta forma, a ausência desses no cenário dos conselhos, entre vários problemas, altera também a representação. Essas questões voltarão a ser abordadas no próximo capítulo. O olhar sobre 2005, proporcionado pela MUNIC e Fotografia,² permite identificar aspectos limitadores e fragilidades da representação.

Da mesma forma, há que se considerar a alteridade subalternizada, em que a referência continua sendo a dos donos do poder, o que coloca a importância de afirmar que a alteridade supõe condições para sua efetivação. A perspectiva das condições objetivas necessárias para que se dê a alteridade é apontada durante o desenvolvimento deste trabalho, uma vez que a mesma deve ser a base da perspectiva da gestão democrática, por um lado e, por outro, de uma participação efetiva e politizada da sociedade. A esfera pública é a perspectiva de rompimento com a cultura elitista e burocrática. A possibilidade do protagonismo na defesa dos interesses que se contrapõe ao estabelecido (Sposati e Lobo, 1992).

² Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Suplemento de Assistência Social, 2005 - MDS/MPOG/IBGE/ -- Indicadores da Gestão Municipal da Política de Assistência Social no Brasil - 2005/2006. O estudo foi elaborado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Segurança e Assistência Social (Nepsas) do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP e Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (Cedest) sob a coordenação da prof^{ra}. Aldaíza Sposati.

A esfera pública deve ser compreendida como algo em movimento, podendo ser ampliada com o fortalecimento de canais existentes e/ou a criação de novos, de acordo com as realidades que o exigirem (Daniel, 2000, p. 124)

A concepção de esfera pública remete a um espaço de aparecimento e visibilidade, deliberação em conjunto, direito de todos e participação na vida pública (Raichelis, 1998, p. 26). A sociedade brasileira em suas características essenciais, conforme será tratado na segunda parte deste capítulo, possui, em sua trajetória histórica, características opostas a esses conceitos. A apropriação privada do público e a anulação do outro têm sido suas marcas constitutivas, do passado longínquo aos dias atuais.

É sempre oportuno lembrar que, nos anos de 1990, a somatória de extorsões que configurou um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, conviveu com a erosão do sistema público de proteção social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora (Yazbek, 2005).

Nos anos de 1990, essa perspectiva de subordinação ao mercado, tendo-o como o principal regulador das relações sociais, fundamentou a desregulamentação da assistência social como esfera pública, institucionalizando a não-política, consolidando o universo conservador. Nesse ambiente é previsível a inexistência da lei e quando essa se faz presente, tenha então sido proveniente da dimensão do “mais forte”.

Nesse contexto, não foi por um acaso que o processo de regulamentação da LOAS, através de portarias, decretos, resoluções e outros instrumentos subconstitucionais, tanto tardou. Essa situação correspondia ao receituário neoliberal instalado no país no pós- 1988. Nesse momento, se por um lado os avanços constitucionais apontavam para o reconhecimento de direitos, permitindo trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política; por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e o impacto das políticas econômicas neoliberais, colocou em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais.

Segundo Raichelis, a transformação da assistência social, que antes não era nem política, nem pública, em política pública foi o resultado de um longo caminho percorrido por um conjunto de atores, que neste trabalho será referido como “movimento da assistência social”.

Sposati e Lobo (in Raichelis, 1992), ao continuarem a analisar o controle social, o apontam ainda:

[...] como peça-chave na constituição do espaço público. Estabelecem algumas condições fundamentais para sua efetivação. Dentre eles, a presença de um padrão de representatividade na elaboração e gestão das políticas sociais; supressão das lacunas da democracia representativa pela introdução de novos sujeitos sociais; ruptura com a regulação truncada e construção de parâmetros de regulação pública, necessidade de institucionalização do controle social para dar-lhe visibilidade... (Sposati; Lobo; *apud* Raichelis, 1998, p. 83).

As autoras afirmam que o controle social é uma situação de partida e não de chegada. Ou, dizendo de outra forma, ele se desenvolve, progride num clima democrático, buscando avanços no terreno dos direitos. É, então, progressivo.

Deliberar é um momento superior da discussão de alternativas e do exame de possibilidades políticas. A deliberação de um conselho é entendida hoje como expressão da democracia participativa e, como tal, é respeitada nos Tribunais brasileiros.

Para esse momento deliberativo deverão estar presentes informações qualificadas que permitam, por seu turno, deliberações desse mesmo porte. Leonardo Avritzer, estudioso da teoria habermasiana, também aponta a questão da informação como elemento qualificador da deliberação, referindo-se à construção histórica desse conceito, entre diversos autores.³

Importante contextualização da mesma é realizada pelo autor, a qual se reproduz para maior clareza:

Segundo Manin (1987), a teoria democrática tem tido uma relação circular com o conceito de deliberação, embora ele não chegue a apontar que deliberação tanto pode ser “ponderar, refletir”, quanto “decidir, resolver”, conforme sua origem etimológica. [...] Avritzer aponta que alguns autores têm utilizado o termo

³ No texto *Teoria democrática e deliberação política*, Leonardo Avritzer realiza importante contextualização do tema, de Rousseau aos nossos dias. *Lua nova - Revista de Cultura e Política*, nº 50, 2000.

deliberação com significados diferenciados: para uns, processo onde um ou mais agentes avaliam razões de uma determinada questão (Habermas, 1994; Cohen, 1989); para outros, momento onde ocorre um processo de tomada de decisão (Rawls, 1971; Rousseau, 1968; Schumpeter, 1942) (Avritzer, 2000, p. 48).

Conclui o autor, em seu estudo, que os fóruns entre Estado e sociedade se constituem local privilegiado de democracia deliberativa porque, entre outros, possuem três características centrais para que a deliberação argumentativa ocorra.

O primeiro deles, é a existência de uma cessão de espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação.⁴ Aponta, também, que participação e deliberação não são sinônimos, como foi destacado acima, mas todos os arranjos deliberativos se constituem em formas ampliadas de participação.

Em segundo lugar, o autor aponta que os novos arranjos deliberativos supõem mudanças no conceito tradicional de informação. É necessário que os atores sociais tragam informações para o processo, a fim de que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Ainda, tais informações têm que ser compartilhadas e discutidas, isto é, os arranjos deliberativos presumem que as informações ou soluções mais adequadas não são, *a priori*, detidas por nenhum dos atores e precisam ser construídas coletivamente.

Um terceiro elemento, trazido pelo autor, é que os arranjos deliberativos trabalham a idéia de que a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados.

Assim, a teoria democrática, segundo Avritzer, precisa incentivar formas de socialização da informação e formas de experimentação, que permitam a acomodação da diferença em novos arranjos administrativos. Espaço capaz de dar aos processos argumentativos a flexibilidade necessária.

⁴ Das formulações de Avritzer, registra-se discordância quando ao tratar de conselhos de políticas públicas, os coloca como “espaço cedido” pelo Estado, uma vez que esses se encontram constitucionalmente colocados e legalmente garantidos de forma diferenciada de outros, como por exemplo, os conselhos do orçamento participativo, também campo de análise do autor. No entanto, são ricas e propícias suas contribuições para a qualificação do processo deliberativo, universo deste trabalho.

Embora espaço privilegiado, muito se tem afirmado que os conselhos não são os únicos a exercer o controle social. O controle social da sociedade sobre as ações do Estado possui dimensão maior que apenas um, dois, ou mais canais institucionalizados. Nesse sentido, vale lembrar a inscrição no Plano Plurianual (PPA), pelo governo, instalado em 2003 no Brasil, como uma das marcas do processo que se seguiria no país. “A dimensão democrática, tendo como objetivos o fortalecimento da cidadania e a garantia dos direitos humanos – políticos, sociais e civis – a transparência do setor público com controle da sociedade”, (PPA -- 2004/2007). Serão ainda apontados neste trabalho os demais instrumentos colocados à disposição da população para o alcance da transparência, objetivo expresso por esse governo.

No campo específico da assistência social, foram sendo criadas, durante o desenvolvimento da luta pela conquista da assistência social como política pública, instâncias como os Fóruns (da sociedade civil, dos secretários municipais, dos secretários estaduais), as reuniões ampliadas convocadas pelo CNAS e, ainda, as Conferências municipais, estaduais e nacionais. Recentemente, em 2007, foi também instalado o Fórum de Conselhos Estaduais de Assistência Social. A área conta, ainda, com a instituição das comissões intergestores (bipartites e tripartites)⁵ que exercem papel de pactuar em nível da gestão as principais deliberações realizadas e aprovadas pelas instâncias de controle. Esse conjunto de atores dá um novo formato, nova dimensão pública à política, um “movimento” ao movimento.

Raichelis (2006), em debates e discussões, tem buscado mostrar que os conselhos, apesar de se constituírem como uma importante conquista da sociedade civil e da democratização, não podem ser entendidos como o único espaço de controle social, reiterando a necessidade de inventar novas formas que possam complementar, ampliar espaços, idéia trazida também por Avritzer.

É importante afirmar que esses espaços não são imunes a conflitos, neutros, já que neles estão presentes os interesses econômicos ou de grupos e classes, até porque a formulação de políticas envolve distribuição de recursos, que no sistema capitalista são apropriados e distribuídos de forma desigual, conforme será ainda discutido neste trabalho.

⁵ A Comissão Intergestores Tripartite é composta por nove membros, três do governo federal, três do estadual e três do municipal. As Comissões intergestores estaduais, bipartites, são compostas pelo gestor estadual e pelos gestores municipais.

Mas podem constituir-se em instrumentos abertos ao debate público, às proposições de estratégias para efetivar direitos já conquistados ou a construir.

Teixeira (2001), discutindo a questão da institucionalidade dos conselhos, aponta que não “se pode superestimar o papel desse arranjo institucional e nele apostar todas as energias dos movimentos sociais”. O autor aponta que se trata de mais um espaço de luta, de negociação e articulação, repleto de limitações e ambigüidades, mas também de oportunidades e desafios.

Um aspecto que necessita ser explicitado nesse debate é a particularidade dos conselhos gestores de políticas públicas, uma das dimensões dos conselhos de assistência social, uma vez que se entendem os mesmos como espaços de co-gestão entre Estado e sociedade nas políticas públicas, não se tratando nem de conselho popular, nem de movimento popular. Recebe influência e pode influenciá-los, mas sua constituição é no espaço da co-gestão.

A questão da institucionalidade desses conselhos sempre foi discutida no Brasil, uma vez que são apontados os limites da participação popular vinculada à institucionalidade. Um dos condicionantes desse espaço de decisões é a correlação de forças não apenas no âmbito do conselho, mas na estrutura de poder, de acordo com a organização e mobilização da sociedade para acompanhar, avaliar e dar suporte às ações. É exigido, então, para plena realização desse espaço democrático, um órgão gestor que se pauta pela democracia em suas ações, como também que a representação de forças sociais se capacite para expressar suas aspirações e necessidades, traduzindo-as em proposições e alternativas de políticas.

Campos, (2007), aponta as dimensões do controle social:

[...] um conjunto de ações de natureza sociopolítica expresso em um processo complexo que contempla ter dimensões distintas e indissociáveis: a política, relacionada à mobilização da sociedade para intervir nas agendas do governo; a técnica, voltada para a fiscalização da gestão de recursos para avaliação das ações governamentais e para a discussão, inclusive, do grau de efetividade destas na vida dos destinatários; e a ética, por associar gestão participativa à construção de novas relações sociopolíticas e econômicas fundadas nos ideais da solidariedade, da soberania e da justiça social.

Assim, é trazida para o debate a questão do poder de pautar agenda. Sabe-se que este poder seria inerente à mudança proposta pela descentralização político-administrativa contida na Constituição de 1988, elemento somado ao da participação popular, no controle das ações em todos os níveis. No entanto, para que isso ocorra, deverão ocorrer também fatores que trazem a perspectiva do debate e da prática da gestão participativa para o dia a dia de governos. É uma perspectiva de participação a penetrar a gestão, transformando-a no que está proposto constitucionalmente.

No entanto, os modelos cristalizados de práticas de exercício do poder estatal, independente dos campos políticos presentes, se à direita e/ou à esquerda, surpreendem com seus resquícios, apresentando dificuldades para tornar as estruturas de gestão mais permeáveis às reivindicações da sociedade. Essa contradição permeia a prática de gestões inclusive comprometidas com esses princípios norteadores de ação.

Outra dimensão que vem somar-se à visão do controle social é o que Campos (2006) denomina de habilidades para o exercício da fiscalização. Essa foi ampliada pela perspectiva de Transparência trazida pelo atual governo federal, através do Portal da Transparência,⁶ criado em 2004 com essa finalidade. Há outros órgãos que trabalham nessa perspectiva, como o Tribunal de Contas da União (TCU), que inclusive editou publicação dirigida aos conselhos gestores da política de assistência social. Nessa publicação o TCU propõe:

O objeto do controle social abrange a elaboração e execução orçamentária dos recursos arrecadados, a fiscalização e a prestação de contas de sua utilização, sob a ótica não apenas da legalidade ou regularidade formal dos atos, mas, também, da legitimidade, economicidade, oportunidade e adequação ao propósito de assegurar o alcance do bem comum e do interesse público.

Na área da assistência social, foram criados os conselhos de assistência social – incumbidos de exercer a orientação e controle dos fundos de assistência social, bem como inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social.⁷

⁶ As definições contidas no Portal da Transparência (CGU) (www.governo federal.gov.br) são trazidas aqui para afirmação dos conselhos em seu papel fiscalizador, bem como de participação popular: **Participação e Controle Social – Conselhos municipais e controle social**. Os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal).

⁷ Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social

Assim, são trazidas ao debate do controle social suas dimensões constitutivas, colocadas no dia a dia da vida dos conselhos. O Plano de Acompanhamento dos Conselhos, produzido pelo CNAS considerou essas dimensões como tipos de ações desenvolvidas pelos conselhos (Anexo da Resolução CNAS nº 53/2007).

Tal Plano estabelece que o conjunto de atribuições dos conselhos e do controle social pode se resumir em três tipos de ações, de diferentes naturezas, quais sejam as de deliberação, as propositivas e as de fiscalização.

As ações deliberativas são aquelas que implicam em atos decisórios de aprovação e devem ser expressas na forma de resoluções dos conselhos. As atribuições propositivas advêm da competência de formular recomendações e orientações aos integrantes do sistema descentralizado de assistência social. As ações relacionadas à fiscalização, por fim, visam garantir o cumprimento de padrões e normas legais que organizam as ações de assistência social. Neste sentido, pode-se afirmar que o controle social se realiza, entre outros, por meio das ações de acompanhamento, avaliação, visitas, monitoramento ou solicitações de informações e pode se desdobrar em ações deliberativas, propositivas ou de fiscalização (Anexo da Resolução CNAS nº 53/2007).

Por fim, cabe ressaltar o papel atribuído pelo Ministério Público aos conselhos de forma geral e, em especial, aos de assistência social. “Fiscalização das políticas públicas, fortalecimento da participação democrática, garantindo o Estado Democrático de Direito da República” (Frischeisen, 2008).

Há, ainda, uma inter-relação do controle institucional com o controle social vinda do momento constitucional de 1988, em pleno funcionamento nos dias atuais, que não poderia deixar de ser citada. Esse controle institucional, que consta do artigo 70 da CF/88, prevê o exercício da fiscalização mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder.⁸ Ressalta-se aqui o papel do conselheiro como agente público, o qual embasa as possibilidades de investimentos na qualificação do mesmo em seu papel constitucional, quer

⁸ Para os que se interessarem no aprofundamento dessas questões, aponta-se sua fonte: Controle Externo: artigo 70, caput e art.71, Infra-constitucionais, Lei 8.443/92-Resolução TCU 25/02-Material organizado por Railydy Azevedo Costa Martins, Assessora Especial de Controle interno do MDS.

seja em deslocamentos, capacitações e/ou outras atividades necessárias a esse desempenho, conforme consta do artigo 2º, ora transcrito:

Art. 2º. - Lei 8.429/92 - Reputa-se agente público, para os efeitos dessa Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Assim, com os instrumentos aqui descritos e pelo universo de órgãos de controle interno e externo presentes nesse debate, parte-se para afirmar que houve uma ressignificação do papel de inovação democrática que os conselhos assumem no pós-2003, num conjunto de princípios trazidos por uma administração que se propôs, entre outras questões, a “democratizar o poder”. A análise dessas ocorrências estará presente em todo o trabalho.

1.1. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS): Entre o interesse público e o privado

O CNAS será analisado neste item, não por seu desenho formal, facilmente acessível,⁹ mas pelas caracterizações e concepções expressas por seus componentes, presentes em suas gestões. Como foi abordado na Introdução, a intenção da autora era a de focalizar as gestões a partir de 2003; no entanto, com a verificação dos dados, surgiu a necessidade de ampliação das análises até o período de instalação do CNAS, mantendo o foco de análise no pós-2003, pelo fato de a inter-relação das gestões com o passado ainda ser muito recente, conforme se verá no desenvolvimento deste trabalho.

O CNAS, instituído pela LOAS, art.17, tem, entre outras, a função constitucional de viabilizar o direito à “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. (CF/88, art.204/II).

⁹ Site: www.mds.gov.br/cnas

O CNAS recebeu também da LOAS e da sociedade, em seu artigo 33,¹⁰ a função de revisão dos processos de registro e certificado de entidade de fins filantrópicos e de entidades e organizações de assistência social, observado o disposto no artigo 3º. A LOAS extingue o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), revogando disposições de 1938 e 1943 (Getúlio Vargas). Esse conselho se constituía num órgão consultivo do governo e das entidades privadas (indicadas pelo presidente da República), na definição de entidades filantrópicas, para que estas pudessem usufruir de recursos públicos, na maioria das vezes, subvenções sociais. O CNSS realiza, então, transferências de recursos via subvenções e isenções de tributos federais, após um conjunto de procedimentos administrativos, que serão aqui tratados. Para esse momento, ressalta-se que esta é a face em que os interesses privados sobrepõem-se aos públicos.

Gomes *apud* Mestriner (2001) aponta, inclusive, que o CNSS vivenciou o processo do “escândalo dos anões, transformado depois no que se chamou de CPI dos anões (anões do orçamento), que desvelou um poderoso esquema de desvio de verbas públicas a favor de parlamentares, ministros de Estado, governadores, prefeituras”. Basicamente, a manipulação das subvenções sociais foi o eixo de sustentação do desvio, sediado no CNSS e envolvendo outros órgãos públicos. Este escândalo fisciou cifras desviadas e os devidos culpados – mais acusados do que punidos, de fato.

Boschetti descreve o esquema do CNSS, que ocorria sem nenhum controle por parte da sociedade:

O esquema era simples, mas de difícil identificação. Os parlamentares (ou suas famílias e correligionários) criavam associações de assistência social e solicitavam atestado ao CNSS. Com esses atestados, as entidades poderiam receber subvenções públicas, que os próprios parlamentares introduziam no orçamento da União. Os membros do CNSS, nomeados pelo presidente da República, emitiam os atestados

¹⁰ Art. 33. Decorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta lei, fica extinto o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), revogando-se, em consequência, os Decretos-Lei n°s 525, de 1º de julho de 1938, e 657, de 22 de julho de 1943. § 1º -- O Poder Executivo tomará as providências necessárias para a instalação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a transferência das atividades que passarão à sua competência dentro do prazo estabelecido no caput, de forma a assegurar que não haja solução de continuidade. § 2º -- O acervo do órgão de que trata o caput será transferido, no prazo de 60 (sessenta) dias, para o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que promoverá, mediante critérios e prazos a serem fixados, a revisão dos processos de registro e certificado de entidade de fins filantrópicos das entidades e organização de assistência social, observado o disposto no art. 3º desta lei.

sem verificar a existência das entidades ou se certificar de sua real prestação de serviços assistenciais. Outra forma de ação era conceder atestados a associações lucrativas (Boschetti, 2006, p.215-17).¹¹

Assim, vão se tornando evidentes neste trabalho as formas de manifestações do interesse privado sobre o interesse público.

Deste modo, o CNAS assume também essa função certificadora, com os atores sociais emergentes do movimento pela constituinte e posteriormente pela LOAS, se deparando com

[..] imensa massa de processos de natureza cartorial do antigo CNSS. [...] Eram cerca de três mil processos a serem avaliados [...] Esta tarefa executiva do Conselho, de um lado, quase impediu, num primeiro momento, que ele assumisse as tarefas de acompanhamento da política. Mas, de outro lado, foi esta dimensão executiva que permitiu sua permanência. [...] Na verdade, a gente percebeu que uma das raízes do poder do CNSS era exatamente essa possibilidade de qualificar ou não as entidades da área (Gomes in: Raichelis, 1998, p. 136).

1.1.1. O CNAS face à política de assistência social

O CNAS se constituiu como órgão superior de deliberação colegiada (assim como os conselhos estaduais e municipais em seu âmbito), sendo paritário entre sociedade civil e governo, implantado em fevereiro de 1994. Além das competências de controle social citadas,¹² assume também, dentre outras, as de aprovação da política nacional de assistência

¹¹ A autora baseia suas informações no Relatório Final da CPI do Orçamento e das Subvenções Sociais (1999).

¹² Art. 18. Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social: I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social; II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; III - observado o disposto em regulamento, estabelecer procedimentos para concessão de registro e certificado de entidade beneficente de assistência social às instituições privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social que prestem serviços relacionados com seus objetivos institucionais (Redação dada pela Medida Provisória nº. 2.187-13, de 2001); IV - conceder registro e certificado de entidade beneficente de assistência social (Redação dada pela Medida Provisória nº. 2.187-13, de 2001); V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; VI - a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos 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 (Redação dada pela Lei nº. 9.720, de 26.4.1991); VII - (Vetado); VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda *per capita*, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e

social, de zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo, bem como de normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social.

A instalação do CNAS em fevereiro de 1994 representa uma inovação democrática e conquista política da sociedade civil, num campo de baixa publicização e frágil organização política. O CNAS expressa a inscrição, no plano jurídico, de formas de gestão democrática da Assistência Social, instituindo, ao mesmo tempo, práticas absolutamente inéditas, como as relacionadas à deliberação da política e do financiamento nessa área (Raichelis, 1998).

O CNAS, todos os seus agentes e os atores da política, recebem influência e podem influenciar os demais conselhos e mesmo impulsionar discussões em fóruns externos, como movimentos sociais que integram a sociedade numa determinada conjuntura, num determinado momento político.

No entanto, não é esse o primeiro momento do CNAS. Citados por Pinheiro (2002), alguns fatos, nesse período pós-LOAS, marcaram as tentativas de alterações das relações entre Estado e Sociedade Civil no âmbito do CNAS. Em primeiro lugar, cita-se a definição do CNAS sobre a importância do tema do aprofundamento da discussão dessas relações. Gomes assim se refere a esse período:

O CNAS, por intermédio de sua Comissão de Normas, no período de 1994 a 1998, pautou com dedicação este assunto. Estudos, pesquisas, levantamentos e eventos foram realizados para subsidiar o debate, entre os quais se destacam: quanto às pesquisas – ‘Cidadania ou filantropia: Um dilema para o CNAS’, coordenada pelo Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP; ‘Entidades de Assistência Social’, Relatório Final de Consultoria ao CNAS, por Vicente de Paula Faleiros; ‘Filantropia e Contribuição Social’ Relatório MPAS/CEPAL, por Celso Barroso Leite; os levantamentos realizados pelo INSS e Receita Federal sobre as isenções fiscais. Quanto a fóruns de debate, destaca-se a Oficina de Trabalho sobre entidades e organizações de Assistência Social (Brasília, 17/09/97) momento culminante do processo de acúmulo e de produção de consensos, cujo intuito era construir uma

organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias; X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados; XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); XII - indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social; XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno; XIV - divulgar, no *Diário Oficial da União*, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos. Parágrafo único. Das decisões finais do Conselho Nacional de Assistência Social, vinculado ao Ministério da Assistência e Promoção Social, relativas à concessão ou renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, caberá recurso ao Ministro de Estado da Previdência Social, no prazo de trinta dias, contados da data da publicação do ato no *Diário Oficial da União*, por parte da entidade interessada, do Instituto Nacional do Seguro Social -- INSS ou da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda (Incluído pela Lei nº. 10.684, de 30.5.2003).

nova normatização para as entidades de Assistência Social, sobretudo quanto ao acesso ao financiamento público, sob a forma de isenção da contribuição à Seguridade Social. (Gomes, in Mestriner, 2001 p. 99).

Outro evento relevante foi a realização, no Rio de Janeiro, do *workshop* denominado “Filantropia e Cidadania no Brasil: horizontes”, organizado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social -- NEPSAS da PUC-SP, o CNAS e entidades sociais que, neste fórum, aprovam pauta de compromissos¹³ para uma nova relação entre o Estado e as entidades sociais, encaminhada em dezembro de 1994 para Fernando Henrique Cardoso, presidente da República eleito.

São consideradas marcas daquela pauta o “fortalecimento da cidadania participativa, bem como no monitoramento, controle e colaboração de setores da sociedade civil junto às políticas públicas”. Marca-se o esforço na busca de criação de um “novo ambiente normativo”. Essa busca para pautar no CNAS a discussão desse campo normativo, que trouxesse a discussão da natureza, caráter, função das entidades e organizações de assistência social, bem como das que atuam na defesa e garantia de direitos dos usuários¹⁴ foi postergada até 2004, quando o Estado brasileiro assume o interesse público na assistência social, conforme será tratado neste trabalho.

1.1.2. O CNAS e as entidades beneficentes

Como se sabe, a assistência social por sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário carrega uma pesada herança assistencialista e, apesar dos inegáveis avanços da Constituição e da LOAS, permaneceram na Assistência Social brasileira concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, primeiro-damistas e patrimonialistas.

¹³ Entidades que assinam a pauta de compromissos em 20/12/94: Abong/Febiex/Amesc/Cáritas/ CNAS/ CNBB/ CEDEPSS/ Núcleo de Seguridade Social de Assistência Social - PUC/SP/ Centro de Estudos do Terceiro Setor – CETES-FAVSP/ Fundação Abrinq (Membro Gife)/ Fundação Emílio Odebrecht (Membro Gife)/ Fundação CDL (Membro Gife)/ Fundação José Elias Tajara (Membro Gife)/ Fundação Rômulo Maiorma (Membro Gife)/ Fundação Roberto Marinho (Membro Gife)/ Fundação Grupo Esquel Brasil (Membro Gife)/ Fundação MacArthur (Membro Gife)/ Instituto C&A .

¹⁴ Art. 3º -- Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

Décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora, que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das Políticas Sociais e especialmente da Assistência Social aos mais pobres em nossa sociedade (Cf. Yazbek, 2007).

O passado do CNSS, conhecido como o canal de transmissão do fundo público ao mundo privado ou, dito de outro modo, o “locus” onde acontecia a apropriação privada dos recursos do Estado é trazida como uma sombra a penetrar por muitos anos o CNAS.

Tal sombra materializou-se, entre outros aspectos, na difícil discussão sobre a regulamentação do certificado de entidade beneficente de assistência social que não foi enfrentada pelo governo neoliberal. Ao contrário, as incipientes e iniciais discussões e proposições, que a primeira gestão do CNAS empreende, são ignoradas.

As respostas que o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) ofereceu nesse campo foram a instituição de outro Conselho, o da Comunidade Solidária, presidido pela primeira-dama do país, mantendo a tradição patrimonialista e a regulamentação de entidades via criação de outro instrumental, vinculado ao Ministério da Justiça, que cria as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – as OSCIP’s (Lei 9.790 de 24/3/1999).¹⁵ O emaranhado legal que esse tema apresenta se complexificou, já que a referida Lei propõe a não-interferência no regime de isenções através do Certificado de Entidade Beneficente, abre a possibilidade de as entidades se qualificarem nos dois sistemas, o das OSCIPs e o do certificado de entidade beneficente de assistência social, optando por um ou por outro após dois anos. As duas legislações se dirigem ao mesmo contingente (o das OSCIPs amplia o leque de atuação para outras áreas). Assim, não se resolveram os problemas cartoriais, o problema das isenções, o problema das indefinições. O sistema torna-se mais confuso, com dois marcos regulatórios. Há que se registrar que a Lei prevê o pagamento de pessoal, inclusive dos dirigentes das entidades. Embora o grupo mentor da Lei 9.790/1999 negasse a inter-relação de sua proposta com qualquer outra, não há como desconhecer que a base de sustentação da mesma é a negação do papel do Estado como responsável por políticas públicas.

¹⁵ A Lei 9.790 de 24/3/1999 dispõe sobre qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organização da sociedade civil de interesse público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências.

Conforme foi amplamente demonstrado no caderno “Cidadania ou Filantropia, um dilema para o CNAS” (NEPSAS, 1994) a legislação brasileira no campo das isenções e subvenções vem se modificando ao longo do tempo, desde 1938, constituindo um emaranhado de leis, decretos, resoluções e regulamentos que se modificam entre si. O resultado é um sistema de difícil compreensão global. Exemplo dessas modificações pode ser verificado na leitura do Decreto 2.536, que regulamenta essa concessão, acessível no sítio do CNAS, mas que se traz aqui em parte para exemplificar. Em geral, estas modificações correspondem ao atendimento de reivindicações de segmentos e setores que se sentem prejudicados naquilo que consideram direito adquirido. As revogações de Resoluções, conforme se verá a seguir, alterações de Leis (como a 9.732, questionada inclusive pela Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN – 2.028/DF), decretos, mostram a instabilidade da legislação, como a já destacada na nota 15.

É importante ressaltar que a própria CF/88 revela imprecisões quanto à definição de entidade filantrópica apontadas no mesmo estudo da PUC-SP já aqui citado. Em diferentes artigos, a designação dessas entidades é diversa: “entidade filantrópica (art.199); entidade beneficente de assistência social (art. 204-I); escolas filantrópicas (art.227-§1º); entidades sem fins lucrativos (art. 150-IV-alínea c-§4º)”.

Atualmente, as referências para tal formulação estão no art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que estabelece os requisitos para concessão e manutenção da isenção de contribuições sociais previstas nos artigos 22 e 23 da citada Lei. Um dos requisitos para a concessão da isenção é a entidade ser possuidora do Cebas.

O Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, que revogou o Decreto nº 752, de 16 de fevereiro de 1993, encontra-se, atualmente, regendo os processos de concessão e renovação do Cebas. Dentre os requisitos estabelecidos naquele Decreto, para essa concessão, destacam-se os que tratam da questão da gratuidade¹⁶.

¹⁶ Art. 2º Considera-se entidade beneficente de assistência social, para os fins deste Decreto, a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que atue no sentido de: I - proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice; II - amparar crianças e adolescentes carentes; III - promover ações de prevenção, habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiências; IV - promover, gratuitamente, assistência educacional ou de saúde; V - promover a integração ao mercado de trabalho. Art. 3º Faz jus ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social a entidade beneficente de assistência social que demonstre, cumulativamente: (Redação dada pelo Decreto nº. 4.499, de 4.12.2002) I - estar legalmente constituída no País e em efetivo funcionamento nos três anos anteriores à solicitação do Certificado (Redação dada pelo Decreto nº. 4.499, de 4.12.2002). II - estar previamente inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social do município

Sinteticamente, entre as comprovações que a entidade deve atender para fazer jus ao Cebas, está a aplicação anual de gratuidade, pelo menos 20% de sua receita bruta. Para as entidades de saúde há a opção de dedicar 60% de seu atendimento ao SUS. Essa questão nunca foi totalmente aceita pela sociedade, uma vez que grandes hospitais, no campo da saúde, bem como universidades particulares, escolas secundárias de grande porte, deixam de contribuir com a cota patronal da Previdência Social de seus empregados, já que possuem o título de “entidade beneficente de assistência social”.

Nos termos do inciso II do art. 55 da Lei nº 8.212, de 1991, e do § 2º do art. 3º do Decreto nº 2.536/1998, o Cebas tem validade de três anos. A cada renovação a entidade tem que comprovar, em seu requerimento, que atendeu às exigências nos últimos três anos, para obtê-lo com validade para os três anos seguintes. Esse prazo torna a concessão e/ou o indeferimento num impacto significativo para a entidade, que passará a ser devedora de contribuições sociais relativas há três anos, caso seu pedido seja indeferido.

Levando-se em conta que, além do Cebas, as entidades têm asseguradas imunidades de outros impostos e contribuições sociais, no plano federal, como: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), ressalta-se que uma entidade com esse título pode acessar isenções locais (nos municípios e estados).

de sua sede, se houver, ou no Conselho Estadual de Assistência Social, ou Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; III - estar previamente registrada no CNAS; IV - aplicar suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais; V - aplicar as subvenções e doações recebidas nas finalidades a que estejam vinculadas; VI - aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos vinte por cento da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruída; VII - não distribuir resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto; VIII - não perceberem seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores, benfeitores ou equivalente remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos; IX - destinar, em seus atos constitutivos, em caso de dissolução ou extinção, o eventual patrimônio remanescente a entidades congêneres registradas no CNAS ou a entidade pública; X - não constituir patrimônio de indivíduo ou de sociedade sem caráter beneficente de assistência social; XI - seja declarada de utilidade pública federal (Inciso incluído pelo Dec. 3.504, de 13.06.2000). § 1º O Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos somente será fornecido a entidade cuja prestação de serviços gratuitos seja permanente e sem qualquer discriminação de clientela, de acordo com o plano de trabalho de assistência social apresentado e aprovado pelo CNAS.

[...] o número de entidades da assistência social representa quase 60% do total das entidades detentoras do Cebas, elas representam apenas 13% do valor estimado da imunidade relativa à Contribuição Patronal. As entidades de educação e saúde, que juntas somam 41% do total das entidades detentoras do Cebas, apropriam-se de 87% do benefício estimado (IPEA, 2007).

[...] as estimativas apresentadas pelo TCU quanto à imunidade de imposto, incluindo a área de saúde, estima-se que o valor do conjunto das dispensas de impostos não deve ser menor do que o valor da imunidade previdenciária. Desta forma, pode-se considerar que, em 2005, cerca de R\$ 5 bilhões foram transferidos a entidades de assistência, educação e saúde, na forma de financiamento indireto para o desenvolvimento das atividades beneficentes de assistência social. Estes valores, vale destacar, representam 5 vezes mais do que os recursos disponibilizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social para execução de serviços. (IPEA, 2007)

Os dados oficiais da Previdência Social apontam os seguintes valores estimados para os períodos de 2004, 2005 e 2006:

2004	R\$ 3.393.023.554
2005	R\$ 3.923.829.679
2006	R\$ 4.314.282.714

Obs.: Dados recolhidos em 15/7/2008 através de Ofício da chefia da Divisão de Auditoria e Isenção previdenciária.

Essas informações explicitam o montante de recursos a que se refere e a forma legal de acesso aos mesmos. Com tais valores fazendo parte do universo de isenções, é compreensível a mobilização das entidades e organizações, quer no julgamento dos processos de concessão, quer nas eleições da sociedade civil nos conselhos, bem como a organização das mesmas em capacitações dos agentes que vão operar tal processo.¹⁷

Para o ministro Marco Aurélio Mello, do Supremo Tribunal Federal, em voto na liminar da Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADIN 2.028/DF, entidade beneficente é aquela destinada a assegurar os meios de vida aos carentes. Reportando-se que as instituições filantrópicas “devam ter desenvolvimento da atividade voltada aos *hipossuficientes*”. Tudo

¹⁷ Circulou na rede internet convite formulado por duas entidades: Diálogo Social e Revista Filantropia, S. Paulo, em 02/02/2008, que se considerou elucidativo trazer para o debate: informações contidas em folder, que visava organizar capacitação com essa finalidade. Constam como objetivos do curso oferecido “o aprimoramento do entendimento dos operadores da ação social, quanto à temática relacionada com as benesses fiscais e sua interação com o certificado de filantropia; evitar a perda do direito das entidades de usufruir das isenções fiscais; zelar pelo patrimônio e obra social, bem como minimizar os riscos de vulneração para os dirigentes dentro de critérios legalmente admitidos; atualizar contadores, advogados e dirigentes de entidades sociais acerca das recentes decisões judiciais sobre o direito adquirido acerca das filantrópicas” (grifos nossos). <<http://www.dialogosocial.com.br>> .

aquilo que é dirigido aos “pobres”. Sendo assim, as atenções de saúde, as bolsas de estudos, desde que dirigidas a esse contingente populacional, constituem-se em assistência social.

Esse debate sobre os benefícios monetários diretos ou indiretos aportados às entidades beneficentes povoou o CNAS desde seu nascimento. Com a herança cartorial recebida do CNSS, o CNAS passou a responder pelo acesso de entidades de educação, saúde e assistência social a benefícios que atingem montantes relevantes. O que essas entidades têm em comum? Respostas tradicionais, como a dada pelo ministro Marco Aurélio Mello, se encontram apoio na legislação, entram em contradição com o processo de consolidação da AS como política pública responsável por um campo de proteção social específico. É isso o que a nova regulação do artigo 3º da LOAS tenta clarear.

É relevante destacar aqui que as entidades e organizações de assistência social regulamentadas pelo Decreto 6.308/2007 (Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7/12/1993, e dá outras providências.) que desenvolvem programas específicos do campo da política, têm dificuldade de acesso a essa isenção, pois o mesmo é precedido de documentação de difícil trânsito municipal, estadual e federal. Esse fato pode provocar situação em que uma pequena entidade de assistência social, componente da rede socioassistencial sem o Cebas, tenha que retirar recursos financeiros, inclusive de verbas públicas, para pagar impostos e contribuições. Muitas vezes, as grandes entidades, além de possuírem contadores, despachantes e advogados, ainda utilizam intermediários nesse processo, muitos deles assessores e/ou os próprios deputados estaduais, federais, senadores e até governadores.

O CNAS é marcado por conflitos quando discute e delibera sobre o acesso indireto a recursos públicos (isenções fiscais e tributos) de entidades muitas vezes ali representados direta ou indiretamente (IPEA, 2005, p. 386)

Compondo o quadro de visões e personagens do CNAS, têm-se, em relação a isenções e imunidades, algumas posições conflitantes. Wagner Balera já se manifestou em relação ao tema, dizendo que essas “são uma distorção no sistema de seguridade [...] o mecanismo de imunidade joga um véu sobre as atividades das entidades que não correspondem ao custo social dessa imunidade” (Wagner Balera in: Pinheiro, 2002, p. 40).

A esse respeito, Dallari se posiciona:

A renúncia fiscal é o dinheiro que o governo brasileiro deixa de receber ou que entrega sem a garantia de retorno ou de alguma vantagem para o povo [...] são benefícios fiscais, que o governo concede valendo-se de permissões legais [...] ou concedendo isenções de impostos, liberando os beneficiários de pagar o que [...] os demais pagam. [...] Em proporção aos ganhos, o pequeno assalariado paga muito mais do que empresas e pessoas com alta renda. [...] é evidente a discriminação, feita por meio da lei (Dallari, 2002, p. 105).

O IPEA¹⁸ destaca sobre a certificação:

O Cebas e o financiamento indireto das entidades beneficentes de assistência social são, de fato, uma das questões mais candentes no campo da Assistência Social. No ano de 2006, este também foi o tema de uma auditoria do Tribunal de Contas da União - TCU, que buscou analisar os benefícios fiscais concedidos a Entidades Beneficentes de Assistência Social, em particular escolas, faculdades, universidades e hospitais.¹⁹

Ainda na mesma temática, há os que consideram que essas isenções são na verdade direitos constitucionais, resultado de mobilizações dessas áreas, que, aliás, remontam ao império²⁰ Convém ressaltar, nesse particular, a envergadura de tais discussões, já que o próprio Supremo Tribunal Federal (STF), conforme resgatado acima, não possuía, até aquele momento, entendimento da particularidade da assistência social como política pública com identidade própria.

Por outro lado, há farta documentação de grandes entidades, explicitando que foram elas, ao longo dos anos, que atenderam, misericordiosamente os pobres, desvalidos, hipossuficientes e que as missões eclesiais, das diversas religiões, desde o descobrimento do Brasil, mantêm a ação de ajuda aos carentes brasileiros.

¹⁸ Capítulo III- o Cebas- BPS - IPEA- no. 14.

¹⁹ Relatório do TCU sobre auditoria TC-013.757/2004-1.

²⁰ Recomenda-se a leitura, disponível em www.mds.gov.br/CNAS, do estudo empreendido pelo Grupo de Trabalho de Regulamentação do artigo 3º. da LOAS, baseado em premissas e antecedentes históricos, legais e teóricos sobre o tema das entidades de assistência social. Destacam-se aqui algumas conclusões desse estudo que facilitará a compreensão dos leitores. Ao definirmos o que são entidades e organizações de assistência social, estamos conceituando o que é específico da assistência social, inclusive com base na nova Política Nacional de Assistência Social. Essa definição afeta o conceito de entidades beneficentes de assistência social '*stricto sensu*'. Afinal, o artigo 55 da Lei 8.212/91, trata do conceito de entidades de assistência social '*lato sensu*', incluindo as entidades de assistência social, as de educação e as de saúde. A regulamentação do artigo 3º. da LOAS, para fins de direito, não afeta, portanto, as entidades beneficentes de assistência social que atuam na área de educação e saúde no relativo à imunidade prevista no artigo 195, § 7º. da CF/88, uma vez que estas estão amparadas em legislação própria, bem como em jurisprudência do STF.

A regulamentação do artigo 3º. da LOAS tem também por objetivo definir a rede sociassistencial que compõe a PNAS e o SUAS. Também terá impacto na composição do CNAS.

O reconhecimento dessa política como campo próprio de proteção social e, principalmente assumida pelo Estado brasileiro como interesse público de sua responsabilidade foi, em 2004, expresso na Política Nacional de Assistência Social-PNAS, aprovada pelo próprio CNAS (Resolução nº 145-15/10/2004) Essas ambivalências de compreensões do significado dessa política fazem com que debates públicos,²¹ ocorridos pela ocasião da definição do artigo 3º. da LOAS, e o debate sobre o Cebas, no seio do governo e do próprio CNAS, tenham maior relevância.

A convivência do CNAS com a certificação incorporou atores de outras áreas, como a de educação e a de saúde, cujas entidades que as praticam são reconhecidas na legislação como “beneficentes de assistência social”, como já explicitado. Esses atores não têm, em sua trajetória, participação na conquista da LOAS, muitas vezes desconhecendo a luta e a própria LOAS (a não ser nos aspectos da certificação). Dessa forma, uma característica que às vezes assumem é a falta de compreensão do caráter dos conselhos, desconhecimento da constituição desse espaço como público, conquista da sociedade pela defesa de uma política pública e não de uma corporação, o que impede interlocução de maior profundidade.

Por outro lado, compuseram também o CNAS, em minoria, conforme se verá no próximo capítulo, as entidades agora previstas no Decreto 6.308/2007, que regulamentou o conceito de entidades de assistência social, trazendo para esse campo as que defendem direitos, os usuários e movimentos populares, em geral, que são as que resgatam o conceito de *sociedade civil*, entendendo seu papel na disputa pela hegemonia política e ideológica.

Esse foi o pano de fundo, as condições objetivas encontradas pelas gestões a partir de 2003 para o enfrentamento dos desafios colocados. O poder do CNAS na concessão do certificado influenciando o acesso de entidades e dos usuários na representação da sociedade civil. Compreende-se, após a exposição até agora dos motivos da super-representação de entidades que se apresentam como representantes dos usuários. Os interesses passam a ser muito mais na isenção de tributos do que na discussão sobre a regulação da política. Daí entidades de grande porte substituírem, na eleição e no dia-a-dia da vida do Conselho aquelas

²¹ As atividades públicas do CNAS serão relatadas em capítulo próprio. No entanto, talvez seja importante registrar que todos os debates, quer sejam de legislação, da PNAS, da norma que a operacionalizou (NOB-SUAS) e da NOB de Recursos Humanos (NOB-RH), foram além de públicos, reproduzidos no site, em reuniões ampliadas e descentralizadas. Não há, nesse momento, no CNAS, nenhum debate que não tenha sido publicizado.

que deveriam estar representando a população usuária, já que o texto constitucional de 1988 definiu como as que deveriam ter assento, para influenciar *DIRETAMENTE* a “*formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis*” (artigo 204-II).

1.2. O passado do momento presente

Essas questões da atualidade nos instigam a refletir sobre outras que possam permitir uma visão histórica da formação de nossa sociedade. Essa é a intenção desse momento do trabalho, que coloca inicialmente algumas reflexões sobre as formulações desde o início do governo instalado em 2003. Terão as proposições então formuladas alterado a qualidade de vida das pessoas e realizado o trabalho de juntar democracia com república? Entendendo-se democracia fundada na criação, reconhecimento, garantia e consolidação de direitos (Chauí, 2001) e república como a gestão do interesse público, portanto, democracia das regras e a mudança das mesmas no processo democrático, proporcionando democracia substantiva com o padrão republicano de gestão pública, do ponto de vista da coisa pública, da transparência, das regras e dos atos terão acontecido?

Para o desenvolvimento dessa análise, considera-se importante trazer a reflexão sobre o discurso de posse do segundo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 1º.1/2007. Desse discurso, extrai-se trecho que diz respeito ao foco que está sendo aqui abordado. O que move a autora a transcrevê-lo é a possibilidade de demonstrar que, relacionando à história da correlação de forças e do poder no Brasil, que se pretende aqui relatar, esse foi e ainda é um país das elites. Citado por Mino Carta,²² um título de Hannah Arendt, “Entre o passado e o futuro” é exatamente esse tempo que se quer demarcar. Constitui-se uma excepcionalidade, num país com a história que possui o Brasil, sobre a qual se lançará olhar mais à frente, um presidente da República, reeleito, expressar:

Nossas instituições têm de ser mais permeáveis à voz das ruas. Precisamos fortalecer um espaço público capaz de gerar novos direitos e produzir uma cidadania ativa.

²² Carta Capital, Edição especial . “O Brasil que passou” nº 221, 25 /12/ 2002.

As formas de democracia participativa não são opostas às da democracia representativa. Elas se complementam.
 Meu governo, atento às manifestações das ruas e, em especial, aos movimentos sociais, construiu grande parte de suas políticas públicas e importantes decisões governamentais, consultando a opinião da sociedade organizada em Conferências Nacionais, Conselhos e Foros.
 Continuaremos nesse rumo.
 Reafirmamos, finalmente, nossos compromissos éticos em uma perspectiva republicana. <www.agenciabrasil.go.br>.

Para que essas afirmações pudessem ser expressas em nome de um projeto político reeleito em 2006, se retomará aqui parte da trajetória que transformou decisões soberanas de conferências nacionais (no caso da assistência social, antecedidas de municipais, estaduais) em políticas públicas.

Para tanto, necessário se faz um importante registro. O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, iniciou-se demarcando que o Plano Plurianual (PPA 2004-2007) teria como objetivo da gestão a orientação pela dimensão democrática.²³

[...] tem como objetivos o fortalecimento da cidadania e a garantia dos direitos humano-políticos, sociais e civis – a transparência do setor público com controle da sociedade, descentralização, planejamento participativo [...].
 [...] A estratégia do PPA assenta-se no fortalecimento da democracia brasileira em todas as suas dimensões. [...] O fortalecimento da democracia requer também o combate ao autoritarismo, à desigualdade e ao clientelismo. [...] Será promovido um gigantesco esforço de desprivatização do Estado, colocando-o a serviço do conjunto dos cidadãos, em especial dos setores socialmente marginalizados.

Essas premissas estão expressas no PPA – 2004/2007, que, aprovado pelo Congresso, transformou-se na Lei 10.933/2004.

Posto o mesmo em desenvolvimento, existem hoje críticas e análises das formulações ali contidas. Há críticas desde as possibilidades de um “Governo Democrático e Popular” sem o rompimento com o modelo de política econômica, até a própria participação

²³ Este trabalho localizará, no PPA 2004/2007, as considerações sobre democracia, participação popular e controle social, temas aqui enfocados.

popular proposta, a qual está sendo ressaltada neste trabalho. Para Moroni (2005:14), o processo de discussão do PPA(2004/2007) foi um verdadeiro “espetáculo” de participação, em que as contribuições da sociedade civil não foram consideradas, nem existiu qualquer estratégia de governo para criar e aprofundar, realmente, espaços institucionais de participação popular em áreas estratégicas para efetivação de direitos no país, como o orçamento e o planejamento públicos e, principalmente, o “modelo de desenvolvimento”(Moroni, 2005, p. 14).

Outras ponderações e análises acerca da primeira fase do governo, sobre participação popular, agora apontadas pela Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - Abong/Inter-Redes (2004), consideram que essas discussões, embora tenham contribuído para uma definição mais clara dos objetivos e das orientações estratégicas do governo, não resultaram em nenhuma alteração na lógica das políticas (Inter-Redes, 2004). No entanto, um ano depois desse processo, em abril de 2004, a Abong realizou um seminário de avaliação do primeiro ano de governo Lula. Entre os debates, destacou-se:

Por um lado, o avanço desse governo ao reconhecer como legítimas as manifestações populares e a ação dos movimentos sociais, diferentemente dos anteriores, que procuravam desqualificá-las e criminalizá-las. Por outro lado, criticou-se o fato de o governo não ter colocado em sua pauta política um projeto de reforma do Estado, que permitisse o controle público, pondo fim à apropriação privada do Estado no Brasil. Avaliou-se que há uma ampliação nos espaços de participação da sociedade civil, com a realização de conferências nacionais nas diversas áreas da política social e a criação de novos conselhos, comissões e grupos de trabalho. Entretanto, tem-se constatado que o governo opera na perspectiva de que esses espaços são de interlocução política e não de deliberação, co-gestão, partilha do poder e controle social. (Cadernos da Abong, 2005, p. 23).

O que se quer aqui é chamar a atenção para a possibilidade instalada a partir daquele momento para mudanças que se seguiriam. Tais mudanças são consideradas por alguns autores (Coutinho, 2006; Oliveira, 2007) como não significativas, uma vez que não arranharam o modelo econômico. É importante assinalar que, decorridos seis anos de implantação não só de programas que mudaram a configuração de setores e áreas, desenvolveram-se ações, investimentos na capacitação e na mobilização popular, criando condições para intervenção qualificada na busca de decisões coletivas.

Segundo o ministro Luiz Dulci (secretário-geral da Presidência da República) em matéria no Informativo dessa Secretaria (p. 2) para viabilizar o diálogo social permanente e um vasto processo de democracia participativa, o governo Federal incentivou a consolidação de um sistema de Conselhos e de Conferências Setoriais das mais diversas áreas, que mobilizou todo o país, desde as reuniões municipais até os grandes encontros nacionais.²⁴

Segundo o secretário nacional de articulação social da mesma secretaria, Silvio dos Santos, “as conferências permitem o compartilhamento do poder entre o Estado e a sociedade civil. É nesses fóruns que se aprende a arte da participação, da construção coletiva e do acordo social” (Coutinho, 2006: Oliveira, 2000) Por outro lado, foram criados, consolidados conselhos²⁵

²⁴ **Entre 2003 e 2008 foram realizadas as seguintes conferências:** Destaques – Atualizado em 7/7/08 – Divulgado em 9/7/08

- Conferência Nacional de Direitos Humanos (2003/2004/2006)
- Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica (2003)
- Conferência Nacional das Cidades (2003/2005/2007)
- Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2003/2005/2007)
- Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (2003/2006)
- Conferência Nacional do Meio Ambiente (2003/2005/2008)
- Conferência Nacional Infanto-Juvenil do Meio Ambiente (2003/2006)
- Conferência Nacional de Saúde (2003/2007)
- Conferência Nacional de Assistência Social (2003/2005/2007)
- Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2004/2007)
- Conferência Nacional do Esporte (2004/2006)
- Conferência Nacional das Políticas Públicas para as Mulheres (2004/2007)
- Conferência Nacional de Saúde Bucal (2004)
- Conferência Brasileira sobre Arranjos Produtivos (2004/2005)
- Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2005)
- Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (2004/2005)
- Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador (2005)
- Conferência Nacional de Cultura (2005)
- Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (2005)
- Conferência Nacional de Saúde Indígena (2006)
- Conferência Nacional dos Povos Indígenas (2006)
- Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (2006)
- Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (2006)
- Conferência Nacional de Economia Solidária (2006)
- Conferência Nacional de Imunodeficiências Primárias (2006)
- Conferência Nacional de Educação Profissional Tecnológica (2006)
- Conferência Nacional da Educação Básica (2008)
- Conferência Nacional da Juventude (2008)
- Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2008)
- Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2008).

²⁵ **Criação e recriação de conselhos**

- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES (2003)
- Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI (2003)
- Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo – Conatrae (2003)
- Conselho Nacional das Cidades (2003)
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea (2003)
- Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca – Conape (2003)
- Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR (2003)
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf (2003)
- Conselho Nacional da Juventude (2005)
- Conselho Nacional de Política Cultural (2007)

Mesmo já tendo aqui afirmado que os conselhos não são a única modalidade do exercício do controle social, é importante registrar que esses grupos compreendem que os Conselhos Gestores

[...] envolvem-se na transformação da própria forma de fazer gestão pública. [...] Eles têm a ver com uma concepção de co-gestão, uma concepção de partilha de poder. São novos espaços, novas esferas públicas no interior das quais a agenda fundamental é justamente agenda voltada ao fortalecimento dos direitos de cidadania (Daniel, 2000, p. 123).

Para favorecer a compreensão desse processo participativo da sociedade brasileira em conselhos e fóruns no âmbito das políticas sociais, é necessário buscar o seu significado no percurso histórico da formação de nossa sociedade, marcada por grandes desigualdades sociais e pela contínua dominação política das elites.

Não podemos nos esquecer de que a “situação atual, com todas as mudanças que devem ser incorporadas na compreensão dessa questão (questão social), guarda traços indeléveis dessa longa história que a condiciona: colonização, lutas pela independência, modos de produção, formas de dependência, planos de desenvolvimento, tipos de Estado, políticas sociais etc.” (Wanderley, 2000, p. 51).

Assim sendo, pretende-se - com base na bibliografia escolhida, que trata do conhecimento histórico como totalidade articulada por múltiplas determinações, e de análises que se reportam ao processo “complexo de violência, proibição da fala”, citado por Oliveira (2000) - apontar alguns traços que marcaram a formação da sociedade no Brasil. Nesse mesmo diapasão, procurar encontrar nas características da colonização do país, traços que até hoje se encontram na sociedade e que permeiam a trajetória da assistência social. Esses traços, essas marcas, foram buscados e investigados na bibliografia estudada, e serão agora apresentados.

Consolidação dos conselhos existentes

- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM
- Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda
- Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCDD
- Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência (Conade).

A formação da sociedade brasileira, se a reconstituirmos pela interpretação de seus intelectuais “demiúrgicos”, a partir de Gilberto Freire, Caio Prado Jr., Sérgio Buarque de Holanda, Machado de Assis, Celso Furtado e Florestan Fernandes, é um processo [...] de privatização do público, interpretado por alguns com a categoria de patrimonialismo, revolução pelo alto e incompatibilidade radical entre dominação burguesa e democracia, em resumo, de anulação da política, do dissenso, do desentendimento [...] (Oliveira, 2000, p. 59).

É esse o pano de fundo da formação política do Brasil, que se quer aqui resgatar. Os estudiosos citados por Oliveira, acima, foram os que deram suporte teórico a esta autora. O interesse em fazê-lo prende-se à necessidade de interpretar o significado do investimento político assumido pelo governo, instalado em janeiro de 2003, para que houvesse salto qualitativo na organização das forças populares, mesmo compreendendo que consciência política e cidadã não se outorgam. Do ponto de vista desta autora, foram dados passos que criaram bases para maior “empoderamento” das classes subalternas em nossa sociedade, se referindo à abertura de canais para que o espaço se alargue. No Capítulo 3, no campo da assistência social, será demonstrado o significado desses passos.

1.2.1. O passado que nos cerca de todos os lados²⁶

É importante trazer para a reflexão da história brasileira pontos que desvelam o seu caráter, que estão a permear o dia-a-dia da assistência social localizando-os em suas raízes. Assim, pretende-se lançar um olhar crítico sobre a História brasileira, resgatando o nascedouro de questões presentes em seu quadro estrutural. Tais questões persistentes se localizam no patrimonialismo, na apropriação do público pelo privado, no mandonismo, no clientelismo, no favor, na tutela, na conciliação, enfim, do direito natural dos dominantes a possuir os bens e a propriedade do trabalho social construído por todos.

Para se chegar a uma interpretação do Brasil de hoje, que é o que realmente interessa, o passado colonial que parece longínquo, está presente.

²⁶ Título de Caio Prado Junior, 2006, p. 11.

De fato, percorrendo o país quer na preparação das conferências municipais e estaduais, quer em debates, quer em visitas técnicas, os conselheiros nacionais de assistência social (papel vivido por essa autora), encontraram, em algumas capitais e em várias cidades do interior, situações que reportam às relações sociais com as bases citadas. Muitas vezes o CNAS se posicionou por meio de recomendações, contatos com os conselhos estaduais, solicitando algum nível de interferência desses parceiros. Entre essas situações, prefeitos, primeiras-damas, câmaras municipais e até estaduais, ignorando princípios básicos da constituição vigente no país, principalmente no que tange ao patrimonialismo, à não-distinção do campo do público e privado, a recusa no reconhecimento do poder deliberativo dos conselhos e da autonomia desses no processo eleitoral para escolha de seus representantes, a descentralização de recursos. Essas características influenciaram todas as políticas públicas.

No entanto, no caso da assistência social, pelo seu passado de não-política, são graves as situações de violações de direitos, fazendo com que cidadãos se submetam ao clientelismo e à misericórdia.

Ao se buscar um “sentido” da evolução histórica brasileira, desde o caráter de sua colonização, pode-se afirmar que essa sempre expressou os interesses das classes dirigentes.

Da colônia à Independência em 1822, as elites é que ganham supremacia. A possibilidade de libertação econômica e social que as forças populares viram naquele período foi “interceptada” pela independência do Estado, como forma de acalmar a revolução que se avizinhava.

Da colônia ao Império e deste à República, do ponto de vista ideológico, a dualidade entre a centralização monárquica (direito divino, natural) e a realidade social fragmentada está “costurada apenas com os fios de decretos, alvarás e ordenações emanados da Coroa”(Chauí, 2001, p.86).

Essas marcas pesaram e ainda pesam na história do país e particularmente na assistência social. Do ponto de vista dos dominantes, a visão de seu direito como natural, por meio das redes de favor e clientela; do ponto de vista dos dominados, o governante visto como salvador e, acrescentaria, como naturais, também seus desvios de caráter, de corrupção. No Brasil, até hoje, a prática democrática da representação tem dificuldade de se realizar, uma

vez que os eleitos poucas vezes são percebidos pelos representados como seus representantes. Esse traço é fundamental na relação de favor, clientela e tutela.

Deve-se destacar, também, que o traço conservador do clientelismo persiste mesmo nos formatos mais complexos, pois o que o caracteriza é o enfoque particularista e individualizado. O clientelismo, presente de forma contundente na assistência social, persiste também nas relações políticas brasileiras em metrópoles contemporâneas. Para Eli Diniz, por exemplo, o “chaguismo” (MDB -- Rio de Janeiro – Governador Chagas Freitas -- PMDB 1979/1983) foi a manifestação particularmente aguda e concentrada de um mal antigo e generalizado: a prática do favor.

Essa prática reflete questões que atravessam a vida nacional de uma ponta à outra -- do passado ao presente, do campo à cidade, da economia à política -- delineando assim um quadro histórico-estrutural, que se mostra tanto mais complexo e deplorável quanto mais analisamos casos em diferentes contextos.

“O favor é a nossa mediação quase universal” (Schwartz, in Diniz, 1982), é um dos elementos que tornam o país desequilibradamente atrasado. Onde a sobrevivência de grupos depende da concessão de favores, o que existe, é uma forma perversa de relação social que nega a emancipação da pessoa humana (apud Eli Diniz, 1982).

Os participantes do sistema, segundo Schwartz, formam um conjunto que inclui de tudo, do “tubarão” ao favelado, do líder religioso ao meliante, do opositor ao situacionista, do indivíduo disperso ao grupo comunitário. Igualmente variada é a lista do que se pede e do que se dá: bicas de água e isenções fiscais, internações hospitalares, contratos de fornecimento, policiamento e impunidade.

O que sucede, então, é a não-participação no debate das grandes questões nacionais, a supressão do conflito pela via de renúncia à autonomia na vida pública como também a ausência de padrões básicos e universais de cidadania. O “cliente”, além de abdicar da identidade que possui em função de sua inserção na estrutura social, não apresenta sua demanda enquanto cidadão, no direito de exigir providência dos poderes públicos.

Na verdade, quando se abdica da participação popular no planejamento das ações para atendimento de demandas coletivas, em troca de um favor, os limites desse são fixados por quem o concede.

A abordagem da prática do clientelismo e do favor ficaria incompleta se não fosse referenciado o conteúdo político-antropológico que Mauss oferece em suas análises.

A perspectiva é a da obrigação da retribuição (Mauss, 1950, p.175). É preciso retribuir mais do que aquilo que se recebeu. Há, inclusive, uma hierarquia manifesta através da dádiva. Dar é manifestar superioridade, ser mais, estar mais alto. Aceitar sem retribuir é subordinar-se, tornar-se cliente e servidor, tornar-se pequeno, cair mais baixo. O sistema a que se refere o autor constitui o mais antigo sistema de economia e direito possível de comprovar e conceber. Forma o fundo sobre o qual se destaca a moral da “dádiva-troca”. “No fundo, as dádivas não são livres, não são realmente desinteressadas. São contraprestação”. Pagam não apenas serviços e coisas, mas também têm o objetivo de manter uma aliança proveitosa. Mauss, inclusive, cita “a força que há na coisa dada faz com que o destinatário a retribua” (Mauss, 1950, p. 42). A chamada “dádiva-troca”, em essência, são as trocas e os contratos que se fazem sob forma de presentes, a princípio voluntários, mas, na realidade, obrigatoriamente dados e retribuídos.

Outra característica dos traços da formação brasileira presentes até os dias de hoje é a conciliação. Definida como “um arranjo entre iguais”, permitido diante de algumas “benesses” do pólo dominante (Debrum,1983).

Dallari, ao se referir à República, coloca um subtítulo absolutamente elucidativo:

A República brasileira: nova sociedade, novo modelo constitucional, velho autoritarismo. Isso porque os que se denominavam progressistas, que reconheciam a necessidade de modernização de atividades e de métodos, para a consecução daquilo que ambos os grupos desejavam: a preservação dos privilégios das elites, tendo por base uma concepção ultra- individualista de liberdade e de direitos, sem qualquer concessão aos interesses sociais e usando poder público para manter sob rígido controle os inconformados (Dallari, 2000).

Essas marcas constitutivas da sociedade brasileira estão presentes na história do país e na precária história de suas políticas públicas. O interesse das elites dominantes nunca é arranhado.

A oligarquia dominante, agrupada no Partido Republicano, queria o desenvolvimento industrial, mas tinha os vícios da sociedade agrária, que havia usado a mão-de-obra escrava e era resistente ao reconhecimento de direitos dos trabalhadores livres. Desse modo, embora se dizendo liberal, reprimiram com mão de ferro as reivindicações operárias, organizando, inclusive, polícias “militares”, semelhantes a exércitos estaduais, para reprimir movimentos sociais. Pela resposta dada por essas elites autodenominadas modernizantes, às demandas por justiça social, seu pensamento e suas ações foram sintetizados na expressão, que os historiadores atribuem a vários de seus líderes, a “questão social é uma questão de polícia” (Ibidem).

Assim tratados, como caso de polícia, são apresentados como pontos de desestabilização, agentes que põem em risco o ordenamento democrático do estado de direito.

Para os trabalhadores da área social, essa afirmação tem conotação significativa, já que é no âmago dela que se desenvolve seu “fazer” profissional.

Esses traços constitutivos da formação política brasileira tão poucas vezes relembrados por políticos profissionais, como se fossem eles originais, são abundantemente relatados na literatura que realiza análise interpretativa do modo de produção capitalista por historiadores que se detiveram nesse tema.

1.2.2. A conquista da democracia

Ao penetrar em período mais recente da nossa história, há consenso entre os diversos analistas, como se verá a seguir, quanto ao período que antecedeu a Constituição Federal de 1988, como o do nascimento de um dos momentos mais significativos do nosso processo

democrático. Conquistar a participação popular como direito marca um dos momentos mais importantes da história brasileira, distinguindo-a das demais, que só previam a democracia representativa (Dallari, 2002).

Assim, por intermédio do Parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988: “Todo poder vem do povo e será exercido ou através de seus representantes ou diretamente”, se torna constitucional a participação popular.

As lutas populares no Brasil que antecederam o movimento constituinte do início dos anos de 1990, se desenvolvem durante toda a década, e se iniciam, segundo Sader (1988), por meio de progressivos deslocamentos de sentido, tão sutis, que demandaram tempo para se mostrarem na sua inteireza. Isso porque as derrotas do movimento operário de 1964 e, posteriormente, em 1968, com o afastamento do país de muitas lideranças, com o apoio massivo dos meios de comunicação, geraram uma imagem de onipotência do regime militar instalado em 1964. Pulverizaram-se e silenciaram-se os movimentos populares pela força (Sader, 1988).

Na verdade, Francisco de Oliveira (2000) chama a atenção para o fato de que “a história brasileira no espaço de 60 anos ter contabilizado duas ditaduras, a de Vargas entre 1930 e 1945 e a que se seguiu ao golpe militar de 1964 até 1984, perfazendo um total de 35 anos”.

Sader (1988, p. 33) cita a análise de Weffort (1984, p.93), que se julga importante ressaltar para o tema que se quer aqui abordar. A organização da sociedade civil surgindo como uma necessidade:

Nós queríamos ter uma sociedade civil, precisávamos dela para nos defender do Estado monstruoso à nossa frente. Isso significa que se não existisse, precisaríamos inventá-la.

Esse surgimento teria que ser fora da institucionalidade do Estado. Os ex-militantes de várias causas vão se encontrar nos movimentos de bairro, nos jornais comunitários, na

organização de mutirões, na organização de cursos de capacitação de mão-de-obra; vão se engajar na luta pela anistia ampla, geral e irrestrita, mais para o final da década. Os que permaneceram no país, que foram calados à força, novamente se movimentam.

Criando comitês de luta contra a carestia, na década de setenta, deslocando a luta do terreno da reivindicação salarial para o terreno das políticas públicas, através dos movimentos populares, criando milhares de comitês pela anistia e pela constituinte, as classes dominadas reinventaram a política e novamente encurralaram as forças dominantes. [...] Nessa passagem, o movimento popular prosseguiu na ofensiva, até a Constituinte de 1988, a chamada 'cidadã' por Ulysses Guimarães. Toda reivindicação anterior ganhou foros de direito (Oliveira, 1999, p. 65).

As observações de Sader (1988), sobre o surgimento da sociedade civil nos moldes como hoje se identifica, dão, inclusive, margem à importância que ela assumiu nos anos posteriores.

Citado ainda por Oliveira (1988, p. 65) no mesmo clima de ascenso dos interesses populares e da classe trabalhadora, o candidato operário, representando essa alternativa popular e democrática, quase obtém 50% dos votos nas eleições presidenciais, contra Fernando Collor de Mello. As classes dominantes transformaram o mandato de Collor em mandato destrutivo da política construída pelas classes dominadas.

O que as classes dominantes e o sistema dominante conferiram a Collor foi a transformação de seu mandato, conquistado na eleição com os votos populares contra um Estado que se desfazia e que ele simbolizou nos pobres funcionários como "marajás", em mandato destrutivo da política construída pelas classes dominadas – a esse processo eu chamei de a falsificação da ira, título do livro em que tratei de interpretar a metamorfose entre o Collor vingador de marajás e o Collor destruidor das organizações populares (Oliveira, 1988, p. 66).

O início da era neoliberal com Collor é prosseguido nos oito anos posteriores de Fernando Henrique Cardoso. Os fenômenos então ocorridos são próprios de um governo, sob a égide do neoliberalismo, decorrentes da ideologia e do modelo internacional. No Brasil, significou, entre tantas questões econômicas e políticas, a continuidade do processo de privatização do público. Um dos significados dessa privatização para as classes dominadas, segundo Francisco de Oliveira, "é a destruição de sua política, o roubo da fala, sua exclusão

do discurso reivindicativo e, no limite, sua destruição como classe; seu retrocesso ao estado de mercadoria, que é o objetivo neoliberal” (Oliveira, 2002, p. 79).

A arma da desmoralização da fala, do discurso, tem uma das tônicas mais presentes no governo FHC. Sua arrogância em nomear como ignorantes, atrasados, burros, neobobos, todos os que opõem a seus métodos, não tem outro objetivo: a anulação da fala e através dela a destruição da política, a fabricação de um consenso imposto, ao modo das ditaduras. [...] Ninguém utiliza mais a mídia como meta mídia que o governo FHC: através dela, ele desqualifica a oposição e os exclui do discurso público.

Isto posto, será importante destacar como os anos Collor e FHC atrasaram o processo de consolidação da Constituição Federal de 1988, que resultou de lutas da sociedade brasileira por adquirir o direito à participação, de várias formas, como plebiscito, referendun, iniciativa popular e os conselhos de políticas públicas e de direito. A disseminação da ideologia neoliberal traz consigo a visão de que:

[...] direitos sociais e garantia dos direitos civis ou políticos tendem a desaparecer, porque o que era direito converte-se num serviço privado regulado pelo mercado e, portanto, tornam-se uma mercadoria a que têm acesso apenas os que têm poder aquisitivo para adquiri-la (Chauí, 1999, p. 28).

Entre tantas abordagens caracterizando o neoliberalismo, elegeu-se Chauí, quando o sintetiza em traços determinantes. Aponta a autora que o *desemprego estrutural pela introdução da automação, rotatividade da mão-de-obra, perda do poder dos sindicatos e aumento da pobreza absoluta* expressam o ideário neoliberal e suas proposições. Supõe o capital financeiro como centro nervoso, ampliando a terceirização, a *fragmentação e dispersão de todas as esferas e etapas da produção. A ciência e a tecnologia tornaram-se forças produtivas*, deixando de ser suporte. O Estado deixa de ser agente econômico para a regulação do mercado, e agente fiscal que emprega tributação para promover políticas públicas e direitos sociais. A *privatização* diz respeito tanto a empresas como aos *serviços públicos*. Há a transnacionalização da economia, transformando os centros econômico, jurídico e político no FMI e no Banco Mundial. E seu dogma é a estabilidade econômica e o corte do déficit público (Chauí, 1999, p. 30-31).

Aqui, as bases para o Estado mínimo, interferindo diretamente no campo de ação das políticas públicas. Citado por Raichelis (1988, p. 68), Sader se refere a esse processo como um forma híbrida de Estado-mini-max – ou seja, mínimo no que se refere aos interesses do trabalho e máximo em relação aos interesses do capital. E, ainda, reportando-se à mesma autora, as ações de governo dão prioridade à transferência das verbas públicas para o setor privado, notadamente as entidades assistenciais e filantrópicas, confirmando o que Yasbek (1996) apontava da refilantropização da questão social

Para concluir, é importante ressaltar que, para além das questões econômicas e sociais, o neoliberalismo, com seu traço individual, desmoralização do que é público, construiu um novo quadro no campo dos conceitos ideológicos.

[...] Do ponto de vista político, uma reflexão sobre as conseqüências da ideologia neoliberal, isto é, o encolhimento do espaço público e alargamento do espaço privado, com a supressão dos direitos por privilégios (do lado da elite) e por carências (do lado popular) aniquilando a cidadania (Chauí, 1999, p. 33).

As políticas sociais sofreram cortes e algumas foram desmontadas, assim como muitos sindicatos e partidos. Há muitas evidências de que a desconstrução teve muito de ideológico. Maricato (2007) assinala em artigo²⁷:

Nas cidades, embora o caráter da mudança não tenha sido tão acentuado, sua profundidade foi devastadora. A diminuição do crescimento econômico a partir de 1980, o desemprego massivo e o recuo das políticas sociais conformaram um cenário de tragédia em que não faltaram a volta das epidemias, a emergência de uma violência até então desconhecida nas áreas urbanas, a explosão do crescimento de favelas, a multiplicação de menores infratores e crianças abandonadas, entre outras mazelas. O Estado não se tornou mínimo como prometia a receita neoliberal, ele simplesmente mudou.[...] Os cortes nas políticas de transporte, habitação e saneamento, por exemplo, que impactaram profundamente as cidades, foram acompanhados por transferência massiva de recursos públicos para a esfera financeira privada por meio do pagamento dos juros da dívida.

Não se pode esquecer que o perfil da sociedade brasileira, que foi exacerbado pela influência dos valores neoliberais, é historicamente marcado por relações sociais patrimoniais, nas quais os sujeitos superiores são os mandantes e os inferiores obedientes e incompetentes; e a carência é vista como questão de indivíduos incapazes de se inserir no mercado e produzir pouca ou nenhuma mediação das instituições sociais e políticas, gerando como naturais a

²⁷ Blog Carta Maior, em 26/1/2007 “Nunca fomos tão participativos”, Hermínia Maricato.

relação de favor, de clientela e tutela, ao contrário da participação nas decisões coletivas. Os mandonismos locais e regionais, à primeira vista intransponíveis, são o alargamento do espaço privado e apropriação do espaço público como privilégio natural dos que ali ocupam cargos e posições. A lei que importa é aquela que serve para a classe dominante continuar operando com repressão.

Esse é o desafio colocado: reestruturar a sociedade brasileira, reformular o Estado brasileiro, questão que não se resolve apenas com novas formas de gestão dos interesses e dos direitos das classes dominadas, mas que pode ter um governo comprometido com esses interesses e direitos, uma possibilidade de enfrentamento. Este trabalho buscará, então, mostrar os caminhos pelos quais está sendo possível tornar o campo da assistência social em campo de política pública e publicizada.

1.3. Em cena os novos sujeitos sociais

Ainda nos reportando à recente história brasileira, vimos que os anos de 1970 e 1980 trouxeram à cena política vários novos personagens, como os denominou Eder Sader. Na bibliografia consultada, que remonta a este momento, todos os autores são unânimes ao fazer tal afirmação.²⁸

Sonia Fleury foca um aspecto a ser aqui ressaltado, que se refere à

[...] multiplicação das inúmeras organizações sociais e formas de participação [...]. Os movimentos sociais, ao desvincularem a cidadania da tutela da legislação trabalhista, colocaram como questão central da democracia a aproximação entre instituições políticas e os processos sociais, criando a possibilidade de introduzir as organizações populares no processo decisório das políticas públicas (Fleury, 1994, p. 232).

E ainda:

[...] a possibilidade de que novos atores sociais constituam-se em sujeitos políticos, com a capacidade de interpelação da condição de cidadania da população [...] encaminha a um conjunto de alterações e reformas no âmbito das políticas sociais (Fleury, 1994, p. 233).

²⁸ Vera Telles, Paoli, Paz, Raichelis.

Para Eder Sader,²⁹ após intenso diálogo com a sociologia, filosofia, economia e ainda com a psicanálise:

[...] na emergência dos novos atores sociais, das novas configurações e identidade dos trabalhadores no cenário público, no que parece o início de outro período na história social de nosso país, nos deparamos com o nascimento de formas discursivas que tematizam de um modo novo os elementos que compõem as condições de existência desses setores sociais (Sader, 1988, p. 53).

Marilena Chauí, quando interpreta o pensamento do autor explicitando o porquê do sujeito novo, vai referir-se a sujeitos criados pelos próprios movimentos coletivos e descentralizados, atuando em conjunto, incluindo indivíduos até então dispersos, desorganizados.

A nova conjuntura traduz os novos personagens e a cena na qual foi possível reverter o clima pós-1969 (AI-5), que tentou aniquilar as possibilidades de luta das classes dominadas e os que a representavam.

Eder Sader (1998), em sua análise, apresenta possibilidades de novas construções conceituais, para além da clássica definição de classes sociais, não a abandonando, uma vez que afirma que a reprodução está em movimento, “implica representações simbólicas pelas quais os agentes se reconhecem, identificam os demais e a si mesmos. Esse processo incide necessariamente sobre as condições dadas na esfera da produção”.

Esse pano de fundo permite, então, localizar os movimentos sociais e suas reivindicações, trazendo conflitos e atores que não só reinventavam formas e espaços de luta, mas abriam horizontes. Paoli (1995) mostra que esses movimentos trouxeram, “entre tantas coisas, uma mudança nas atribuições dos estigmas sociais e políticos sobre as classes populares brasileiras, que assinalou sua capacidade para gerar critérios de legitimidade política democrática”. Nesse país, eles eram “novos” em vários sentidos, sobretudo em sua demanda de direitos, dignidade e cidadania..

²⁹ Recomenda-se a leitura do Capítulo 1, especialmente das páginas 50 à 56, da obra *Quando novos personagens entraram em cena*.

Assim, se os anos de 1970 foram marcados pelo ressurgimento do movimento operário, num processo que Paoli designou de “refundação democrática”, ao lado desse novo sindicalismo que alargava a concepção burocrática da organização dos trabalhadores em categorias tutelados e controlados pelo Estado, surgiram as mobilizações locais em torno da luta por transportes, moradia, creches, assumidas por migrantes, analfabetos, mulheres, padres e freiras, também questionando as condições de vida. A noção de direitos de cidadania marcou a novidade do

[...] ator popular no contexto da cultura autoritária brasileira e que permitia tanto a capacidade de rebelar-se contra esse autoritarismo como a de quebrar as relações hierárquicas, desiguais, de interlocução entre o cidadão comum e o estilo dos governantes (Paoli, 1995, p. 31).

As autoras Paoli e Telles, por exemplo, identificam inclusive o nascimento de certo nível de resistências de correntes políticas na interpretação desse fenômeno. A discussão que se travava era em torno dos limites da representação democrático--formal que os movimentos denunciavam, já que a luta na busca do Estado de Direito se constituía prioritária. Essa discussão não desaparece nos dias atuais, embora com novas formulações.

As discussões sobre identidade, papel, limites, inserção em governos e em partidos políticos permearam os debates até a campanha pela participação popular no processo constituinte do país, já que muito além de discutir propriamente o texto constitucional os movimentos foram buscar nas ruas apoios para ratificar as emendas propostas (mais de 12 milhões de assinaturas recolhidas) inaugurando uma nova forma de fazer política, num amplo processo de mobilização.

Aqui se faz uma ponderação que parece importante para concluir este capítulo. As elites do país, que elegeram Collor, depois Fernando Henrique Cardoso por duas vezes, se interessariam na ampliação da cidadania, da esfera pública, para as classes subalternizadas da sociedade brasileira?

Sader responde:

As políticas neoliberais, ao orientarem-se centralmente pela retração do Estado, abrindo espaços para a extensão das relações mercantis, se chocam diretamente com os interesses públicos e com os direitos universais da grande maioria dos cidadãos. Ao combinar-se com políticas sociais focalizadas, emergenciais, setoriais, que em nada diferem das políticas assistenciais, elas atentam diretamente contra os direitos, especialmente daqueles que dependem da esfera pública, da afirmação de direitos universais para terem acesso aos bens fundamentais. (Sader, 2005, p. 9).

O movimento social no momento constitucional que se pautava pelos princípios da universalidade, equidade, gestão descentralizada e participativa, enfrentou, enfrenta e enfrentará sempre a contradição da dificuldade da partilha do poder, quando essa não for premissa do Estado. A forma de enfrentamento dessa dificuldade difere-se por projetos políticos.

1.3.1. Os novos atores da assistência social : O Movimento da Assistência Social (MAS)

Aliada a todas as dificuldades já apontadas, é importante circunscrever a “novidade” de a assistência social ser declarada política pública na Constituição Federal. Pinheiro (2002) já apontava a dificuldade da sociedade brasileira para a incorporação do conceito de assistência social no campo da seguridade social. Essa dificuldade provinha tanto dos partidos e movimentos da esquerda como dos partidos e movimentos da direita. A história dessa política no Brasil se confundiu com “subsidiariedade”, favor e clientelismo, como foi amplamente demonstrado. Constitucionalmente estabelecida como proteção social, com previdência e saúde, proposta mínima possível na correlação de forças do momento constitucional, o grupo que participou daquelas lutas e, posteriormente, em 1993, da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei 8.742/93) desde então vem se mobilizando para a incorporação da conquista.

Esse grupo, composto por órgãos de classe da categoria dos assistentes sociais, que imprimiu direção política e cultural, e representações de movimentos sociais, organizações sociais (Gomes, 2001) e ainda por núcleos de estudos e pesquisas de universidades, setores do

movimento sindical, e organizações de trabalhadores do setor, profissionais de instituições federais, estaduais e municipais, militantes de outras políticas, que voltaram seus olhares para a assistência social, prosseguiu em sua luta pelo reconhecimento dessa política como pública, universal, participativa, descentralizada. Além disso, ao grupo incorporaram-se algumas ONGs, voltadas para a defesa de direitos e interesses difusos. A soma desses atores produzirá um diferencial na luta para o avanço dessa política.

No entanto, não sem dificuldades, que são agravadas quando o modo de gestão da política federal se mantém praticamente o mesmo desenvolvido pela Legião Brasileira de Assistência – LBA, órgão federal encarregado de desenvolver a assistência social no país desde 1942. O modelo é segmentado e centralizado. Independentemente do desejo ou vontade do Movimento de Assistência Social, e de seus integrantes, a participação popular, a ampliação da esfera pública e a noção de direitos propostos na CF/88 não encontravam respaldo no modelo de Estado existente.

Junte-se a esses elementos a criação do Programa “Comunidade Solidária”,³⁰, coordenado pela primeira-dama do país, também citado por diversos autores da área como a negação da política pública da assistência social. Concebido sem recursos próprios e tendo por base o gerenciamento de programas sociais, buscou sem êxito subordiná-los a um direcionamento comum e a um “selo de preferências”. Programa de grande apelo simbólico, com ênfase em ações pontuais, focalizadas em “bolsões de pobreza”, direcionada apenas aos indigentes, aos mais pobres entre os pobres.

“Longe de ser fato episódico ou perfumaria de primeira-dama, opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação da Assistência Social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a assistência social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos

³⁰ O Programa Comunidade Solidária foi instituído pela Medida Provisória nº. 813 em 1º/1995, no mesmo dia em que tomou posse, em seu primeiro mandato, o presidente Fernando Henrique Cardoso. Na Medida, que se faz à "margem" da LOAS, o governo apresenta o Programa como a principal estratégia de enfrentamento da pobreza no país e "reitera a tradição nesta área que é a fragmentação e superposição de ações. Esta pulverização mantém a Assistência Social sem clara definição como política pública e é funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo impõe às políticas sociais na contemporaneidade. Ao repartir e obscurecer em vários Ministérios as atribuições constitucionais previstas para a Assistência Social, a MP contribui para fragilizá-la como direito de cidadania e dever do Estado (Yazbek, 1995, p. 14).

previstos na LOAS, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas.” (Telles, 1998, p.19).

Pinheiro (2002) ainda se refere sobre a representação da sociedade civil no Conselho do “Comunidade Solidária”, conselho de notáveis brasileiros ao qual cabia acompanhar e qualificar as ações do Programa. Esses notáveis foram “escolhidos”, rompendo com o conceito de controle social preconizado pela CF/88.³¹

Nesse contexto, o órgão que deveria representar a participação popular então conquistada na assistência social – o CNAS – é mantido sobretudo por exigência de repasse de recursos e pela certificação de entidades beneficentes. Raichelis (1998) cita em sua pesquisa que o CNAS sofreu várias investidas que ameaçaram sua continuidade. Desde o governo Itamar Franco e o Ministério de Bem-Estar Social, que não reconhecia sua existência nem criava as condições de infra-estrutura para seu funcionamento até o duro embate no governo Fernando Henrique Cardoso.

Esse conjunto de limites, se por um lado dificultou a visibilidade da Assistência Social como política pública, por outro, ampliou a resistência dos atores já aqui revelados, que vão juntar-se às primeiras formulações realizadas inicialmente pelas administrações democráticas e populares e posteriormente por outras de significativa importância no Brasil.

É, então, formado um campo na perspectiva de construir a Assistência Social como política pública de Seguridade Social.

Os componentes desse campo chamado aqui de “movimento da assistência social” são os primeiros a disputar vagas e se elegerem para os conselhos, representando ora a sociedade civil através de seus diversos órgãos, ora o governo, quando eleitos aqueles que se comprometiam com a política pública. E vão se agrupando em Fóruns da Sociedade Civil (municipais, estaduais e o nacional), Fórum de Secretários Municipais, Fórum de Secretários Estaduais, por meio de encontros, conferências, debates, chegando a constituir no Congresso Nacional uma Frente de Defesa da Política de Assistência Social (1999). Registram-se

³¹ A título de informação, em 2004, através da PP 163, 23/1/2004, foram extintos o Conselho do Programa Comunidade Solidária e a Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária.

também alguns conselhos municipais que inovaram, quer no modelo participativo, quer na regulamentação, quer na relação com a sociedade civil.

É significativo que os militantes da política de assistência social, já citados, tenham sido eleitos ou indicados, conforme o caso, nas duas primeiras gestões dos conselhos. A LOAS prevê, em seu artigo 17, mandatos de dois anos, permitida uma única recondução. Assim, alguns conselhos de capitais, como Porto Alegre (RS), tais componentes assumem essa perspectiva tão logo a LOAS tenha sido promulgada. Outras, como Belo Horizonte (MG), um ano após sua promulgação,³² criando fóruns de discussão sobre essa política. Não são as únicas no Brasil; há outras espalhadas pelo interior do país. Em 1989, são duas as prefeituras do PT no país. Em 1992 já somam 54; em 1996, 11; em 2000, são 187; e em 2004, 411 prefeituras (www.pt.org.br). Não significando que bastasse ser de administração democrática e popular para afirmar a política de assistência social, pelo menos essas administrações têm ou deveriam ter a participação popular como princípio. O que se quer chamar a atenção é que, principalmente nelas, os militantes oriundos do chamado “movimento da assistência social” puderam exercer seus mandatos expressando pontos de vista de acordo com as novas referências.

Esse grupo movimentou-se na política de assistência social, ora sendo então governo, ora sendo oposição. Foi a situação enfrentada pela então sociedade civil nos quatro primeiros anos do CNAS. Raichelis (1998, p.174) registra o “duro enfrentamento entre a instância colegiada e os núcleos do poder governamental” afirmando ainda que “o espaço do CNAS não é reconhecido pelo governo federal como um dos lugares em que poderiam realizar articulações e entendimento ao nível intergovernamental” (Ibidem, p. 221).

Verifica-se que após a instalação do governo de 2003, esse mesmo grupo – o MAS – assume após período de disputa de conceitos e debate de concepções a direção da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, buscando viabilizar e concretizar, dentro das possibilidades da nova conjuntura, a política de assistência social como proposta .

³² O Partido dos Trabalhadores venceu as eleições para a Prefeitura de Porto Alegre em 1988, e em Belo Horizonte, em 1992. Assumem o governo, respectivamente, em 1989 e 1993.

O processo dessa construção anterior não foi linear, tendo havido disputas de projetos, retrocessos, conforme relatos já apontados neste trabalho. Entre eles, cita-se um em especial, que assume nesse momento importância maior. No caminho de obstar na consolidação de direitos, em 30 de novembro de 1998, aprovou-se a Lei nº 9.720/1998, que alterava a LOAS em vários aspectos, inclusive no que se refere à periodicidade da realização das conferências nacionais da assistência social que, de dois em dois anos, passariam a ocorrer a cada quatro anos. Esta lógica procurava interromper as avaliações regulares, o debate – o diálogo, enfim – marca que se queria eliminar.

O movimento da assistência social encontrou, como uma de suas manifestações, saída legal para essa limitação: a convocação para uma conferência “extraordinária”, com a justificativa jurídica de que havia ocorrido reforma do Estado – com a criação do então Ministério da Assistência Social – que impunha a convocação de um novo evento para reunir os gestores de assistência social de todo o País.

O evento lançou as bases para a construção do Sistema Único da Assistência Social – um novo modelo de gestão para o enfrentamento do desafio da inclusão social, que envolve ações articuladas, com padrão de qualidade nacional, investimento em redes de proteção social básica, hierarquizadas por níveis de complexidade e que têm como eixos centrais a participação popular, a territorialização e a matriz estruturante da família.

As saídas políticas, que o movimento foi encontrando, serão relatadas ao longo deste trabalho. No momento, o registro de sua penetração, inicialmente com poucos representantes no então Ministério de Assistência Social, criado em 1º/1/2003, posteriormente, em 2004, com hegemonia na direção da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SNAS/MDS.

Assim, após a localização histórica e conjuntural do CNAS, órgão que deveria traduzir a participação popular conforme conquista constitucional, e a certificação de entidades beneficentes marcando presença de atores alheios a essa perspectiva de democratização, a reorganização dos novos personagens na cena brasileira e ao MAS, para dar suporte às mudanças na busca da assistência social como política pública -- encontram, nesse momento, condições de exame da prática desenvolvida pelas gestões de 2003 a 2008 no

CNAS, entendendo esse órgão como palco de contradições, como campo de luta entre os interesse públicos e privados.

CAPÍTULO 2 - O CNAS NA CENA DE 1994 A 2002 E DE 2003 A 2008: ATORES E PERSONAGENS PRESENTES

2.1. Considerações sobre sociedade civil e sociedade política

Inicialmente,, este capítulo pretende apresentar e discutir os conceitos fundamentais de sociedade civil e Estado, importantes de serem trazidos a este cenário, uma vez que estas noções, que já estão permeando o trabalho, terão agora outra relevância. Foram buscados conceitos que explicam, definem, qualificam a sociedade civil e a sociedade política, de forma geral, para posteriormente compreendê-las e classificá-las no âmbito da experiência do CNAS. Em princípio, na Introdução deste trabalho, pensava-se na possibilidade de analisar apenas o período pós-2003. No entanto, com o aprofundamento das reflexões, verificou-se a necessidade de trazer dados que antecedem esse período.

Em um segundo momento, o capítulo irá discutir a representação social e governamental no CNAS. Conforme determina a LOAS, a representação da sociedade civil é composta por três segmentos: usuários, das entidades e organizações de assistência social, e dos trabalhadores do setor.³³ A representação governamental, por seu turno, é definida por nove titulares e seus respectivos suplentes.

A análise adotada neste capítulo vai acompanhar tal modelo de representação, procurando observar em que medida se dá a apropriação pela sociedade civil do poder conquistado na CF/88, quanto à capacidade de deliberar sobre as políticas sociais. Todas as parcelas da sociedade civil assumem esta perspectiva? Quais as que não participam dos momentos mais fecundos da discussão? Quais são os outros interesses defendidos pelos diversos grupos presentes no CNAS? Como foi visto no Capítulo 1, esses interesses podem se localizar na esfera pública ou privada.

³³ § 1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes: I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos municípios; II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

Os conselhos gestores definem-se como órgãos participativos que estão abertos à expressão e defesa de interesses particulares ou corporativos, o que transforma esses espaços em arenas de negociação e conflito.

Para realizar análises e conceituações sobre sociedade civil, o olhar se voltou inicialmente a Gramsci, por intermédio de Carlos Nelson Coutinho, que na Introdução da obra de Semeraro afirma:

Na visão de Gramsci, sociedade civil é uma arena privilegiada da luta de classes, uma esfera onde se dá uma intensa luta pela hegemonia; e precisamente por isso ela não é o outro do Estado, mas juntamente com a sociedade política ou o estado-coerção, um de seus inelimináveis momentos constitutivos (Semeraro, 1999).

No conceito gramsciano, *sociedade civil* é definida como:

[...] o conjunto de relações sociais que engloba o devir concreto da vida cotidiana, da vida em sociedade, o emaranhado das instituições e ideologias nas quais as relações se cultivam e se organizam, não de maneira homogênea, mas como expressão de projetos e práticas sociais diferenciados, cenário de lutas sociais e espaço de disputa na construção da hegemonia por meio de suas diferentes instituições (Simionatto, 1998, p. 55).

Gramsci elabora sua teoria “ampliada” do Estado, indicando que o poder estatal não se expressa apenas por meio de seus aparelhos repressivos e coercitivos, mas também, mediante uma nova esfera do ser social que é a sociedade civil. Estabelece um novo nexos entre sociedade civil e sociedade política, esferas constitutivas do conceito de Estado ampliado.

A sociedade civil no conceito gramsciano apresenta-se, então, como “o conjunto dos organismos chamados ‘privados’ e que corresponde à função de hegemonia que o grupo dominante exerce sobre toda a sociedade” (Simionatto, 1998, p. 53).

A denominação “privado” não aparece em contraposição ao que é “público”, nem nega o caráter de classe desses organismos e suas diferentes formas de expressão, à medida que a sociedade civil não é um espaço homogêneo, mas permeado por contradições. A sociedade civil não é um conceito que expressa somente os interesses das classes subalternas, como equivocadamente alguns referem. A sociedade civil não existe descolada das condições de produção e reprodução da vida material e deve ser abordada neste contexto. São diferentes os interesses de classe que ela expressa.

Portanto, ao analisar os desdobramentos da análise da sociedade civil no seu tempo, Gramsci conhece as posições de Hegel e Marx, mas, segundo a maioria de autores como Semeraro, vai além.

Suas atenções não se concentram no Estado, para onde tudo deve ser finalizado (Hegel), ou a partir de sua destruição e a recriação da nova sociedade (Marx). A noção de sociedade civil criada por Gramsci, nos Cadernos, é realmente particular e nova, não apenas em relação às fronteiras alcançadas por Hegel e Marx, mas também frente às demais teorias políticas em voga no seu tempo (Semeraro, 1999, p. 132-5).

2.2. A implicação desses conceitos no universo dos conselhos

De acordo com a lógica que vem sendo aqui desenvolvida, os conceitos teóricos são trazidos a fim de iluminar a apreensão da realidade. Assim, o que se pretende é trazer as implicações desses conceitos para a compreensão da sociedade brasileira, no contexto que é objeto deste trabalho.

Inicialmente, cabe trazer considerações sobre sociedade civil nos conselhos de assistência social, analisados por Campos (2007), pois considera que o referencial de sociedade civil adotado na LOAS está baseado na teoria de Gramsci (1988), que a compreende como parte da super-estrutura da sociedade, conformando-se por um conjunto de organismos não-governamentais[...] principalmente no que se refere ao reconhecimento da mesma como o “conjunto de organizações não-estatais”, por meio das

quais a população se pronuncia. Sociedade civil pode ser compreendida, segundo as palavras de Coutinho (1992, p. 16), “como o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material de cultura”.

Em seguida, reportam-se aqui a algumas das reflexões de Coutinho *in* Semenaro (1999), quando diz que no Brasil dos anos 1970, além da confusão teórica do termo “sociedade civil” provocada por incompreensões teóricas de outros matizes na luta contra a ditadura, sociedade civil era tudo aquilo que se contrapunha ao Estado ditatorial, o que era facilitado pelo fato de civil significar o contrário de militar. Assim, tudo o que vinha da “sociedade civil” era visto de modo positivo, ao passo que o que dizia respeito ao Estado era negativo.

No entanto, passado aquele período da história brasileira, esta perspectiva continua, na maioria das vezes, a compor o imaginário do conceito. Pode-se afirmar que nem tudo que é da sociedade civil é “bom” (ela pode ser hegemônica pela direita) e nem tudo o que provém do Estado é “mau” (ele pode expressar demandas universalistas que se originam nas lutas das classes subalternas). (Adjetivos utilizados pelo autor.)

Nesta concepção, percebe-se também que são expressivos os setores da sociedade civil que defendem uma economia globalizada, na busca do atendimento de seus interesses imediatos. O Estado brasileiro, conforme já foi demonstrado, sempre atendeu a esta parcela da sociedade em detrimento dos interesses de todos, especialmente os interesses de segmentos subalternizados. Essa é uma das falsas interpretações do conceito de sociedade civil presentes no universo de análise deste trabalho.

Outra interpretação importante a ser registrada no campo das políticas públicas é a perspectiva de “refilantropização”, apontada por Yazbek (1993 e 1995), quando a sociedade civil é chamada a ser parceira e responsável pela resolução da questão social.

No campo empresarial também há interpretações diferenciadas. As “Empresas com Responsabilidade Social” são analisadas por Tratemberg (1980), que realiza desmistificação das empresas como instituições sociopolíticas, que não estejam a serviço da ideologia. “Empresa não é só o local físico onde o trabalho excedente acontece. É o cenário da inculcação ideológica.” Nesse sentido, “empresa é também aparelho ideológico”. As relações humanas na empresa, segundo análise do autor, surgiram e se desenvolvem como reação ao sindicalismo, chegando a afirmar que “são uma resposta patronal no terreno da ideologia”. Ao conflito contrapõe-se a coesão social; à oposição de classe opõe-se a representação corporativa num estado liberal; à violência contrapõe-se a consciência coletiva que garante o consenso. Os teóricos das relações humanas buscam a transformação das relações sociais em pessoais. As classes inexistem, o real são as pessoas articuladas em funções, pertencendo a grupos internos. A empresa, dentro desta concepção é uma entidade homogênea, pasteurizada. Por isso, patrões e empregados, juntos, podem desenvolver, lado a lado, o trabalho social que o Estado deveria prover.

Cita-se, também, parte dos resultados de pesquisa produzida pelo Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor, da USP (publicada pela *Folha de S.Paulo* de 19/9/1999), que contribui para a desmistificação da concepção de contribuição gratuita e voluntária ao outro. “Valorizar a imagem pública” foi o motivo mais citado pelas empresas para justificar o investimento em trabalhos voluntários. Essa foi a resposta de 79% daquelas que foram pesquisadas. Também foi apontado que 39% das empresas pesquisadas são de capital nacional e 61% multinacionais.

Como já ressaltou Nogueira, a participação das empresas no campo do trabalho social voluntário será a base do rasgado elogio que se passará a fazer ao “terceiro setor”, ao voluntariado, à solidariedade e à responsabilidade social corporativa. O autor afirma, ainda, que a filantropia moderna acrescentará uma dose a mais de despolitização no imaginário coletivo. Convém, aqui, trazer parte das contribuições do autor nesse campo:

A sociedade civil – lócus de cidadãos organizados – passaria a ser o ambiente propício para uma participação convertida em movimento de maximização de interesses (*rent-seeking*) e/ou de colaboração governamental. Participação e sociedade civil não serão mais vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de

hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações. (Rico,1998; Yasbek,2000; Telles,2000; Montanõ,2002; Paoli,2002) Nogueira, 2005, p. 57.

A política social pensada no campo do terceiro setor trará a dimensão despolitizada de que a responsabilidade da questão social é da própria sociedade, cabendo à “comunidade”, de forma genérica, o atendimento aos “carentes”. Assim pensada não é política social,³⁴ mas ação social fragmentada, pensada com base nas lógicas individuais ou mesmo coletiva de indivíduos predispostos à “ajuda”. A sociedade civil como parceira é entendida como cooperativa. Está ausente a dimensão da organização autônoma, voltada para a construção de consensos na definição de políticas públicas. Essas, carregam encargos do Estado (Vieira,1992) materializados em serviços e em atividades de natureza pública e geral. Ausente ainda nessa concepção a visão de que as contribuições sociais devidas pelas empresas deveriam estar presentes na discussão da construção do fundo público.

Dessa forma, as considerações sobre a evolução da concepção da assistência social de *ação para carentes* para política pública de direitos cabem na afirmação de que aquela é privada, reino da mercadoria, como diz Oliveira (1998) e essa, esfera pública. Como direito, as políticas públicas têm o papel de investir, reproduzir-se em função de setores, que por sua própria lógica nem tivessem capacidade de reproduzir-se.

Para Vieira (1989, p. 9), ao se falar em sociedade civil, fala-se de sociedade de cidadãos: aqueles que têm a igualdade jurídica, perante a Lei, não a igualdade social. Sociedade civil pressupõe pessoas iguais em direitos e não pessoas iguais em situação social e econômica.

Vê-se quantos conceitos estão presentes na denominação “sociedade civil”, na maioria das vezes tratada como um todo homogêneo. Há parcelas da sociedade civil que se

³⁴ Yazbek, em seu texto “Estado e Políticas Sociais”, (2007), a ser publicado pelo MDS, discute as políticas sociais. [...] **as políticas sociais públicas só podem ser pensadas politicamente, sempre referidas a relações sociais concretas e como parte das respostas que o Estado oferece às expressões da “questão social”, situando-se no confronto de interesses de grupos e classes sociais. Ao colocar a “questão social” como referência para o desenvolvimento das políticas sociais, estou colocando em questão a disputa pela riqueza socialmente construída em nossa sociedade. “Questão que se reformula e se redefine, mas permanece substantivamente a mesma por se tratar de uma questão estrutural que não se resolve numa formação econômico-social por natureza excludente” (Yazbek, 2001, p. 33).**

expressam por intermédio de partidos, sindicatos, associações profissionais, movimentos sociais, Organizações Não-Governamentais (ONG's) organizações culturais, e várias outras. No campo da assistência social tem-se as entidades filantrópicas, geralmente com tradição assistencialista cartorial, conservadora e assumindo uma lógica “privatista”, o que leva à despolitização das questões. É importante levar em conta esses elementos, não para impedir que essas organizações possam se representar, mas para se ter consciência clara do conjunto de forças sociais favoráveis ou não ao processo de democratização e “publicização” das questões, que são objeto de competência dos conselhos.

Há, ainda, as que atuam na defesa dos interesses públicos sobre os privados, que têm participação pautando sua atuação na democracia participativa, rumo a reformas qualitativas e substantivas do Estado. No campo da assistência social, minoria, conforme se verá. Assim, se fala de um todo contraditório explicitado por Telles, que afirma:

[...] é preciso que se esclareça que não se está tomando a sociedade [civil] como pólo de virtude política. Ao contrário [...] é uma sociedade extremamente complexa, contraditória, e atravessada de ambivalências de todos os tipos. [...] sociedade em que a descoberta da lei e dos direitos convive com uma incivilidade cotidiana feita de violência, preconceitos e discriminação; em que existe uma espantosa confusão entre direitos e privilégios; em que a defesa e interesses se fazem em um terreno muito ambíguo, que desfaz fronteiras entre a conquista de direitos legítimos e o mais estreito corporativismo; em que a experiência democrática coexiste com a aceitação ou mesmo convivência com práticas as mais autoritárias; em que a demanda por direitos se faz muitas vezes numa combinação aberta ou encoberta com práticas renovadas de clientelismo e favoritismo que repõe diferenças onde deveriam prevalecer critérios públicos igualitários (Telles, 2002, p. 93).

Cabe destacar que, para Gramsci, a sociedade civil não é exclusivamente um processo de ampliação do Estado e de reforço dos grupos dominantes, pois é também na sociedade civil que se forma a contra-hegemonia, o momento de construção de um novo projeto de sociedade capaz de liderar e mobilizar, em torno de si, o apoio e as energias da maioria da sociedade. No processo de hegemonia, enquanto, por um lado, competem ao Estado (sociedade política) principalmente as atribuições do domínio, como campo da coerção, a sociedade civil é, por outro lado, o campo da direção, espaço da formação do consenso. No processo de hegemonia, portanto, a sociedade civil soma-se ao Estado no desempenho da difusão de valores e na legitimação da ordem vigente.

Yasbek ao analisar o papel do Estado (2008) refere-se a uma sociedade concreta.

O papel do Estado só pode ser objeto de análise se referido a uma sociedade concreta e à dinâmica contraditória das relações entre as classes sociais nessa sociedade. É nesse sentido que o Estado é concebido como uma relação de forças, como uma arena de conflitos. Relação assimétrica e desigual que interfere tanto na viabilização da acumulação, como na reprodução social das classes subalternas. Na sociedade capitalista o Estado é perpassado pelas contradições do sistema e assim sendo, objetivado em instituições, com suas políticas, programas e projetos, apóia e organiza a reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador e fiador dessas relações. A forma de organização desse Estado e suas características terão, pois, um papel determinante na emergência e expansão da provisão estatal face aos interesses dos membros de uma sociedade (Estado e Políticas Sociais, 2007 – a ser publicado pelo MDS).

Nogueira interroga sobre qual tipo de Estado se quer para concluir que:

Se quisermos um Estado para proteger o mercado e alocar recursos, podemos pensar em redesenhá-lo a partir de uma ótica predominantemente “gerencial”, mais concentrada nos custos do Estado e nas quantidades nele agregadas (recursos financeiros, humanos, organizacionais). Se, em vez disso, desejamos um Estado para dignificar a vida coletiva – um Estado para sociedade civil – não teremos como deixar de pensar em uma reforma de natureza qualitativa, democrática, fortemente concentrada nas finalidades e no sentido do Estado (Nogueira, 1999, p. 76).

2.3. Composição: sociedade civil e governo

Concordando com a formulação de Campos (2007), o controle social, prerrogativa institucional dos Conselhos de Assistência Social, somente se efetiva num processo de *gestão democrática*, por meio de canais de *participação sociopolítica* e com base em compromissos com o estabelecimento de relações e diálogos regulares entre o governo e a sociedade civil (grifos desta autora).

Os Conselhos, de forma geral, e os da assistência social particularmente, podem encontrar dois fatores que dificultam o exercício do controle social. Do lado dos governantes uma indisposição para o diálogo público com a sociedade civil, motivada pelo interesse coletivo. De outro, as representações da sociedade civil com outros interesses que não sejam a

expansão dos direitos sociais, com baixas preocupações na instituição da participação democrática.

De fato, os conselhos, tanto quanto o Estado, não se configuram no outro lado do mundo privado, mas estão permeados por forças heterogêneas e conflitivas, conforme já foi aqui enfocado.

As perspectivas de interesses presentes nos grupos representados no CNAS, podem ser não só diferentes, mas até antagônicos. Pretende-se, a partir de agora, configurar essa composição, percorrendo desde 1994, ano de instalação do CNAS.

2.3.1 - Entidades e organizações da assistência social

Composição das gestões de 1994 a 2002

Boschetti (2003) realiza estudo em que resgata a composição da sociedade civil no CNAS, de sua instalação em 1994 até a gestão que se inicia em 2002, terminando em 2004. Nesse período, 23 entidades se revezaram na representação da sociedade civil nestas cinco gestões, totalizando dez anos. Globalmente, as entidades permanecem seguidamente por duas gestões, ficam ausentes durante outra, já que a lei o permite,³⁵ retornando posteriormente.

Assim, se passará agora a observar as 23 entidades que, em dez anos, representaram a sociedade civil na titularidade no CNAS. É importante assinalar que todas essas entidades tinham designadas entidades suplentes, que eram convocadas quando da ausência da representação titular, as quais estarão relacionadas no site.

São as titulares:

³⁵ Art. 17. LOAS - Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

- 1.ABONG-- Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
- 2.ACM – Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços
- 3.AMENCAR-- Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente
4. ANASSELBA – Associação Nacional dos Servidores da LBA
- 5.ANG -- Associação Nacional de Gerontologia
- 6 CFESS -- Conselho Federal de Serviço Social
- 7.CNTSS – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social
- 8.CNBB -- Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
- 9.CONAPAE -- Confederação Nacional das APAES
- 10.Confederação das Santas Casa de Misericórdia
- 11.CRB – Conferência dos Religiosos do Brasil
- 12- CUT -- Central Única dos Trabalhadores
- 13.FEBEC -- Federação Brasileira de Entidades de Cegos
- 14.FEBIEX-- Federação Brasileira das Instituições de Excepcionais
- 15-FENAPAE -- Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais
16. FENAPSI – Federação Nacional dos Psicólogos
- 17.IBASE -- Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
- 18.Força Sindical
- 19.INESC -- Instituto de Estudos Socieconômicos
- 20.MNMMR -- Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
21. ONEDEF -- Organização Nacional de Entidades de Deficiente Físico
22. Pastoral da Criança
23. Social Democracia Sindical

Observando-as em quadro marcado pela linha do tempo, tem-se:

Quadro 1- Representação da Sociedade Civil no CNAS por tipo de entidade – 1994-2004

		Linha do Tempo		
Entidades de Usuários	Entidades de Trabalhadores		Prestadoras de Serviços	Defesa de Direitos
		1994		IBASE
MMMR	CUT		CNBB	
ANG	ANASSELBA	1996	FEBIEX	
ONEDEF	CEFESS	1998		
MMMR ANG	CUT	2000		
ONEDEF	ANASSELBA		CNBB	ABONG
	CEFESS	2002		INESC
CONAPAE	FORÇA SINDICAL			
FEBEC	FENAPSI		CRB	ABONG
CRB	CNTSS		FEBIEX	
ACM FENAPAE	CFESS	2004		
PASTORAL	SDS		CSCM	AMENCAR
	CNTSS		CNBB	

Cabem alguns esclarecimentos nas diversas classificações realizadas, já que se apontam problemas nas mesmas. Como o processo de inscrição de entidades é realizado pelas próprias, se verá que algumas não se enquadram nos conceitos contidos nas resoluções, decretos hoje vigentes. Há entidades, por exemplo, identificadas como prestadoras de serviços, apesar de não realizarem diretamente nenhuma oferta desses. Contudo, a eleição das

mesmas se dá em um contexto de interesses corporativos, principalmente no que se refere à representação de entidades com atuação nas áreas de saúde e de educação.

O quadro 1 revela, ainda, outros dados, como o baixo número de entidades que representam a sociedade civil brasileira no cenário da assistência social. Mais à frente, se verá o universo dessas entidades, o que permitirá comparações e análises.

Quadro 2 - Composição do CNAS nas gestões 2004/2006 e 2006/2008

Quadro - Representantes da Sociedade Civil					
		2004 a 2006		2006 a 2008	
		Titular	Suplente	Titular	Suplente
1 - Entidades ou Organizações Sociais	1º	União Social Camiliana	Instituição Adventista Central Brasileira de Educação e Assistência Social	Instituição Sinodal de Assistência, Educação e Cultura - ISAEC	Associação Brasileira das Universidades Comunitárias - ABRUC
	2º	Associação Brasileira das Instituições Filantrópicas de Combate ao Câncer	PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais	Conferência dos Bispos do Brasil - CNBB	Instituição Adventista Central Brasileira de Educação e Assistência Social
	3º	Cáritas Brasileira	Instituição Sinodal de Assistência, educação e Cultura	Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas - CMB	Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços
2 - Representantes de Usuários ou Organizações de Usuários	1º	Federação Brasileira de Entidades de e para Cegos – FEBEC	Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos - ONEDEF	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR	Pastoral da Criança
	2º	Obra Social Santa Isabel	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua	União Brasileira de Cegos - UBC	Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania - FEBIEX
	3º	Pastoral da Criança	Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania - FEBIEX	União Norte Brasileira da Igrejas Adventistas do Sétimo Dia	Obra Social Santa Isabel - OSSI
3 - Representantes dos Trabalhadores da Área de Assistência Social	1º	Central Única dos Trabalhadores – CUT	Associação Nacional dos Sindicatos da Social Democrata	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridades Social - CNTSS	Conselho Federal de Contabilidade - CFC
	2º	Confederação Nacional de Trabalhadores da Seguridade Social – CNTSS	Associação de Educação Católica do Brasil	Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras - FASUBRAS	Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais - ABEDV
	3º	Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras	Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícia, Informações e Pesquisas - FENACON	Federação Nacional dos Assistentes Sociais - FENAST	Conselho Federal de Serviço Social - CFESS

Ao observar o quadro 2, de início, uma particularidade deve ser registrada. Desde a gestão de 2004, os suplentes passam não só a ser convocados para todos os momentos do CNAS e participar de grupos de trabalho, comissões, representações, diferentemente dos dez anos anteriores. Tal mudança se constituía reivindicação desses representantes e, do ponto de vista do MDS, traria mais atores para o cenário da representação.

A primeira constatação que essas representações permitem é verificar que são dez as novas entidades trazidas pela eleição de 2004/2006 e 2006/2008, excetuando-se as que representam os trabalhadores. São elas:

- União Social Camiliana
- Instituição Adventista Central Brasileira de Educação e Assistência Social
- Associação Brasileira das Instituições Filantrópicas de Combate ao Câncer
- Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
- Cáritas Brasileira
- União Brasileira de Cegos – UBC
- Instituição Sinodal de Assistência, Educação e Cultura
- União Norte Brasileira das Igrejas Adventistas do Sétimo Dia
- Instituição Adventista Central Brasileira de Educação e Assistência Social
- Obra Social Santa Isabel

É necessário considerar que duas entidades, a Associação de Educação Católica do Brasil e a Federação Nacional de Empresas de Contabilidade e Assessoramento estiveram na gestão 2004/2006, representando os trabalhadores.

O universo de entidades e organizações de assistência social e representação de usuários ou de organizações de usuários está então representado por 27 entidades desde 1994.

Comparando os dois períodos, verifica-se que o quadro da representação no CNAS não se altera. Realiza-se muito mais a “dança das cadeiras” do que mudanças substanciais. Em que pese que no cenário a partir de 2004, duas entidades de defesa de direitos e duas entidades de usuários sejam componentes do quadro, se pode verificar que mais entidades de educação(5) e saúde(1) figuram no conjunto. Considerando ainda as que se classificaram como de trabalhadores, mas que defendem direitos da educação e de empresas de

contabilidade, têm-se mais duas no campo de defesa da certificação. Dessa forma, as sete inclusões foram de entidades que defendem interesses de suas corporações.

Essa disputa de assentos aponta para a compreensão do significado que a eleição da sociedade civil vem assumindo, principalmente para os grupos que têm o Cebas como perspectiva a defender. Inteiramente regulamentada pelo órgão gestor federal no período de 1994 a 2002,³⁶ só em 2003 através do Decreto 5003/2004, se confere autonomia da sociedade civil na condução de seu processo. A primeira eleição sob a vigência desse decreto foi contestada em vários aspectos pelo MPF,³⁷ a segunda é fruto de análise da representante do Instituto Pólis no CNAS e encontra-se disponível em www.polis.org.br³⁸

Novo elemento será trazido a discussão de entidades e sua representação no CNAS, através dos dados de pesquisa realizada pelo MDS, em parceria com o IBGE, chamada PEAS 2006.³⁹ Para essa pesquisa, definiu-se como atividade de Assistência Social a prestação de pelo menos um dos seguintes serviços: atendimento sociofamiliar; atendimento psicossocial; atendimento socioeducacional; habilitação e reabilitação; defesa de direitos; execução de medidas socioeducativas; abrigo; abordagem de rua; assistência material e/ou em espécie; atividades relacionadas a trabalho e renda; atendimento domiciliar; atividades sociocomunitárias.⁴⁰ Portanto, o genuíno campo das prestadoras de serviços de assistência

³⁶ Em 18/3/2008, em www.blogdemocrata.org.br encontra-se a seguinte afirmação: “até o fim do governo FHC quem coordenava a escolha/eleição dos representantes das ONGs para o CNAS era o governo federal”

³⁷ Os principais pontos levantados pelo MPF eram quanto à representação de entidades cujos fins estatutários não guardavam pertinência à assistência social, mandatos por procuração, o que possibilitava o exercício de vários mandatos consecutivos por meio de uma só pessoa, uma vez que se volta ao CNAS representando outra entidade.

A discussão desse processo possibilitou uma pactuação entre Fórum Nacional da Assistência Social – FNAS, o MDS e o CNAS, no qual esse se comprometia a rever os principais aspectos questionados. Isso veio a ocorrer já em 2005, parte na discussão do Regimento Interno, parte na discussão do conceito de entidades de assistência social que foi referendada na futura Resolução do processo eleitoral, e parte na discussão dos usuários e trabalhadores do setor colocados na LOAS (art.17-II). Finalmente, a Resolução que disciplina o processo eleitoral soma um conjunto de mudanças que o movimento em torno da política vinha há muito lutando.

³⁸ Rosângela Paz em “Balanço da eleição da Sociedade Civil no CNAS” – 17/5/2008.

³⁹ Isto significa que só foram pesquisadas entidades legalmente constituídas, que possuem CNPJ.

Foram visitadas 33 mil entidades que integravam o cadastro da FASFIL, entretanto, com a visita verificou-se que, aproximadamente 10 mil entidades não exerciam atividades de assistência social, embora sua classificação pelo CNPJ fosse referente a este ramo de atividade. Outras 7 mil entidades do cadastro também foram excluídas da pesquisa por motivos diversos, tais como: atividade paralisada; endereço não-localizado; entidade extinta etc. Assim, o universo efetivamente investigado pela pesquisa contém 16 mil entidades de Assistência Social, legalmente constituídas, e distribuídas nacionalmente.

⁴⁰ Constata-se a pertinência aos conceitos que hoje regulamentam as entidades de assistência social, no campo da prestação de serviços através da Resolução CNAS n° .191/2006, posteriormente transformada no Decreto 6.308/2007.

social, que na LOAS estão nominadas como entidades de assistência social e por conseguinte, com possibilidade de assento nos conselhos.

Tabela 1 - Entidades pesquisadas pela PEAS que possuem inscrição nos Conselhos de Assistência Social - 2006

			Quantidade	Percentual
Inscrição	no	Conselho		
Municipal			11.676	72,6%
Inscrição	no	Conselho		
Estadual			7.736	48,1%
Inscrição	no	Conselho		
Nacional			6.932	43,1%

Fonte: PEAS, IBGE, 2006.

Constata-se que, em princípio, existiriam 6.932 entidades, com registro no Conselho Nacional, condicionado ao registro no conselho municipal, que teriam condições de participação no CNAS. Cabe indagar por que não têm participado? Isso se dá por falta de interesse, por desconhecimento ou ainda por falta de mobilização?

Assim, quer através da PEAS, dos quadros de representação de entidades no CNAS, várias observações e interrogações e hipóteses são permitidas. Uma primeira é que o debate da política de assistência social não mobiliza esse grupo de entidades. Isso poderá ocorrer por desconhecimento do processo ou, ainda, porque não se sentem participantes de uma política pública.

Outra linha de hipótese poderia ser de que se tratam de entidades com o perfil de ação filantrópica, sem vínculo público com poucos empregados, sendo o Cebas, inclusive pouco relevante para as mesmas.

Outra ordem de questionamentos pode ser formulada. Tem-se pouca publicização do processo eleitoral? A legislação eleitoral se constitui dificultadora de maior participação? As condições de participação têm sido discutidas e adequadas? Cita-se, entre elas, a exigência de caráter nacional para as entidades, conferido por representação em, no mínimo, cinco estados

brasileiros. Essa, entre outras, favorece a presença de apenas grandes instituições, muitas vezes corporativas?

Outro aspecto relevante é observar como tem ocorrido a participação dos Conselhos de Assistência Social municipais e estaduais e ou distritais no processo de escolha dos representantes da sociedade civil no CNAS? Que mecanismos podem ser criados para facilitação desse processo de escolha que o tornaria cada vez mais público? Ressalte-se que se trata do processo de eleição da representação nacional da instância máxima de decisão da política de assistência social.

Há uma super-representação das entidades de assistência social, ora representando seu espaço legítimo, ora representando o usuário e/ou organizações de usuários. Essa super-representação deforma a condição tripartite do campo da sociedade civil, marca um fenômeno apontado por Oliveira (2000) quando dizia das entidades que se faziam como “alter” dos usuários.

Por outro lado, registra-se a ausência dos interesses dos usuários, pois, as pessoas que atuam nas entidades não vivenciam as vulnerabilidades dos usuários da política pública de assistência social, sendo a representação social prejudicada pelo modelo dos que se *pronunciam em seu nome*.

Outra constatação é que as entidades que estiveram representando os usuários no CNAS são, em sua maioria, da categoria de portadores de deficiência, sendo ausentes no nível nacional, as entidades, para além desse segmento. Esse quadro é também percebido nos conselhos municipais e estaduais. Estaria a indicar que as organizações das pessoas portadoras de deficiência estão mais equipadas para a participação do que as demais categorias? A questão da representação dos usuários será mais detidamente objeto da próxima seção deste capítulo.

Há, ainda, a questão da autoclassificação, ou seja, no processo eleitoral do CNAS, as entidades é que pleiteiam o lugar que ocuparão entre as da sociedade civil das entidades em

um ou outro campo, provavelmente guiadas pelo número mais baixo de candidatos⁴¹ e a facilidade da eleição.

No campo das entidades que atuam no assessoramento aos beneficiários, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos, constata-se que se constituíram minoria durante o período analisado, o que não é específico do âmbito nacional, verificando-se em estados e municípios essa baixa participação⁴². O Decreto 6.308/2007, contemplaria totalmente esse grupo de entidades? A redação do mesmo será trazida para ilustrar tal afirmação:

II - de assessoramento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela Lei; e III - de defesa e garantia de direitos: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela Lei.

A baixa representação dessas entidades se dá por dificuldades da eleição dentro do campo das entidades ou por falta de interesse das mesmas na discussão da assistência social como política pública? Poderá se constatar que outros espaços da luta democrática brasileira foram definidos por essas como prioritários?

⁴¹ A partir da eleição da sociedade civil de 2008/2010, o processo de classificação estará sendo realizado pela Secretaria Executiva, após definições do colegiado dos critérios de inserção dos segmentos, principalmente baseados no Decreto 6.308/2007, que trata das entidades de assistência social.

⁴² Pesquisa de Minas Gerais (NUPASS/2003) aprofunda análise sobre os tipos de entidades prestadoras de serviços, componente dos conselhos, sendo que a maioria, 13,6% do universo se constitui de entidades de atendimento a portadores de deficiências, 10,7% de asilos e outros atendimentos a idosos, 7,8% de creches, 7% de entidades de atendimentos a crianças e adolescentes.

Pesquisa no estado do Pará constata: “mais de 70% das organizações que compõem a rede privada de assistência social são comunitárias e filantrópicas e inscrevem-se numa tradição de cooperação sociopolítica e institucional despolitizada com o Estado [...] Do universo catalogado, o grupo de entidades com motivações mobilizadoras e com maior independência está representado por menos de 2% do conjunto”.

2.3.2- Usuários ou Organizações de Usuários da Assistência Social

A PNAS 2004 dedicou um capítulo ao tema da participação popular expressa na intencionalidade da busca de novas metodologias para o incentivo à maior atuação pró-positiva dos usuários na política e especialmente nos conselhos, assegurando-lhes o direito a voz e voto nas definições da mesma (PNAS, 2004, p. 45).

A PNAS problematiza essa participação se referindo à natureza da assistência social antes de sua instituição como pública, como fator dificultador do “empoderamento” que se quer alcançar. Os usuários da “ajuda”, na maioria das vezes, eram “assistidos” por entidades que, inclusive, fazem uso da “fala” em nome dos mesmos.

Das primeiras formulações da LOAS até a VI Conferência Nacional de Assistência Social (14 a 17/12/2007) quando pela primeira vez um usuário da assistência social reclama seu direito à participação nas decisões, e exclama sua indignação de ser representado por entidades que nem conhecia,⁴³ um longo caminho precisa ser retomado.

Se para a política de assistência social esse protagonismo é almejado, também o país assistiu, na última eleição presidencial, à expressão da voz desses setores, que compreenderam a diferença entre os projetos programáticos em disputa naquela ocasião. Há uma necessidade expressa na sociedade brasileira que é a organização desses grupos afetados pelas políticas sociais que não se auto-representam ainda, mas que souberam expressar-se no momento devido. Naquela ocasião, a maioria silenciosa, que geralmente conta pouco no jogo político, se fez ouvir.

De 1996,⁴⁴ quando Yazbek estuda de forma inédita a subalternidade, até hoje, esse tema permanece como desafio para os militantes da política de assistência social. Observou-se no Capítulo 1 que esse é um dos pontos críticos em toda a trajetória histórica dos conselhos, persistindo até hoje como negativo. Observa-se, inclusive, que essa participação está colocada como meta para o Plano Decenal, deliberado na V Conferência Nacional, apontado também

⁴³ Em todas as conferências havia representação de usuários. Pode-se, no entanto, afirmar que a reivindicação de voz nas decisões, indignação dessa ausência, com certeza, esta ocorreu pela primeira vez.

⁴⁴ Maria Carmelita Yazbek em sua obra *Classes Subalternas e assistência social* trata de temas como pobreza, exclusão e subalternização de usuários dos serviços sociais e assistenciais, com a dignidade que esse ser social exige e que poucas vezes na literatura acadêmica foi assim tratado. Recomenda-se sua leitura.

como deliberação na VI Conferência, fornecendo bases para aprovação das Metas Nacionais aprovadas pelo CNAS em nov./2007. No entanto, a busca por essa participação se constitui deliberação desde a Primeira Conferência.

No trabalho preparatório da II Conferência Nacional de Assistência Social, Yazbek e Raichelis, em análise dos Relatórios das Conferências Estaduais preparatórias para o evento, constatam que o usuário é o grande ausente nos relatórios.

A mesma questão pode ser observada no trabalho preparatório à III Conferência Nacional,⁴⁵ quando Yazbek e Gomes se reportam aos destinatários, tornando presente mais uma vez a preocupação com sua ausência, registrando inclusive a possibilidade de adoção do orçamento participativo como processo e possibilidade de sua intervenção e participação nas decisões. As autoras fazem referência ao fato de que, se o usuário está ausente do processo, notadamente, tal espaço está ocupado nos conselhos por outras representações, sendo que é recorrente o problema de entidades assumirem o lugar de representação de usuários, sem tal delegação, quando, na verdade, essas entidades são do campo da prestação de serviços. Esse fenômeno tem gerado ainda mais confusão quanto à definição dos usuários da assistência social e de suas organizações, sejam elas formais ou não e, por outro lado, tem obstaculizado o enfrentamento da sua anunciada ausência (2001, p. 9).

Depara-se, então, com uma questão de vários aspectos. Pretende-se engendrar alguns olhares sobre eles. Um primeiro, é a própria questão da subalternidade desse sujeito de direitos que Yazbek traz à cena.

Os sinais desse lugar social [de subalternidade e exclusão] estão em toda parte, no seu dia-a-dia, como também estão os sinais da sua resistência e luta. Presentes na trama das relações sociais, por seu 'desamparo', suas carências, sua necessidade de ser assistido e suas formas de resistências, constroem, nesta tensão entre a exclusão e a luta pela vida, uma representação de si mesmos marcado pela condição subalterna, mas também pelo enfrentamento da subalternidade e pela busca de um protagonismo (Yasbek, 1996, p. 155).

O rompimento com esses laços de subalternidade não é simples. Não se trata de uma questão individual. Pode-se afirmar que a ausência dos usuários na interferência direta nos

⁴⁵ Sistematização dos relatórios finais das Conferências Estaduais.

rumos da política de assistência social é tema de maior complexidade, do que pode parecer à primeira vista.

Laura Tavares se refere a essa questão colocando:

O conservadorismo no social se expressa no retorno à naturalização da desigualdade ou à aceitação da existência do ‘fenômeno’ da pobreza como inevitável. Retrocedemos historicamente à noção de que o bem-estar social pertence ao âmbito do privado, atribuindo às pessoas, às famílias e às ‘comunidades’ a responsabilidade pelos seus problemas sociais, tanto pelas causas como pelas soluções. Como afirma Bourdieu, há um retorno do individualismo, uma espécie de profecia auto-realizante, que tende a destruir os fundamentos do Estado de Bem-Estar Social e em particular a noção de responsabilidade coletiva (nos acidentes de trabalho, na doença ou na miséria), que foi uma conquista histórica fundamental do pensamento social, [...] e é esse retorno que permite ‘acusar a vítima’ como responsável por sua infelicidade, pregando-lhe a auto-ajuda (2005).

Ora, essas considerações são absolutamente relevantes para o tema da participação, pois aos sujeitos “necessitados”, “vitimizados”, não lhes é dado o direito a mais nada além de “receber”.

Sustenta-se, aqui, que é o movimento pela legitimação da assistência social como política pública que pode fazer emergir um sujeito de direitos. É a afirmação dessa política no mesmo patamar das demais, no campo da seguridade, que possibilitará a luta por sua defesa, mudando o foco de “pedir ajuda” para a “conquista de direitos”.

Novamente Laura Tavares se refere à questão da refilantropização que Yazbek tem afirmado em vários trabalhos.⁴⁶

A filantropia substitui o direito social. Os pobres substituem os cidadãos. A ajuda individual substitui a responsabilidade coletiva. O emergencial e o provisório substituem o permanente. As microssoluções *ad hoc* substituem as políticas [...] o Brasil pode ser citado como um exemplo, de combinação do desmonte de políticas sociais dirigidos aos mais pobres ou “excluídos” [como a Assistência Social] com “reformas” constitucionais que reduziram ou eliminaram direitos constituídos ao longo de décadas e consagrados na Constituição de 1988 - tratando de desmontar, principalmente, a Seguridade Social. Foram introduzidos mecanismos que interromperam o processo de construção de uma Seguridade Social mais ampla e generosa, baseada nos direitos de cidadania e no dever do Estado, e que incorporava três áreas sociais da maior relevância: Saúde, Previdência e Assistência Social (2005).

⁴⁶ Assistência Social Brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio (julho, 2001), a Política Social Brasileira nos anos 1990: a refilantropização da questão social (outubro, 2005).

Assim, a participação da qual se está falando passa pela reconstrução do Estado como espaço público e democrático, que segundo Tavares, possa constituir-se em “alternativa de incorporação cidadã – na perspectiva da garantia de direitos – de parcelas majoritárias da população brasileira, que muitas vezes não tem voz nem poder de pressão” (2005).

Um segundo olhar que se introduz na análise é a própria questão da participação popular e o envolvimento dos usuários no processo de construção da Assistência Social como Política de Direitos. Há muito pouco a contar, já que os mesmos não tomaram para si o processo naquele momento e nem provavelmente tinham informação de seu direito constitucional.

Tendo como parâmetro uma política com característica de paliativa e de atendimento aos incapazes, uma ação social restritiva, focalizada em categorias como crianças, idosos e deficientes, a CF/88 não transformaria os usuários da assistência social de forma automática em sujeitos “empoderados” de direitos, lutando para a conquista e ampliação dos mesmos. Afirma-se: há uma nova travessia a ser percorrida. Um processo em construção permanente.

É ainda relevante apontar que os assistentes sociais, embora hoje majoritariamente trabalhando nas várias facetas da política,⁴⁷ naquele momento inicial também não a tomam para si. No entanto, após o veto do presidente Collor, em 1990, é essa a categoria que, através de suas entidades representativas, na defesa de seu projeto ético-político será o alicerce da luta pela efetivação dos princípios constitucionais.

Para se ter idéia de como foi diferente nas outras políticas, tome-se pelo menos uma com raiz na seguridade social, a de saúde. Esta encontra outros patamares na sociedade.

Sader (1988), ao analisar a dispersão da esquerda revolucionária no Brasil após as derrotas do final dos anos de 1960 e início dos de 1970, aponta que seus ex-militantes, muitas vezes dispersos, vão realizar um movimento,

⁴⁷ Ver informações ao número de assistentes sociais inseridos na política de Assistência Social na próxima seção deste trabalho, através de dados da Munic e da “Fotografia”.

[...] no sentido de ligar-se às formas de reaglutinação do movimento operário, e, em menor medida, da organização popular nos bairros. Entre esses, os que estudavam medicina, ao se formarem, deslocam-se para a periferia, onde trabalham como sanitaristas orientando todos os seus esforços para estimular formas populares de organização a partir dos temas da saúde pública [...] e se tornaram elementos decisivos na formação de movimentos populares em torno da questão da saúde [...] (Sader, 1988, p. 174-5).

Os protagonistas da luta pela Reforma Sanitária da área da saúde, como por exemplo, Campos (2006), apontam que o movimento sanitário brasileiro organizou-se por setores da classe média com base em

[...] uma intelectualidade orgânica que foi capaz de produzir um projeto de saúde que ultrapassava seus interesses corporativos, contribuindo para a constituição de um bloco histórico que jogou papel fundamental na transformação do SUS [...]. Composto por militantes oriundos de várias profissões e com distintas orientações políticas, mas que, em comum, tinham na militância em saúde uma forma de construir significado para suas próprias vidas. [...] Além dos componentes universitários [continua o autor], havia outro segmento empregado em serviços de saúde pública [...] articulados a movimentos populares e partidos políticos (Campos, 2006, p. 139).

E, finalmente, concordando com o que Sader já apontava:

O desgaste dos partidos tradicionais de esquerda estimulou um grande número de ativistas a buscar na saúde um espaço que pudesse satisfazer seu desejo de militância. O movimento consegue articular-se aos partidos políticos tradicionais e influenciá-los quando se elaborava a nova constituição. Essa parcela conseguiu também integrar-se a parcelas dos movimentos populares, contribuindo para incorporar parte importante da agenda sanitária à pauta reivindicada por esses setores (Campos, 2006, p. 139).

A partir dos anos de 1990, as histórias da política de saúde e de assistência social iniciam diálogos. O debate acerca das duas áreas profissionais chega às universidades, com seus Núcleos de Estudos e Pesquisas, mas a distância em seus avanços particulares permanece. A saúde aponta novos rumos para o SUS, há a ampliação de espaços com o programa de Saúde da Família. A assistência social, só em 2004, consegue estabelecer-se como política pública, efetivando o SUAS.

Mais um dado alarmante, esse da atualidade, presente na situação de ausência dos usuários nos conselhos, ausência dos conselhos junto aos usuários, vem somar-se a esse quadro. Reporta-se aqui a uma constatação realizada pelo trabalho de avaliação do Benefício

de Prestação Continuada (BPC), empreendido pela pesquisa de avaliação de políticas e programas do MDS:⁴⁸ o desconhecimento pelo usuário desse benefício constitucional e ainda da existência dos conselhos que diretamente representam a população pesquisada. Veja-se: “Apenas 16,3% do universo pesquisado conhece os conselhos municipais de assistência social, 15,3% conhece os conselhos de portadores de deficiências e 6,7% conhece o conselho de idosos”.

O que se quer apontar é que as duas políticas partiram e produziram usuários diferenciados. A assistência social foi até 2004 negada pelo Estado Brasileiro como pública, mais tarde negada pela categoria profissional que teve dificuldade em aceitá-la como mediação da questão social como as demais, avançando posteriormente na sua defesa e, ainda, substituídos por entidades que “se pronunciavam” em seu nome, principalmente no CNAS, conforme se viu em capítulo anterior, o resultado não poderia ser diferente.

Ressalte-se o silêncio “produzido” pelo CNAS na maioria das vezes em consonância com as determinações do Estado, representado pela Secretaria Nacional de Assistência Social. Esse silêncio é entendido pela ausência da viabilização dessa participação, não flexibilização de instrumentos de acesso ao processo eleitoral, conforme ficará patente no próximo capítulo deste trabalho.

Apenas em 2005/2006, o CNAS produz três resoluções fundamentais sobre a composição da sociedade civil nos conselhos: a que define entidades e organizações de assistência social, a que define trabalhadores da área e a que define usuários da assistência social, que será aqui reportada.

Pode-se, enfim, passados 15 anos de promulgação da LOAS iniciar a discussão posterior para viabilizar novos processos eleitorais. Foi criado o arcabouço legal que passa do nível de constatação da ausência dos usuários para a busca de elementos para que isso não aconteça.

⁴⁸ Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – maio de 2007 – Organizadores: Jeni Vaitsman e Rômulo Paes-Sousa.

Retoma-se aqui a perspectiva participativa colocada pela Oficina sobre Controle Social ocorrida durante a V Conferência Nacional de Assistência Social na quais seus atores⁴⁹ colocaram a necessidade do foco na mobilização, na perspectiva do fortalecimento da participação dos usuários na busca da democracia participativa, bem como da participação popular.

Os canais que viabilizariam o caminho do movimento popular para a participação nos conselhos foi dado pela Resolução CNAS n° 24, que aqui se traz para clarificar tal afirmação.

Artigo 1º. Definir que os usuários são sujeitos de direitos e público da PNAS e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário.

§ 1º Serão considerados representantes de usuários pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social.

§ 2º Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso.

Interroga-se, já houve, através das normativas aqui descritas a superação das questões que impediram até hoje a participação dos usuários no canal aberto pela Constituição Federal/88 para a participação direta da população na formulação das políticas. Que novos caminhos poderão ser traçados para viabilização dessa participação? A sociedade brasileira tem esse importante desafio a responder.

2.3.3. Trabalhadores do Setor

Compondo a sociedade civil dos conselhos, encontra-se o grupo dos trabalhadores do setor. Hoje, há a percepção de que esse segmento tem posição estratégica na correlação de forças de um conselho. Isso porque sua perspectiva nessa inserção é a construção coletiva do interesse público. Assim, esse grupo constitui uma representação que defende a política em

⁴⁹ Coordenada por Dalila Pedrini, relatada por Elaine Bhering, tal oficina teve como expositores a professora Raquel Raichellis, Abong, Central de Movimentos Populares (CMP).

seu sentido mais amplo. No capítulo anterior deste trabalho, quando se analisou a inserção dos usuários na política, foi possível verificar essa ocorrência. Esta se dá, igualmente, em todos os municípios do país. O segmento de trabalhadores, de forma geral, especialmente os assistentes sociais desde 1993, assumiram a tarefa de implementação da Assistência Social como direito de cidadania e como política pública.⁵⁰

“ [...] O CFESS vem construindo sua intervenção neste processo balizado pelo compromisso ético-político, assumido com as assistentes sociais em particular, e à sociedade brasileira em geral, qual seja o de contribuir com convicção na luta pela defesa das políticas sociais públicas e da democracia, no sentido de alcançarmos um patamar digno de justiça social e qualidade de vida para todos os brasileiros” (1997, p.37)

Conforme se verificou no quadro da composição da sociedade civil nesse campo, hoje a Federação nacional dos Assistentes Sociais compõe o CNAS. Assim, mais uma vez se realiza o registro do protagonismo dos assistentes sociais nos conselhos de assistência social, decorrente do posicionamento ético-político dessa categoria.

Raichelis registra: “A posição encampada pelos assistentes sociais no CNAS(naquele momento) guarda estreita relação com a estratégia de ação do CFESS de inscrever a profissão de Serviço Social no movimento de publicização das políticas sociais.No interior desse processo, é retomada a temática da Assistência Social, após trajetória que historicamente procurou desvincular a prática profissional dos assistentes sociais das ações assistenciais” (1997:11).

De acordo com a pesquisa “Fotografia da Assistência Social no Brasil” (Sposati, 2007), há cerca de 10 mil profissionais envolvidos na operação da política de Assistência Social em todo o País. Porém, esses números não significam que todos os entes da federação tenham uma força de trabalho uniforme.

A multiplicação e heterogeneidades dos atores sociais no cenário da política de assistência social exigiu um avanço para além do nível genérico de definições para a política e

⁵⁰ Em maio de 2005, o CFESS (org.) observa que, de 30,44% dos assistentes sociais que participam dos conselhos de direitos, 35,45% estão ligados aos conselhos e/ou políticas de assistência social (2005:46). A Munic aponta que, dependendo de classe de municípios contabilizados, encontra-se fazendo parte do universo do quadro de pessoal dos municípios, 46,0% a 57,2% de assistentes sociais; 15,0% a 23,5% de pedagogos e de 15,9% a 20,1% de psicólogos.

para os trabalhadores. Essas definições iniciam-se na PNAS/2004, com suas posteriores resoluções. No caso dos trabalhadores, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH(Resolução CNAS nº 269-13/12/2006), surge num contexto de constituição do direito socioassistencial, incidindo em questões fundamentais e substantivas para a área de gestão do trabalho.

Esta Norma é um instrumento de gestão e de luta dos trabalhadores. Importante ressaltar que a mesma se dirige também aos trabalhadores das entidades e organizações de Assistência social que atuam na rede socioassistencial, possuindo inclusive referenciais éticos.⁵¹

A inserção em políticas sociais como estratégias da luta democrática no campo sindical brasileiro foi lenta, tendo os trabalhadores com assento nos diversos conselhos de políticas públicas, representando centrais sindicais, encontrado dificuldade em fazer essa discussão no interior das mesmas.

Raichelis já registrava que o debate sobre assistência social no movimento sindical era pouco valorizado, uma vez que, entre várias questões colocadas, “os conselhos representariam um espaço reformista” (1988, p. 231), segundo entrevista de um dos participantes na ocasião.

Por essa razão, se registra hoje a inclusão dessa questão na pauta do movimento sindical brasileiro. A chamada “Agenda dos trabalhadores pelo desenvolvimento” colocou, entre outros temas, o da democracia e a participação social.⁵² Foi realizado em São Paulo, nos dias 3 e 4 de abril de 2007, um seminário com todas as centrais sindicais, cujo objetivo era o de iniciar debate sobre o tema desenvolvimento. Algumas colocações de palestras são trazidas aqui para ilustrar as discussões. “Nosso tema não é defender o Estado, mas é tratar de refundar o Estado, universalizando direitos” (Emir Sader, 2007, p. 18). “Não há nenhum setor mais comprometido com o desenvolvimento que os trabalhadores. O trabalhador depende do

⁵¹ Veja em www.mds.gov.br Os referenciais éticos para os trabalhadores da assistência social se pautam nos procedimentos que possam impulsionar as potencialidades e a emancipação dos usuários, defesa dos direitos socioassistenciais, garantia de convivência familiar e comunitária, autonomia, bem como a participação popular através das diversas organizações que o movimento social oferece.

⁵² Dias 3 e 4 de abril de 2007 - Agenda dos Trabalhadores pelo Desenvolvimento, São Paulo - Centrais sindicais participantes: Central Autônoma de Trabalhadores - CAT, Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT, Central Geral dos Trabalhadores do Brasil-CGTB, Central Única dos Trabalhadores-CUT, Força Sindical, Nova Central dos Trabalhadores, NCST, Social Democracia Sindical-SDS.

desenvolvimento, do emprego, da distribuição de renda” (Nilson Araújo, 2007, p.16). “ Se pensarmos numa democracia que não é apenas o momento do voto, mas na organização social da participação, essas instâncias [...de diálogo social...] são fundamentais para dar qualidade e consolidação a essa democracia que construímos” (Lais Abramo, 2007, p. 20).

Assim, foram definidas em âmbitos problemáticos as questões a serem enfrentadas do ponto de vista dos trabalhadores brasileiros. Tal agenda está organizada em quatro eixos, como a desigualdade e a concentração de renda, o desemprego e mercado de trabalho, a capacidade do Estado em promover o desenvolvimento e, no quarto âmbito, são tratadas as questões dos espaços de poder e participação. Esse foi definido após a constatação da insuficiência e inadequação desses espaços e baixa capacidade das organizações da sociedade civil para estabelecer mecanismos ou processos de controle social. Dessa forma, propõe-se, entre várias medidas, criar espaços de participação social e política, assegurando a participação dos atores e movimentos sociais nas instâncias de decisão de política pública, como forma democrática de gestão. Consta ainda dessa pauta: “fortalecer a presença dos movimentos sociais organizados nas diversas instâncias de representação (conselho) garantindo condições objetivas e capacitação para o pleno exercício da representação” (2007, p. 39)

Ainda que na verdade se possa verificar, pela ausência de novas discussões, que tratam-se mais de projetos que concretizações; constata-se o início de discussões sobre a perspectiva participacionista no movimento sindical, para além da defesa da corporação.

Nesse momento, se problematiza a representação dos trabalhadores do CNAS com base em análises de dados já possíveis diante de pesquisas e estudos sobre o tema.

Os trabalhadores do setor, conforme definição da LOAS (art.17.parág. 1º.II), em 2005 na administração municipal eram, aproximadamente de 140 mil. (Munic, 2005) chamados nessa pesquisa de o número de “pessoas ocupadas na área da assistência social”. A Fotografia (2005/2006), estima que a força de trabalho na assistência social (somando-se trabalhadores municipais e estaduais) seja em torno de 150 mil pessoas.

A NOB-RH considera que as equipes de referência para a execução da Política Nacional de Assistência Social são constituídas por servidores efetivos responsáveis pela

organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção básica e especial, ultrapassando trabalhadores de nível superior.

Os dados apresentados pela Fotografia, apontam que a maioria dos profissionais de nível superior que atuam na áreas, são os assistentes sociais, (53,1%) seguidos dos pedagogos (17,9%), psicólogos (17,6%), advogados (3,8%), nutricionistas (1,7%) e sociólogos (1,2%).(Fotografia 2005/2006, p. 93.)

É importante trazer ao cenário o contido na Resolução CNAS n° 23/2005, sobre o conceito de trabalhadores e suas organizações:

Art. 1º Estabelecer como legítimas todas as formas de organização de trabalhadores do setor como associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas, que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único da Assistência Social.

Parágrafo único. A participação no Conselho Nacional de Assistência Social deve contemplar as entidades de representação nacional das diversas profissões que atuam no campo da formulação, execução e avaliação da política de assistência social.

Art. 2º Fixar os seguintes critérios para definir se uma organização é representativa dos trabalhadores do setor da assistência social:

- I. ter em sua base de representação segmentos de trabalhadores que atuam na política pública de assistência social;
- II. defender direitos dos segmentos de trabalhadores na Política de Assistência Social;
- III. propor-se à defesa dos direitos sociais aos cidadãos e aos usuários da assistência social;
- IV. ter formato jurídico de sindicato, federação, confederação, central sindical ou conselho federal de profissão regulamentada, ou associação de trabalhadores legalmente constituída; e
- V. não ser representação patronal ou empresarial.

Questiona-se, nesse momento, se as gestões do CNAS têm acumulado novos parâmetros trazidos pela análise dos dados que essas pesquisas têm revelado.

Parece importante, ainda, considerar que discussões sobre formas de organização dessa força de trabalho são menos importantes do que tê-las representadas no órgão máximo

de deliberação da política de assistência social, portanto, espaço de poder e participação da sociedade civil.

2.3.4 Representação governamental

A composição:

A representação governamental na LOAS (art.17, parág. 1º.I) estabelece 9 (nove) membros, no total, incluindo 1 (um) representante dos estados e 1 (um) dos municípios. Não foram encontrados, em nossa pesquisa, os documentos que definiram os critérios que o órgão gestor nacional se baseou para propor a composição governamental.

De 1994 a 2004, à composição foi introduzida a compreensão de que a representação de estados e municípios deveria ser preenchida pelas organizações dos gestores da assistência social nesses dois níveis de governo.

Essa compreensão foi fruto de luta de componentes do movimento da assistência social. A representação inicial dos municípios era indicação da Frente Nacional de Prefeitos. Durante a realização da I Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 1995, ocorre articulação inicialmente dos secretários municipais de assistência social, reivindicando para essa categoria a indicação de um seu representante no CNAS. Essa mobilização por parte de membros do Movimento de Assistência Social redundou no hoje – Colegiado Nacional de Assistência Social (Congemas), tendo essa passado por várias fases em sua história⁵³.

Posteriormente, os secretários estaduais se articulam no Forum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas)⁵⁴ reivindicando e conquistando esse lugar no CNAS.

⁵³ Em www.congemas.org.br, balanço realizado por Tânia Garib: A CONSTRUÇÃO DO COLEGIADO NACIONAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Em agosto de 1996, por delegação dos Gestores Municipais que estiveram presentes na I Conferência Nacional de Assistência Social, o município de Belo Horizonte organizou o X Encontro Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social. Este Encontro teve como objetivo sensibilizar secretários municipais de assistência social e congêneres, a se mobilizarem no sentido de organizar, em âmbito nacional e estadual, Colegiados, Associações, Fóruns ou Frentes que reunissem gestores com o objetivo de, entre outros, fortalecer e instrumentalizar os municípios e gestores municipais de assistência para o cumprimento do seu papel técnico e político na construção do sistema descentralizado e participativo da assistência social.

⁵⁴ Para maiores detalhes, consultar site do Fonseas.

Assim, a representação governamental permanece a mesma, só tendo sido alterada em 2004. Naquela ocasião é compreendido que o gestor nacional deveria ter uma cota maior do que outras áreas de ação do governo, na provocação de um peso político que permitisse maior presença da área finalística no conselho. Após discussões no âmbito interno do MDS (gabinete do ministro, Consultoria Jurídica e Secretaria Nacional de Assistência social) e encaminhamentos pela presidência ao governo, é aprovado pelo conjunto de atores conjunturalmente presentes, fazer o então Ministério da Fazenda, suplente do Ministério do Trabalho, criando uma vaga de titular e suplente para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Assim, os Representantes Governamentais, totalizando os nove previstos na LOAS, são a partir de 2004:

- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
2 Titulares e 2 Suplentes

- Ministério da Previdência Social (MPS)
Titular e suplente

- Ministério do Trabalho e Emprego (tem) e Ministério da Fazenda (MF)
Titular: (Ministério do Trabalho e Emprego)
Suplente:(Ministério da Fazenda)

- Ministério da Saúde (MS)
Titular e Suplente

- Ministério da Educação (ME)
Titular e Suplente

- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)
Titular e Suplente

- Representação dos Estados
Titular e Suplente

• Representação dos Municípios
Titular e Suplente

Podem-se distinguir no CNAS dois períodos governamentais distintos, que se relacionam diretamente às questões conceituais colocadas no Capítulo 1 deste trabalho. A primeira fase, de 1994 a 2002, marcada mais explicitamente pela doutrina neoliberal, que conforme já se analisou, não se trata apenas de uma proposição de natureza econômica, mas traz em seu bojo redefinições das relações político-institucionais e sociais. A segunda fase, inaugurada em 2003, segundo Falcão (2008) “ há um esforço na construção de um *projeto político, o democrático e popular* para que não só haja bens e serviços, mas também participação crescente do povo no processo decisório e na produção dos atos de governo; em síntese, no fortalecimento da democracia participativa”. Para Falcão,

[...] Esta se caracteriza por um modo de gestão que associa o processo participativo de gestão à qualidade do resultado – qualidade mensurável nos programas sociais o governo Lula pelo incremento da capacidade dos beneficiários em assumir plena responsabilidade individual e coletiva. Por universalização da cidadania entende-se o reconhecimento dos demais direitos humanos, além do direito à cidadania civil e política. (Rui Falcão, 25/3/2008- Artigo: “Bolsa-Família – da caverna das elites aos direitos sociais”(site PT- acesso em 2/4/2008).

Assim, caracterizados os dois grandes períodos, se passará agora a correlacioná-los em sua atuação no CNAS.

Para Nogueira, (2005, p. 61) o Estado é um espaço de disputas. Foi nesse campo de disputas que possibilitou à sociedade civil da primeira fase do CNAS, constituída por integrantes do movimento pela CF/88 e o movimento da assistência social, agregar novos aliados na afirmação da assistência social como política pública. Esse campo de disputas fez com que mudassem, inclusive, os representantes governamentais. Boschetti assim descreve a situação:

No início, os representantes governamentais não assumiam funções de destaque (cargos com autonomia e poder de decisão) em seus ministérios de origem, de modo que, no âmbito do CNAS, não tinham posição firme de defesa do governo. Essa situação, entretanto, foi rapidamente modificada. Segundo os conselheiros entrevistados, as substituições efetuadas pelo governo tinham como objetivo indicar

técnicos dos ministérios com posições mais destacadas e de maior poder de decisão em seus órgãos. De fato, na relação dos conselheiros governamentais percebe-se um movimento de indicação de assessores diretos dos ministros ou ocupantes de cargos do “primeiro escalão”. O governo passou, então, a “investir” mais no CNAS, quando percebeu que se tratava de um espaço de embate político (Boschetti 2003, p. 152).

Se na assistência social o período neoliberal deixou suas marcas tais como a centralização de programas, descaracterizando o pacto federativo que estabelece a autonomia de cada ente, incorporação de beneficiários de maneira pontual e segmentada, substituição de agentes públicos por agentes comunitários, todos já tratados neste trabalho, no Brasil, de forma geral, resultou em “desastre social: pobreza e fome (Soares,2003, p.43-4).

As desigualdades econômicas e sociais não só afetam os excluídos, mas traz a toda sociedade o encolhimento do espaço público e conseqüente alargamento do espaço privado.

Assim, a questão da refundação do Estado, colocada por Sader vai encontrar respaldo em novas ponderações (2007, p.18)

[...] em relação à democracia, potencializou-se nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso um enfraquecimento da capacidade do Estado como agente regulador [...] O governo atual encontrou o Estado sucateado, com mecanismos de terceirização extremamente acentuados. Conseguimos avançar muito, por meio de concursos públicos, licitações via internet, mas há muita coisa a se fazer. E um dos elementos importantes é que o governo acentue aquilo que fez em relação aos mecanismos de controle social do Estado. (Entrevista Marco Aurélio Garcia a Ricardo de Azevedo,-Teoria e Debate n° 67, 2006, p.5.)

Conforme se viu, as composições do CNAS, não se diferiram muito em sua história.O que é significativo a partir de 2003 é que os quadros políticos do chamado movimento da assistência social, vindos das lutas pré e pós-constitucional passam a constituir quadros governamentais, contando com importantes apoios de outros estudiosos, militantes da área. A história que passam a protagonizar é a penetração do conceito da assistência social como política pública, tanto na sociedade em geral como na sociedade civil presente no CNAS, quanto com seus pares governamentais.

As relações do governo com o CNAS, desde seu início, marcam que novos rumos iriam ser pautados. O espaço do CNAS visto como a possibilidade de se regulamentar a política de assistência social.

Assim, quanto ao grupo governamental, é importante destacar, aqui, uma particularidade da composição da gestão (2004/2006) do CNAS no que se refere ao governo federal. Tatagiba, em pesquisa sobre conselhos (2002, p. 47-100) aponta dificuldades reveladas quanto à representação governamental, tanto na ausência em reuniões, como no poder de decisão limitado.

No entanto, a composição de forças, no período citado, provocou um movimento interno no grupo governamental que resultou em unidade de ação. Se alguns buscaram a compreensão do significado da assistência social como política pública, outros buscaram o significado e o aprofundamento da certificação legal, os dois grupos interagiram, debatiam os temas a serem pautados, estudaram questões mais complexas. No próximo capítulo serão discutidas as realizações e as tarefas pendentes que cabem a um órgão de controle social dessa magnitude.

Ainda na composição do campo governamental, é importante ressaltar outros fatores relevantes. Um deles, quanto à recomposição do CNAS, já aqui citado, quando se tratou das mudanças numéricas. No entanto, deve-se ressaltar as possibilidades de qualificação de dois titulares e dois suplentes do órgão encarregado da coordenação da política, o MDS. Outro fator ainda a ressaltar diz respeito à disponibilização de um membro governamental no Conselho, para além da Secretaria Executiva (exigência legal), demonstrando compreensão, pelo órgão gestor, da importância da participação popular e de sua instrumentalização. Junte-se a isso o fato de esse membro ter sido eleito presidente do CNAS por dois mandatos. Com esses fatores, acredita-se que reuniram-se condicionantes positivos para o órgão.

Outro registro é que, antecedendo a plenárias do conselho, ocorreram reuniões do grupo do governo federal, presentes em Brasília. Através desse processo, a construção de consensos foi facilitada na explicitação das propostas.

Ainda significativa foi a presença freqüente dos representantes máximos da gestão, como o Ministro do MDS, a Secretária Executiva e o Secretário Nacional de Assistência

Social (conselheiro titular), em momentos de decisões, de recomendações e mesmo de congratulações. Os membros governamentais sentiam-se então respaldados e a maioria da sociedade civil ali representada também.

Em que pesem esses acertos, a auditoria realizada pelo TCU no CNAS, na Secretaria da Receita Previdenciária (SRP) e na Secretaria da Receita Federal (SRF), constatou deficiências por parte do CNAS.⁵⁵ Entre elas, a ausência efetiva do exercício da paridade em grande número das sessões. O registro freqüente de ausências de conselheiros governamentais -- em especial dos representantes dos Estados e do Ministério da Saúde -- foi apontada, por aquele tribunal, como “desequilíbrio na relação de forças nos julgamentos”.

⁵⁵ Relatório do TCU sobre auditoria TC-013.757/2004-1.

CAPÍTULO 3 - A DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO NAS AÇÕES DO CNAS

Explicitadas nas primeiras partes deste trabalho, as dimensões do interesse público e do privado em suas manifestações no CNAS, o presente capítulo objetiva pautar a atuação das gestões a partir de janeiro de 2003⁵⁶ sob parâmetros construídos pela releitura de alguns dos elementos que configuram o interesse público. Num segundo momento, objetiva sintetizar as principais ações realizadas na busca da concretização desses interesses para, em seguida, apontar, do ponto de vista desta autora, as conclusões e os desafios necessários para o avanço do CNAS e contribuir para a consolidação dos direitos socioassistenciais, associados ao campo da seguridade social, entendidos como os direitos de proteção social de natureza não-contributiva, que a ele devem ter acesso todos os que necessitarem.

Assim, resgata-se da conceituação realizada no Capítulo 1, os elementos que fundamentam os indicadores que ajudarão a avaliar as gestões do CNAS, de 2003 até 2008. Em algumas situações, no que couber, serão apontadas manifestações dos mesmos também nas gestões anteriores.

Os indicadores de análise contemplados serão: o *controle social*, objeto precípua de atuação do CNAS, a *cultura pública* e a *visibilidade*,⁵⁷ já que nesses estão contidos os

⁵⁶ Foram três gestões ocorridas no CNAS, no período. A primeira veio da composição de 2002, permanecendo até 2004, a segunda, de 2004 a 2006, e a terceira de 2006 a 2008.

⁵⁷ **FINANCIAMENTO E CONTROLE SOCIAL** Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social, Raquel Raichelis: para que esse processo possa efetivar-se na Assistência Social, torna-se necessária a presença de *elementos constitutivos* da esfera pública, considerados como um conjunto dinamicamente articulado, dentre os quais destacamos: *Visibilidade*. Significa que as ações e os discursos dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os que participam diretamente dos conselhos, mas para todos aqueles implicados nas decisões políticas. Supõe, assim, publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação. *Controle social*. Envolve o acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Viabiliza a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e na arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

Representação de interesses coletivos. Implica a constituição de sujeitos sociais ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores. *Democratização*. Remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, extrapolando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribui para criar e consolidar novos direitos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados, daí resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas.

Cultura pública. Supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da "cultura privatista" de apropriação do público pelo privado. Remete à construção de mediações sociopolíticas dos interesses dos sujeitos sociais a

principais elementos que permitem avaliação. A primeira categorização será o exame das resoluções e, a segunda, o exame dos relatórios de gestões, já que algumas ações não se constituem objeto de resoluções. É importante considerar que foram extraídos os elementos-síntese desses instrumentos (site: www.mds.gov.br/cnas).

Quanto ao controle social: serão classificados os instrumentos que possibilitaram o fortalecimento da sociedade civil organizada na viabilização do direito, a transparência do setor público. Também aqui serão trazidas as ações que tratam da aprovação, da fiscalização e do controle da política de assistência social no campo da política pública e da rede socioassistencial.

Um outro olhar será permitido ao se buscar as formulações de orientação e recomendações ao sistema descentralizado e participativo da assistência social.

Quanto às possibilidades abertas pelo CNAS para a efetivação da participação popular, serão buscadas as ações que permitiram vigilância da representação, apontando os elementos de sua fragilidade, e ainda, a ampliação dos canais participativos, integração com demais conselhos, ampliação de fóruns de decisão política, bem como instâncias de controle externo, controladorias e ouvidorias.

Quanto a cultura pública, as ações que possibilitaram o rompimento com práticas antidemocráticas e cultura elitista, tuteladora, assistencial os que visaram o aprofundamento do caráter de política pública pelo estabelecimento de regras pactuadas e publicizadas.

Aqui também serão trazidos os instrumentos que buscaram o rompimento da defesa do interesse privado na Assistência Social, representados pelo início da publicização do processo de concessões dos certificados de entidades beneficentes de assistência social, entre outros. Ainda farão parte desse indicador, as manifestações públicas do CNAS aos fatos, eventos, programas e projetos relacionados à área.

Quanto à visibilidade, dois olhares. Um primeiro remete à verificação de quais resoluções do CNAS ofereceram informações qualificadas para a sociedade, e posteriormente ao conselho, no momento de suas decisões. Um segundo lugar remete ao aparecimento em cena pública do órgão e de seus componentes, essa notadamente não encontrável em resoluções, mas nos relatórios das gestões.

Antes de iniciar o processo de classificação dos instrumentos, alguns esclarecimentos são necessários. Os conselhos, de forma geral, os da assistência social de forma particular, trabalham por meio de comissões fixas e em grupos de trabalho (GTs), se constituindo, esse mecanismo, metodologia de trabalho rotineiro. Assim, não serão computadas⁵⁸ a instituição de comissões, o número substituições de seus membros e a prorrogação de prazos para o término dos trabalhos, mas apenas a decisão final transformada num ato público. Resta, ainda, considerar que existem ações que poderiam estar em duas categorias, mas preservou-se o caráter da idéia central contida na mesma, do ponto de vista da autora.

3.1. Controle social

Serão apresentadas no quadro a seguir as ações de diferentes naturezas que tiveram em seu fundamento o controle social, no que tange à deliberação quanto a regulações, proposições ao sistema descentralizado e, ainda, das ações normatizando fiscalização de recursos públicos diretos ou indiretos.

⁵⁸ No levantamento realizado, se computam 414 Resoluções de 1994 a 2008. Dessas, 127 resoluções de 1994 a 2008 (até 09.07) dizem respeito ao processo interno.

Gestões 2003 a 2008

Ação	Instrumento Resoluções	Data
IV,V,VI Conferências Nacionais de Assistência Social: convocação/ regulamento/ orientação para conselhos estaduais, distritais, municipais/ regimento interno/ publicação das deliberações	28/2003	13/03/2003
	30/2004	02/03/2004
	40/2006	16/02/2006
	185/2006	21/09/2006
	150/2007	16/08/2007
	042/2008	10/03/2008
Aprovação regimento interno CNAS. Aspectos a ressaltar quanto ao controle social: franqueamento palavra público presente reuniões/ convocação suplente/ instituição presidência ampliada/ instituição do revezamento da presidência entre a sociedade civil e governo /instituição 4 reuniões ampliadas e descentralizadas anuais/	177/2004	08/12/2004
Instituição código de ética do conselheiro (resgate função pública)	209/2005	10/11/2005
Regulamentação artigo 3º da LOAS: entidades e organizações da assistência social	191/2005	10/11/2005
Regulamento/ entendimento acerca de trabalhadores do setor	023/2006	16/02/2006
Regulamentação entendimento usuários e organizações de usuários	024/2006	16/02/2006
Habilitação e processo eleitoral, sociedade civil no CNAS - destaque para início de flexibilização/ condição de candidaturas de usuários e suas organizações	025/2006	16/02/2006

Diretrizes para estruturação, reformulação e funcionamento dos conselhos estaduais, distritais e municipais	237/2006	14/12/2006
Aprovação do plano de acompanhamento e fortalecimento dos conselhos e estabelecimento e instituição de comissão permanente de conselhos no CNAS	053/2007 086/2007	14/03/2007 17/05/2007
Dispõe sobre processo eleitoral 2008: destaque para novas flexibilizações e candidaturas de usuários	205/2007	21/11/2007
Processo eleitoral 2008: altera calendário	045/2008	18/03/2008
Suspensão processo eleitoral 2008/2010 diante de solicitação da sociedade civil	046/2008	14/04/2008
Convocação sociedade (através do FNAS - Forum Nacional de Assistência Social) para debater alteração de regras do controle social na assistência social	047/2008	05/05/2008
Restabelece eleição da sociedade civil período 2008/20010	048	20/05/2008
Propõe novas regras/ controle social nos conselhos/ proposição de convocação de conferência nacional sobre o tema controle social	049	9/07/2008

No campo do controle social é importante resgatar a nova condição representada pelas conferências no pós-Suas, a V e a VI. Na V, estiveram presentes 84,16% dos municípios, representados em seus portes, a totalidade dos estados brasileiros e o Distrito Federal. Na VI, 90% dos municípios, bem como também a totalidade dos estados e o Distrito Federal. Calcula-se que cada um desses eventos tenha mobilizado em torno de 200 mil pessoas, em suas fases municipais, estaduais e a nacional.

No campo dos conselhos e do controle social é importante registrar o I Encontro de Conselheiros e Secretários Executivos dos Estados e das Capitais, realizado em dezembro de 2004, com o objetivo de produzir uma agenda comum entre o CNAS, CEAS e CMAS. As reuniões descentralizadas do CNAS sempre ofereceram espaços ao encontro dos conselhos, mas a pauta não era específica para o fim de traçar uma agenda comum (material disponível em www.mds.gov.br/cnas).

As questões mais importantes, então apontadas do ponto de vista dos conselhos, nesse encontro se constituíram: as consolidações do SUAS, a elaboração da NOB, a capacitação de conselheiros, a revisão do marco legal da LOAS e da certificação de entidades de assistência social, encontros de conselheiros por porte de municípios, estímulo à participação popular através de todo tipo de fóruns (virtuais, interconselhos, locais, por bairros nas grandes metrópoles, por regiões nos estados).

Registre-se que esse encontro proporcionou que novos enfoques fossem pautados pelos conselhos, no campo do controle social, conforme se pode observar nas deliberações da V Conferência.(anais, disponível em: www.mds.gov.br/cnas). Tais deliberações comprovam a necessidade da realização de investimentos físicos e financeiros para viabilização da participação, conforme foi pautado na PNAS.

Desde a reunião ampliada de Descentralizada de Brasília, em dezembro de 2004, convocada para apresentação da Versão Preliminar da Política Nacional de Assistência Social, uma nova metodologia na participação necessita ser registrada: é instituída a prática de consultas públicas em todos os temas de relevância para a política. Assim, o CNAS registra e publiciza a versão preliminar do documento que, naquela ocasião esteve em tela, recebeu contribuições via internet e/ou através de ofícios, documentos que formalizam as contribuições que passam a compor seu acervo. Na página final de cada um desses

documentos é encontrada a listagem das contribuições que podem ser provenientes de associações de municípios, de regiões, conselhos municipais, estaduais, órgãos gestores, escolas e/ou universidades e seus núcleos, e grupos de estudos e pesquisas.

Foram realizadas consultas públicas após a já citada para a PNAS, também à Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, (NOB/SUAS) a Norma Operacional de Recursos Humanos (NOB/RH), bem como a Regulamentação do Artigo 3º da Loas, Decreto de Regulamentação do Certificado de Entidades Beneficentes da Assistência Social.

Há que se registrar também o calendário das reuniões ampliadas e descentralizadas do CNAS ocorridas desde 2003, na metodologia explicitada acima. Tais reuniões foram freqüentadas por mais de mil atores da política, constituindo-se oportunidade de conhecimento pelas instâncias locais do órgão de representação nacional. Foram elas:

LOCAL	ANO	DATA	TEMAS
<u>Porto Alegre</u>	2008	CANCELADA	
<u>São Paulo</u>	2007	23 e 24/04/2007	Pesquisas PNAD/IBGE; MUNIC e PEAS SICNAS Web Importância da Certificação na Consolidação da Rede SUAS Implicações do Financiamento na Execução da PNAS e no Controle Social
<u>Belém</u>	2006	20 a 22/03/2006	Balanco da Gestão 2004-2006 Avaliação das Deliberações da V Conferência Nacional Ampliando o Controle Social no SUAS Instrumentos da Gestão no SUAS e o Plano Decenal e a NOB-RH
<u>São Luís</u>	2006	21 a 23/11/2006	Plano Decenal Balanco: 1 Ano da V Conferência Nacional de Assistência Social NOB-RH
<u>Curitiba</u>	2005	06/04/2005	Apresentação e discussão da NOB e da regulamentação do art. 3º da LOAS.
<u>Brasília</u>	2004	20/09/2004	A Política Nacional de Assistência Social: uma construção coletiva

<u>Aracaju</u>	2004	22/07/2004	A Política Nacional de Assistência Social / SUAS
<u>Brasília</u>	2003	17/07/2003	Deliberações IV Conferência – O SUAS

No campo da relação do CNAS com as instâncias de controle externo, controladorias e ouvidorias, registra-se o início de relações com o Tribunal de Contas da União (TCU), hoje consubstanciado na edição de um “Manual de Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social” (TCU, 2007), e com a Controladoria Geral da União (CGU), hoje consubstanciado em documentos dos Assessores Especiais de Controle Interno nos Ministérios (AECI) e no Guia Prático de Procedimentos de Convênios (Portaria do MDS nº 201/2006); além das discussões e orientações quanto à interpretação do conselheiro nacional em sua função de Agente Público (lei 8.429/92); com o Ministério Público Federal (MPF), participante ativo dos processos de eleição e posse dos conselheiros da sociedade civil do CNAS, com a Defensoria Pública da União (DPU), (que se colocou como interlocutor dos usuários nos municípios e estados, com atenção especial para o BPC).

Essas novas relações buscaram a institucionalização do espaço do CNAS e dos demais conselhos em seu papel de vigilância de direitos e fiscalização de recursos públicos. Iniciou-se a apuração de denúncias, o envio do mapeamento de irregularidades que a CGU encontrava nos municípios pesquisados, tendo o CNAS notificado aos Conselhos Estaduais e Municipais, que também apuravam e, de volta, comunicavam ao CNAS a situação encontrada e as providências tomadas. A Ouvidoria da MDS inicia trabalho com o CNAS para também tê-lo como foco.

Essas várias instâncias de controle interno e externo, deliberações da IV, V e VI Conferências, estabeleceram o processo de instalação dos espaços de defesa socioassistencial.

Em sua integração com os demais conselhos, o CNAS participou, como convidado, de diversas atividades com os conselhos nacionais, como a discussão dos Objetivos do Milênio, proposta pela Casa Civil da Presidência da República, bem como das contribuições de cada área, no Fórum Governamental de Participação Social, a partir de maio de 2005.

Protagonizou eventos e discussões com todos os conselhos e, em especial, do Conanda e Conselho do Idoso.

No entanto, os conselhos municipais e estaduais ressentiam-se de maior integração com o nacional. Esse argumento foi o principal gerador de uma nova articulação na área, a representada pela criação do Fórum de Conselhos Estaduais de Assistência Social, criado na Reunião Descentralizada do Maranhão, em 2007.

3.2. Cultura Pública

Aqui serão trazidas as ações que possibilitaram o rompimento com práticas antidemocráticas e cultura elitista. O caráter de política pública por meio do estabelecimento de regras pactuadas e publicizadas. E, também, as ações que representaram o início da publicização do processo de concessões dos certificados de entidades beneficentes de assistência social, entre outros. Além disso, as ações, declarações, manifestações públicas do CNAS aos fatos, eventos, programas e projetos relacionados à área.

Gestões 2003 a 2008

Ação	Instrumento	Data
Manifestação ao Ministério dos Transportes e ABTT(1) quanto à situação de transporte gratuito do idoso segundo o estatuto do idoso	Resolução 107	25/08/2004
Cancelamento do registro e certificado das organizações, sociedade civil, interesse público (OSCIPS)	Resolução 143	15/10/2004
Aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)	Resolução 145	15/10/2004

Manifestação de apoio ao programa Bolsa Família	Resolução 163	19/11/2004
Manifestação de apoio ao Prouni	Ofício entregue em reunião com presença da imprensa	Dezembro de 2004
Estabelecimento de normas para pesquisas e consultas públicas no CNAS	Resolução 81	11/05/2005
Orientação aos conselhos municipais para recomendar entidades, respeito, em suas denominações tendo em vista o ECA, estatuto do idoso e Decreto 3.298 (para pessoas portadoras de deficiências)	Resolução 92	11/05/2005
Aprovação Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB-SUAS)	Resolução 130	15/07/2005
Estabelecimento de regras para regulamentação do artigo 3º da LOAS	Resolução 148	11/08/2005
Estabelecimento de regras para expansão de serviços socioassistenciais co-financiados pelo FNAS	Resolução 77	22/05/2006
Normatização do conceito de assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares no Prouni	Resolução 81	18/05/2006
Implicação dos artigos 10 e 11 da Lei do Prouni nas atividades das universidades para assessoramento, defesa, garantia de direitos, formação e capacitação dos atores da assistência social	Resolução 220	29/11/2006

Definição de critérios de partilha para proteção social especial	Resolução 221	23/11/2006
Aprovação Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH)	Resolução 269	13/12/2006
Publicação NOB-RH após revisões	Resolução 001	25/01/2007
Aprovação resolução conjunta CNAS e Conanda sobre PNCFC*	Resolução 001	13/12/2006
Recomendação à comissão Intergestores quanto a prazos para discussão no CNAS	Resolução 153	16/08/2007
Recomendações ao MDS quanto à instalação de mesa de negociação prevista na NOB-RH	Resolução 172	20/09/2007
Aprovação de metas nacionais do Plano Decenal de Assistência Social	Resolução 210	22/11/2007

* Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. (<http://www.mds.gov.br/cnas>)

*1 - Associação Brasileira Transportes Terrestres.

3.2.1. Publicações

Classificou-se, ainda, no campo de Cultura pública, as publicações de revistas, cadernos de textos, cartilhas, CDs, e de documentos. Foram eles:

BRASIL. Ministério da Assistência Social (MAS). Conselho nacional de Assistência Social (CNAS) – Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho – GESST/SER/UNB. *Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de*

Assistência Social: o olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal. BSB, dez. 2003. (Coordenação de Ivanette Boschetti.)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CNAS). Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade, Programa de Estudos de Pós-Graduação em Serviço Social, Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais. *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS*, dez. 2005. (Coordenação de Aldaíza Sposati.)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CNAS). Indicadores da Gestão Municipal da Política de Assistência Social no Brasil – 2005/2006. (Coordenado por Aldaíza Sposati.)-CEDEST-NEPSAS-PUC-SP.

Koga, Dirce. Levantamento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social e Resoluções e Deliberações do CNAS, out. 2006, disponível em: www.gov.br/cnas

Caderno de Textos para a IV, V e VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS/CNAS, 2004, 2005, 2007.

Cartilha contendo orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social – Cartilha no.1, Ferreira, Stela da Silva, abr. 2006.

Cartilha com enfoque para as implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos conselhos, nº 2, Ferreira, Stela da Silva, abr. 2006.

CDs produzidos:

Em novembro de 2005 é editado o primeiro deles, contendo informações sobre o SUAS e a certificação de entidades beneficentes de assistência social, documento da PNAS.

Em outubro de 2006, CD SUAS, contendo os Anais da V Conferência, bem como a legislação até a data e, ainda estudos e pesquisas concluídos como o produzido pelo chamado “GT Quilombola e Populações Indígenas”, que trata do acompanhamento e da avaliação dos

recursos e os impactos sociais e o desempenho das Ações da Rede de Proteção Básica nessas comunidades.

Em abril de 2007, nova edição do CD CNAS, contendo a atualização das Legislações, a PNAS, NOB(s), o Código de Ética do Conselheiro, Manual de Procedimentos, Plano de Acompanhamento dos Conselhos.

Em dezembro de 2007 é publicado, com os Anais da VI Conferência, novo CD, contendo relatório final, anais e oficinas realizadas durante o evento.

(Observação: Todos os CDs podem ser encontrados no site www.mds.gov.br/cnas e estão disponíveis para reprodução.)

3.3. Visibilidade

3.3.1. O financiamento

Quanto à visibilidade, o primeiro olhar lançado foi para a questão do financiamento, sendo entendido como importante informação à sociedade, publicadas no DOU. Foi realizado inicialmente levantamento de todas as Resoluções do CNAS⁵⁹ quanto a esse indicador. No entanto, verificou-se, salvo exceções, que serão aqui destacadas, todas dizem respeito aos critérios de partilha (que só serão alterados após a NOB-SUAS - 2005) aprovação proposta orçamentária para o próximo exercício, aprovação trimestral da execução orçamentária e, por fim, aprovação anual da execução orçamentária de cada exercício. O elemento inovador nessa abordagem nas gestões de 1994 a 2002, foi a rejeição da proposta orçamentária para 1998, na defesa da ampliação de recursos para a área (Resolução 108/97 de 26/06/1997).

Nas gestões de 2003/2008, destaque para a participação do CNAS na aprovação do PPA 2004/2007 e recomendações indicativas para o PPA 2008/2010, elementos encontrados nas Resoluções, bem como a aprovação de parâmetros ocorrida para os orçamentos de 2006, 2007, 2008 (Resoluções 129/2005; 139/2006; 111/2008).

⁵⁹ De 1994 a 2002 e de 2003 a 2008 foram editadas 54 resoluções no campo “financiamento”, divididas em 27 em cada grupo.

Nos relatórios de gestão encontram-se as demais iniciativas do CNAS, várias participações do CNAS na Comissão de Seguridade Social do Congresso Nacional, principalmente na discussão do orçamento da seguridade, iniciadas em 2004, e ainda sobre índices destinados à área; financiamento por piso básico para transferência de recursos entre as esferas de governo;⁶⁰ emendas parlamentares coletivas como aporte ao SUAS.⁶¹ Devem ser registradas importantes articulações com o Ministério do Planejamento na discussão dos novos conceitos do financiamento por pisos, nas quais o CNAS compareceu junto com o MDS.

E, ainda nesse campo, as resoluções 24(24/02/2005 e 78(15/05/2006) quando os relatórios da execução orçamentária e financeira do FNAS e proposta orçamentária da Assistência Social passam a ser publicados com os seus respectivos anexos e notas explicativas e/ou técnicas, possibilitando facilitar a compreensão sobre Orçamento e Financiamento da Assistência Social e conseqüentemente facilitando a sua transparência, tornando-o mais acessível e de domínio público.

3.3.2. O sistema de informação

Optou-se, neste trabalho, por colocar no campo da visibilidade o acesso on-line do Sistema do CNAS.

No momento, encontra-se implantado o acesso on-line do Sistema do CNAS, tendo sido apresentado em 25/04/2007 na Reunião Descentralizada e Ampliada do CNAS de São Paulo. O sistema foi proposto e elaborado dentro de um conjunto constituído pelo Sistema de Informação para o Sistema Único de Assistência Social – Rede SUAS – (SICNAS).

As entidades passaram a ter a possibilidade de consultar seus processos em trâmite no CNAS por meio da consulta na internet. Além dessas, os órgãos públicos e a sociedade têm à sua disposição, via internet, serviços de informação referentes às entidades, emissão de documentos e listagens. Esse é o ponto inicial de uma fase que o CNAS pretende até a

⁶⁰ NOB/SUAS

⁶¹ Documento do CNAS sobre emendas apresentado à Comissão de Seguridade Social.

informatização total com a documentação referente ao processo arquivada na entidade (consultar mapa do site em: www.mds.gov.br/cnas).

3.3.3. A publicização dos debates da certificação de entidades no seio do CNAS

Entendendo como visibilidade, registra-se aqui a perspectiva de regulação que os instrumentos legais transferiram ao CNAS. As gestões analisadas trouxeram para a agenda pública debates realizados com a esfera governamental e com a sociedade civil. O trabalho que o CNAS empreendeu nesse sentido envolveu conselheiros e a sociedade de forma geral, principalmente em dois momentos distintos. O primeiro, por meio de amplo debate sobre o conceito de “entidades de Assistência social”, que teve como ponto culminante do processo de discussão a realização de Seminário (09/2005), quando foi oportunizada a exposição de todos os pontos de vista A Resolução nº 191/2005 e o posterior Decreto 6.308/2007, já citados, são frutos desse processo.

O segundo momento, vivido pelo CNAS nesse campo, foi a decisão política que o governo lhe conferiu ao indicá-lo como interlocutor da sociedade na discussão subsequente do conceito de entidades beneficentes de assistência social.

Dentre os pontos da proposta do Decreto, construído embasado em estudos e propostas governamentais, têm-se a discussão da assistência social em suas novas dimensões de política pública, pautada pela PNAS, bem como NOB-SUAS e as regulações subsequentes. Ressalte-se a discussão pública ocorrida, tendo o CNAS entregue aos Ministérios envolvidos seus pontos consensuais e um conjunto de recomendações, bem como todas as manifestações através de abaixo-assinados e reportagens e/ou outros recebidos até aquela data (íntegra da reunião de 17 a 19/10/2006 no site do CNAS).

Posteriormente, tais proposições foram elaboradas em nível governamental, resultando no Projeto de Lei 3.021/2008, encontrando-se em tramitação no Congresso Nacional, no momento de conclusão deste trabalho. O GT/CNAS instituído (Resolução 045/2008) para a discussão de novos rumos para a certificação realiza defesa do mesmo, podendo ser acessado no site. Nessa proposta, é exigida análise técnica das solicitações das entidades de assistência social, saúde e educação nos respectivos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e Educação. Ressalte-se a compreensão

expressa em tal instrumento, de que trata-se de uma competência técnica e administrativa de certificação de entidades para financiamento indireto (renúncia fiscal) de ações afetas a três políticas (assistência social, saúde e educação).

Registra-se a seguir o processo de publicização antecedente, a proposta de decreto, consolidados em resoluções.

3.3.4. Publicização do Cebas

Nesse indicador, serão apontadas as ações que tiveram como objetivo a transparência, ampliação de domínio público ao processo de concessão, renovação e cancelamento do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – Cebas, a que se refere o inciso IV do artigo 18 da LOAS (8.742/93) conforme foi amplamente demonstrado no Capítulo 1 deste trabalho, reconhecido por entidades e pelo Estado, como necessários para realizar mudanças.

Gestões 2003 a 2008

Ação	Instrumento	data
Análises dos processos de acordo com o Código Civil e suas normas	Resolução 66	16/04/2003
Instituição de pronunciamento da equipe de análise como Nota Técnica	Resolução 67	17/04/2003
Estabelecimento de regras para Sustentação Oral	Resolução 110	25/08/2004
Transferência da competência do presidente para secretário executivo para emissão de certidões	Resolução 142	22/10/2004

Encaminhamento sorteio de processos reunião comissão normas (NT)	Resolução 144	22/10/2004
Estabelecimento de critérios para priorização de análises/processos	Resolução 164	19/11/2004
Disciplina modelos de certidão	Resolução 165	29/11/2004
Inscrição no CMAS condição essencial ao Cebas	Resolução 022	24/02/2005
Instituição de câmaras de julgamento de processos (1)	Resolução 023	24/02/2005
Estabelecimento de regras para formalização de processos	Resolução 086	11/05/2005
Orientação CMAS - inscrição de OSCIPs	Resolução 89	11/05/2005
	Resolução 144	22/08/2005
Orientação CMAS quanto à exigência de comprovação; gratuidade apenas no CNAS	Resolução 189	31/10/2005
Discussão mudança Decreto 2.536/98 - Cebas –	Resolução 161	17/08/2006
Impedimento de membros do CNAS atuarem como procuradores de entidade	Resolução 192	22/02/2007

Observação: Não foram relacionadas as resoluções que prorrogam prazos de validade de certidões.

(1)- Para entidades que em todos períodos obtiveram receita bruta igual ou inferior ao estabelecido no Decreto 2.536/98 (art. 5º).

Publicização do Cebas (outros instrumentos)

Ação	Instrumento	Data
Estoque zero processo	Administrativo – aprovação de agenda	Início: em 22/23/junho/2004
Digitalização processos CNAS	Administrativo	Início 2004, finalização em 2006
Aquisição equipamentos (44 computadores, 1 xerox /copiadora)	Administrativo	Início: junho de 2004
Contratação pessoal (18 analistas, 10 digitadores, 8 auxiliares de serviços)	Administrativo	Início: junho de 2004, em dezembro de 2006, estoque zero de fichas de registro, de concessão e de importação

Convém ressaltar que os Relatórios de Gestão em 2004/2005/2006/2007 estão disponibilizados no site e contêm detalhamento de todas as ações aqui mencionadas. Ainda, que todas as atas das reuniões do CNAS estão gravadas em meio eletrônico e arquivadas no Serviço de Apoio ao Colegiado e disponibilizadas no Portal do CNAS.

3.3. 5 - Recursos para funcionamento dos conselhos

Por fim, no campo da visibilidade, buscou-se a evolução do financiamento, sendo entendido aqui como a expressão dos investimentos para realização do controle social.

EVOLUÇÃO DOS RECURSOS POR ELEMENTO DE DESPESA - CNAS

AÇÃO: 8249 - Funcionamento dos Conselhos e Comissões de Gestão Compartilhada da Assistência Social

R\$ 1,00

ELEMENTO DE DESPESA	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
14 - Diárias - Civil	7.085,37	19.940,22	25.779,03	26.568,64	873,06	80.246,32
30 - Material de Consumo	1.199,00	-	-	4.902,20	-	6.101,20
33 - Passagens e Despesas com Locomoção	25.457,62	334.099,02	445.709,80	546.526,47	34.030,96	1.385.823,87
36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	46.871,41	154.502,95	124.926,33	160.256,28	27.501,83	514.058,80
37 - Locação de Mão-de-Obra	-	610.493,96	-	-	-	610.493,96
39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	248.601,70	1.055.111,97	193.649,79	1.625.021,33	21.828,00	3.144.212,79
41 - Contribuições	-	-	400.000,00	-	-	400.000,00
52 - Equipamentos de Material Permanente	-	-	-	24.823,59	-	24.823,59
TOTAL - EXERCÍCIO	329.215,10	2.174.148,12	1.190.064,95	2.388.098,51	84.233,85	6.165.760,53

POSIÇÃO ATÉ: 24.03.2008

OBS: Em 2004 o Nº da ação era "6470"

Orçamento
2008: 3.684.196,00

Esse conjunto de ações, iniciativas, deliberações formam um todo que permite concluir que das tarefas colocadas na ordem do dia em 2003, na constituição de mecanismos de controle democrático das políticas públicas, grande parte foi realizada⁶². "Instituir canais

⁶² Síntese das principais ações do CNAS a partir de 2003 - mudança do regimento interno convocando titulares e suplentes, permitindo voz aos participantes, instituição de presidência ampliada (presidente, vice e coordenações das comissões) democratizando as relações, instituição do registro de audiências para relato nas reuniões plenárias e conseqüente registro em ata, instituição da presidência do conselho alternadamente ser exercida entre sociedade civil e governo, instituição de quatro reuniões anuais descentralizadas e com participação regional e local, conferências nacionais com participação direta de mais de 2 mil pessoas com orçamento compatível, instituição do código de ética de conselheiros, edição de material instrucional para conselheiros, explicitação de legislação pós-constitucional, sobre artigo 3º, entidades de assistência social, aprovação das NOB(s), regulamentando o pacto federativo e explicitando o campo dos recursos humanos, definição do BPC sob a ótica da assistência social, definição de parâmetros do benefício eventuais. Discussão e pactuação sobre entidades beneficentes de assistência social. Em relação ao processo eleitoral, decreto instituindo a autonomia da sociedade civil na eleição de seus pares, estabelecimento da compreensão de trabalhadores e usuários, início de flexibilização de regras para participação dos usuários, orientações para reformulação dos conselhos e

de participação social, estimulando uma relação de co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade e, ao mesmo tempo, conferindo legitimidade às decisões e ações do governo é um desafio a ser enfrentado.” (Beto Cury, Teoria e Debate n° 56, dez. 2003).

Verificou-se nos primeiros capítulos deste trabalho que um dos objetivos ao se criar os espaços participativos era a ampliação da democracia, integrando novos personagens à cena pública. O que se verificará, a partir de agora, nas notas conclusivas, é se o modelo adotado na assistência social, de modo particular, permitiu essa ampliação, bem como serão apresentados seus limites e os desafios colocados.

CONCLUSÃO

A história que este trabalho carrega é a da polarização entre o interesse público e o privado na assistência social, localizado no CNAS, órgão superior de deliberação colegiada dessa política. Assim, a busca da localização desses interesses na existência desse órgão é um olhar permitido pelo conjunto das referências bibliográficas, de dados, pesquisas e experiência da autora nos trâmites internos do CNAS.

Essa experiência pode apresentar limitações pela presença desta autora nas ocorrências já que, conforme foi expresso na Introdução, este trabalho procurou registrar as gestões do CNAS após a instalação do governo brasileiro, em 2003, em suas principais ações. No entanto, considerou-se importante a iniciativa do registro por duas razões principais. Uma, para possibilitar novos estudos e pesquisas, e outra, para verificar se as ações realizadas por uma administração que se colocou como democrática e popular, de fato, se realizaram no campo do controle social da assistência social.

Quanto a essa modalidade de governo instalada no Brasil em 2003, é importante trazer, inicialmente, considerações quanto ao conceito de democracia, pois este é carregado de significações que atravessam os tempos.

O conceito que foi utilizado nesta tese é o de Benevides (1988). Para a autora a democracia vai além da visão liberal de liberdade. A liberdade é apenas um dos pilares nos quais a democracia se assenta. O outro pilar é o da igualdade. Para tanto, é preciso enfrentar as desigualdades sociais. Assim, respeito aos direitos humanos é o entrelaçamento entre liberdades civis e igualdade de acesso aos bens e serviços socialmente produzidos. Para que essas dimensões se articulem, necessária se torna a construção de um processo que favoreça aos cidadãos o exercício de seus direitos, sendo membros ativos da comunidade, interferindo na condução das coisas públicas.

Dessa forma, se apontou neste trabalho, em diversos momentos, a concepção da associação indispensável entre a democracia participativa e a educação política do cidadão, compreendendo a formação para valores republicanos (respeito às leis e ao bem público, sentido de responsabilidade no exercício do poder) e os valores democráticos (igualdade,

respeito aos direitos humanos, o acatamento da vontade da maioria, o respeito aos direitos das minorias.

Conforme relatório do PNUD, 2008, “A democracia se converteu em um sinônimo de liberdade e justiça. É, ao mesmo tempo, um fim e um instrumento de liberdade e justiça. Contém, basicamente, uma série de procedimentos para o acesso e o exercício do poder, mas é também, para os homens e as mulheres, o resultado desses procedimentos”.

Assim, convém, agora, avaliar como vem se dando o enfrentamento das desigualdades sociais, entendido como um pilar da democracia, para concluir se esta avançou a partir de 2003 no Brasil. Considera-se importante, para isso, retomar alguns pontos que constam no texto de Luciana Jaccoud (2007):

A pobreza é tradicionalmente entendida como uma situação de ausência ou limitação de renda que compromete o acesso adequado dos indivíduos a bens e serviços essenciais à reprodução da vida social, tais como alimentação, habitação, transporte, saúde e vestuário. A pobreza define-se, assim, como uma situação de destituição que implica em carências e necessidades não atendidas⁶³ No caso do Brasil, para fins de política pública, tem-se considerado que os indivíduos em situação de indigência são aqueles cuja renda per capita é inferior a ¼ de salário mínimo, patamar este que não é considerado suficiente para garantir-lhes o acesso diário a uma alimentação adequada. O grupo identificado como pobre é aquele cuja renda situa-se entre ¼ e ½ salário mínimo, patamar que seria insuficiente para atender às necessidades básicas de moradia, transporte, saúde e educação.

As tabelas apresentadas pela autora no referido texto, mostram que tanto a pobreza como a indigência vêm caindo nessa década, e caindo de forma acentuada a partir de 2004. Entre 2003 e 2006, a indigência caiu mais de 7 pontos percentuais por ano.⁶⁴

A autora explicita que estudos do IPEA vêm mostrando que a redução dos índices de indigência e de pobreza se explicam por um conjunto de fatores, entre os quais se destacam:

(i) a melhoria do mercado de trabalho, com o crescimento de empregos formais e a redução

⁶³Nota da autora: Não há dúvidas entre os pesquisadores da área de que a adoção de uma linha que determine o patamar da pobreza em uma sociedade é sempre uma decisão parcial, baseada em escolhas metodológicas e conceituais a serem realizadas pelo pesquisador ou pelo decisor público. Isso porque a definição do que são bens e serviços essenciais não se ancora em critérios absolutos, não havendo consensos construídos neste âmbito.⁶³ Cabe ainda ressaltar que, mesmo quando adotadas, as linhas de pobreza têm um papel limitado: facilitam a apreensão dos processos sociais em curso em uma sociedade, amparam decisões políticas e operacionais face aos programas de combate à pobreza e possibilitam seu acompanhamento e avaliação. Contudo, permitem uma apreensão apenas parcial sobre esse fenômeno social referido à destituição e carências. Entre outros motivos, pode-se lembrar que as sociedades modernas não se organizam em blocos sociais estanques, mas em um contínuo de situações sociais onde acessos e carências progridem ou regredem gradativamente.

⁶⁴ Ver à respeito IPEA (2007).

paulatina da concentração da renda do trabalho; (ii) o aumento no número dos benefícios previdenciários e assistenciais indexados ao salário mínimos; (iii) o aumento da cobertura dos programas que operam transferências de renda não contributivas, em especial programa Bolsa Família.

Alguns dados demonstram como os programas de transferência de renda vem contribuindo no acesso da população. O Programa Bolsa Família cumpriu a meta de atendimento prevista em janeiro de 2004. Nessa data, 3,6 milhões de famílias eram atendidas. Em março de 2008, chegou-se ao atendimento de 2,5 milhões de famílias. Quanto ao Benefício de Prestação Continuada, o BPC, em janeiro de 2004, eram atendidos 1,7 milhões de beneficiários. Em março de 2008, esse número chegou a 2,7 milhões de beneficiários⁶⁵. Dessa forma, esses programas foram responsáveis por 28% da redução da desigualdade no período, sendo que o Bolsa família, contribuiu com 21% e o BPC com 7%).(índice de Gini)

Assim, verifica-se que os programas de transferência de renda vem cumprindo importante papel na melhoria nas condições de vida de parcelas significativas da população brasileira, mesmo compreendendo que essa melhoria não significa a extinção da situação de pobreza no país e nem reduzindo o bem-estar dessa população apenas ao acesso a renda. A PNAS aponta como perspectiva o enfrentamento das demais vulnerabilidades e prevenções da violação de direitos. No entanto, essa diminuição é uma constatação é importante , num panorama da história brasileira que foi marcada pela destituição de mínimas condições de acesso dos que vivem do trabalho.

De fato, ao percorrer a história da formação política e social brasileira, esse trabalho permite concluir que o Estado brasileiro carrega resquícios de autoritarismo e submissão aos interesses privados do capital como suas marcas constitutivas estruturalmente, com os interesses das elites dominantes nunca arranhados.

Nos anos 90, sob os impactos do neoliberalismo, acentua-se a situação do estado ser mínimo quando se refere aos interesses do trabalho e máximo em relação aos interesses do capital. Nesse período, ocorre no Brasil, desmonte de políticas sociais consagradas na Constituição de 1988. Se por um lado os avanços constitucionais apontavam para o reconhecimento de direitos, permitindo trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da

⁶⁵ Site www.mds.gov.br/sagi

exclusão por outro a inserção do Estado brasileiro no contraditório dinâmico e impacto das políticas econômicas neoliberais, colocou em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros.

Essa perspectiva de subordinação ao mercado tendo-o como o principal regulador das relações sociais fundamentou, entre outros processos, a desregulamentação da assistência social no âmbito da esfera pública, institucionalizando a não política, a re-filantropização no campo do enfrentamento da questão social consolidando o universo conservador.

Nesse contexto, não foi por um acaso que o processo de regulamentação da LOAS, através de portarias, decretos, resoluções e outros instrumentos sub-constitucionais, tanto tardou. Essa situação correspondia ao receituário neoliberal instalado no país no pós 88.

Na trajetória da assistência social descrita nesse trabalho, pode-se caracterizar dois grandes momentos pós sua constituição como política pública. A primeira fase, de 1994 a 2002, marcada mais explicitamente pela doutrina neoliberal, proposição de natureza econômica, mas que traz em seu bojo redefinições das relações político-institucionais e sociais. A marca é da transferência das obrigações estatais então promulgadas para a esfera privada, representada por entidades, subvencionadas com recursos públicos diretos e indiretos. O caráter é particularista, individual, com programas dirigidos aos mais pobres. Assim, a filantropia substituindo o direito social. O individual substituindo a responsabilidade coletiva. O emergencial e o provisório substituindo o permanente.

A segunda fase brasileira, inaugurada em 2003, segundo Falcão, (2008) realiza um esforço na construção de um *projeto político democrático e popular* para que não só haja bens e serviços, mas que haja participação crescente do povo no processo decisório e na produção dos atos de governo, em síntese, no fortalecimento da democracia.

Na assistência social a partir de 2003 tal projeto representou o momento em que o Estado assumiu essa política como interesse público. Em 2004, a PNAS e a partir dela suas regulamentações subseqüentes, o Estado explicitou a diretriz da direção pública no campo da assistência social. É iniciada a construção do Sistema Único da Assistência Social – SUAS - um novo modelo de gestão para o enfrentamento do desafio da inclusão social, que envolve ações articuladas, com padrão de qualidade nacional, investimento em redes de proteção

social básica e especial, hierarquizadas por níveis de complexidade e que têm como eixos centrais a participação popular, a territorialização e a matriz estruturante na família.

Esse trabalho permite apontar também que a sociedade civil não é um todo homogêneo, como algumas visões apontam. Há parcelas da sociedade civil que se expressam por intermédio de partidos, sindicatos, associações profissionais, movimentos sociais, Organizações não Governamentais - ONG's - e várias outras. No campo da assistência social, têm-se as entidades filantrópicas, geralmente com tradição assistencialista cartorial, conservadora e assumindo uma lógica privatista, o que leva à despolitização das questões. Houve inclusive denominações de que esta poderia ser representada por um suposto “terceiro setor”, situado para além do Estado e do mercado, pautada pela concepção ora de solidariedade, ora pela ajuda e benemerência.

Há ainda, no campo da sociedade civil, as que atuam na defesa dos interesses públicos sobre os privados e que pautam sua atuação na democracia participativa, rumo a reformas qualitativas e substantivas do Estado. Essa parcela, que emergiu das lutas pró constituição, na assistência social, consegue ,através de seus representantes, instalar-se no CNAS, órgão que vai protagonizar então os dois pólos de sociedade civil.

Assim, o órgão que deveria traduzir a participação popular conforme conquista constitucional, passa a ser palco de contradições entre a certificação de entidades beneficentes marcando presença de atores alheios a essa perspectiva. Esses atores, não têm em sua trajetória participação na conquista da LOAS, muitas vezes desconhecendo a luta e a própria LOAS (a não ser nos aspectos da certificação). Dessa forma, uma característica que às vezes assumem é a falta de compreensão do caráter dos conselhos, desconhecimento da constituição desse espaço como público, conquista da sociedade pela defesa de uma política pública e não de uma corporação, o que impede interlocução de maior profundidade e de interesses coletivos.

A sociedade civil que provinha da visão particularista vai exercer luta pela direção do recurso público (direto ou indireto), mostrando inclusive o caráter conservador que atribuem à assistência social. Esse será representado não só pela questão de recursos, mas pela discordância quanto à publicização dos serviços, o financiamento através de pisos, pactuados

coletivamente, mas também na visão de subalternidade dos usuários, já que “falando em seu nome” interpretam de seu ponto de vista as “benesses” do Estado e dos “homens de bem” que representam. Vai manifestar-se na visão de que as primeiras damas interpretam o lado da bondade dos governantes, na visão que o Estado pode querer influir na eleição da sociedade civil dos conselhos. Ou seja, a visão conservadora atrasa também os conselhos, na possibilidade de participação popular proposta por valores democráticos que impulsionaram a CF/88.

O CNAS se constituiu em uma das possibilidades de incorporação do movimento da assistência social - MAS - no Estado neoliberal. A tarefa da discussão e efetivação do interesse público, apesar dos enfrentamentos realizados não iria se realizar, já que supõe o rompimento de um modelo de Estado. Assim, embora o MAS tenha construído diversas possibilidades, a desprivatização do Estado não acontece, já que se tratava da luta contra um bloco político social coeso, hegemônico naquele momento conjuntural.

A construção do interesse público não é uma ação de uma só direção. O vínculo tardio do Estado Brasileiro com o interesse público mantém, por mais de uma década pós Constituição, a assistência social como política residual. O rompimento desse processo só ocorre em 2004 quando através da PNAS se declara a responsabilidade estatal na política de assistência social. No entanto, para continuidade e aprofundamento dessa diretriz se torna necessário que cada agente institucional dos serviços da Assistência Social, em primeiro lugar, e a sociedade de forma geral, tomem consciência do interesse público contido na política, conforme o direito promulgado na CF/88.

Constatadas as questões conceituais na assistência social, serão agora pontuados os elementos que o trabalho aponta como necessários para o avanço do controle social, conforme proposta constitucional, os quais serão aqui denominados desafios da participação popular na assistência social.

Desafios da participação popular na assistência social

Já se colocou nesse trabalho que o controle social progride num clima democrático, buscando avanços no terreno dos direitos. É então progressivo. Nesse sentido, o modelo de

representação estabelecido até os dias atuais na assistência social enfrenta esgotamentos nos locais onde já está instalado, no que diz respeito à dinâmica, funcionamento, eleições e representação de interesses públicos, ao lado de que em outros locais ainda nem está instalado. Esse quadro heterogêneo aponta para a perspectiva de qualificar essa participação e superar questões que permanecem durante toda trajetória da instalação dos conselhos. Novas proposições se fazem necessárias para restabelecimento dos objetivos constitucionais.

Serão trazidas para essa parte final do trabalho três referências principais para se pontuar a agenda de desafios. A primeira, nas decisões soberanas das conferências de assistência social, aqui simbolizadas na última, a VI, em 2007. Nessa Conferência foram apresentadas, debatidas e deliberadas às metas decenais para o controle social.

Outra ordem de referências é representada pela sociedade civil que se fez representar no CNAS, ao propor, inclusive a suspensão do processo eleitoral em 14/04/2008, após os fatos já descritos na introdução desse trabalho, sobre a intervenção da Polícia Federal.

A terceira, apontada por Ana Cláudia Teixeira (2008)⁶⁶ pelo pólo representado no movimento nacional em torno da Participação Popular⁶⁷. Esse grupo, realizou em Recife, em 01/02/11 e 01 de/12, um Seminário nacional apontando as novas Estratégias para Ampliar a Democracia e a Participação.⁶⁸

A VI Conferência Nacional de Assistência Social, que teve como tema os “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo SUAS- Sistema Único de Assistência Social” realizada de 14 a 17 de dezembro de 2007, (CNAS/MDS) deliberou, no Eixo Controle Social, a Democratização do Controle Social.

- 1 . Capacitar os conselheiros e fortalecer, potencializar e reforçar a autonomia de 100% dos Conselhos de Assistência Social e Conselhos de Direitos, na perspectiva do exercício do controle social e da participação popular.

⁶⁶ Recomenda-se a leitura da matéria de capa do Le Monde Diplomatique- Brasil, intitulado “Até onde vai à participação cidadã”?

⁶⁷ Site: www.participacaopopular.org.br acesso em 18/08/2008

⁶⁸ **Organização:** FNPP, ABONG, AMB, AMNB, ASA, CEAALBRASIL, CENTRAC, CESE, ETAPAS, FAOR, FASE, FBO, FBOMS, FES, GTA, IBASE, INESC, OBSERVATÓRIO DACIDADANIA, PAD
Apoio: CESE, FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT.

- 2 . Estabelecer mecanismos de cobrança das obrigações do Estado, no que tange à política, por meio de articulação com os COEGEMAS, CIBs, fiscalização do TCE, Poder Judiciário, Ministério Público e dos Conselhos de Assistência Social
- 3 . Incentivar a implantação e/ou ampliação de espaços de de defesa social, defensoria pública, delegacias especializadas, ouvidorias, centrais de atendimento e fomentar a organização de fóruns de caráter regional ou municipal.
- 4 . Criar, garantir e implantar mecanismos de informação, integração e reuniões descentralizadas dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas governamentais, articulação entre eles e publicização, em tempo hábil, de seus calendários e suas resoluções.

Como estratégias a serem consideradas para a implantação do Plano Decenal, no que tange ao controle social foram deliberadas:

1. Acompanhar e avaliar a implementação do Pacto de Aprimoramento de Gestão estadual e Plano Decenais;
2. Articular os conselhos de direitos e os de políticas públicas na perspectiva da efetivação dos direitos sociassistenciais;
3. Capacitações regionalizadas, tratando de financiamento, prestação de contas, contabilidade benefícios eventuais, entre outros, com os Colegiados Estaduais de Gestores Municipais da Assistência Social (COEGEMAS);
4. Capacitar e conscientizar os conselheiros para a efetivação do controle social das operações financeira;
5. Capacitar os conselheiros para melhorar sua atenção quanto à temática da violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes;
6. Co-financiar e apoiar tecnicamente os conselhos para a sua estruturação e das secretarias executivas;
7. Criação e/ou resgate de fóruns de debate de políticas públicas;
8. Elaborar e implantar o Plano Nacional e Estadual de Capacitação de conselheiros;
9. Estabelecer como critério a inscrição das entidades e organizações de assistência social nos conselhos de assistência social para efetivar o vínculo SUAS;
10. Garantir prestação de contas trimestrais aos conselhos de assistência social;

11. Garantir que nas Leis de criação dos conselhos de assistência social, assegurem a presença de usuários e de entidades de trabalhadores, além de garantir a alternância entre governo e sociedade civil na presidência;
12. Mobilizar o Ministério Público e as Câmaras Municipais para acompanhar a destinação e aplicação de recursos financeiros;
13. Realizar fóruns e audiências públicas com a parceria do Ministério Público e poder Judiciário, buscando a intersetorialidade.

A segunda referência colocada é trazida pela constituição de um Grupo de Trabalho, motivado pela excepcionalidade dos fatos descritos na introdução desse trabalho. Na oportunidade, o CNAS assume um novo compromisso com a sociedade brasileira na discussão do controle social. As exigências colocadas em pauta por “cidadãos, militantes da assistência social, profissionais que trabalham em ONGs, Institutos, Faculdades, Núcleos de Pesquisa de Programas de Pós-Graduação, manifestaram através de um abaixo-assinado que solicitava o adiamento das eleições e a revisão das regras eleitorais, seus procedimentos e regimento. Era também colocada no momento a revisão da missão do Conselho, seu modo de funcionamento demonstrando com transparência compromisso efetivo com o interesse público, defesa intransigente dos princípios democráticos e direitos sociais da população.”⁶⁹

Dessa forma, o CNAS organizou um Grupo de Trabalho que teve por função discutir, sintetizar proposições e deliberações históricas expressas em suas conferências, para pautar o controle social na assistência social por novas bases.

Por outro lado, a Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS, manifestou-se publicamente⁷⁰ na defesa do controle social como “legítima conquista e direito da sociedade de discutir e influenciar na definição e implementação das políticas públicas. Também defendem os conselhos de controle social como instrumentos capazes de ampliar a democracia e a cidadania” e ainda apontando que “o CNAS deve resgatar sua função de espaço democrático de debate, entre governos e sociedade, acerca dos rumos da assistência social, com inquestionável protagonismo da sociedade civil, pautando e liderando o movimento pela efetivação da assistência social em todo o País.”

⁶⁹ Encontrável no site CNAS- www.mds.gov.br/cnas acesso em 18/08/2008

⁷⁰ Nota SNAS/MDS – site www.mds.gov.br acesso em 16/08/2008

Assim, a ampliação dos espaços decisórios que representou a instituição de conselhos gestores pode ser alargada, nesse momento, já que importantes passos para tal foram dados, conforme se relatou no capítulo anterior desse trabalho e podem agora serem re-significados.

Tal agenda para fazer avançar o controle social coloca inicialmente, a necessidade do rompimento com o caráter cartorial herdado pelo CNAS e o resgate de sua função constitucional. Assim, a iniciativa do governo federal da transferência de uma competência técnica e administrativa qual seja a de certificação de entidades para financiamento indireto (renúncia fiscal) de ações afetas às três políticas (assistência social, saúde e educação) contidas no Projeto de Lei 3021/2008⁷¹, recoloca ao CNAS sua função precípua. Sobre o tema, o GT/CNAS, em nota⁷² se posiciona:

“Compreende-se que os conselhos de políticas públicas têm papel fundamental na fiscalização da qualidade dos serviços prestados bem como dos valores da isenção das contribuições para a Seguridade Social usufruídos pelas entidades beneficentes.”

Afirma ainda a nota, “O Projeto de Lei resgata e fortalece o papel do Conselho Nacional de Assistência Social ao retirar dele uma função de gestão que é a certificação”.

Ressalte-se que várias propostas sobre alterações do Decreto 2536/ (que disciplina a concessão da certificação) já haviam sido discutido no CNAS como o capítulo anterior aponta. No entanto a decisão do envio da matéria para o Congresso Nacional, que, através da composição de seus deputados, representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional abre o debate nacional para a sociedade brasileira para além do poder Executivo.

Assim, quer do ponto de vista técnico quer do ponto de vista do controle social, para avançar a participação popular na assistência social esse trabalho aponta fartamente analisado em seu decorrer, em primeiro lugar, a localização das entidades de educação e saúde em seus lugares de origem. E desses lugares, representarem seus interesses.

Dessa forma, as entidades de assistência social são as definidas no Decreto 6.308/2007 e que apresentem em seu relatório de atividades, para pleitearem espaços no

⁷¹ Site www.mds.gov.br

⁷² Site www.mds.gov.br/cnas acesso em 16/08/2008

CNAS e aos demais conselhos das outras esferas a comprovação de que realizam serviços de assessoramento, atenção à proteção social básica e especial, defesa e garantia de direitos. Deverá ser observado o caráter planejado e continuado dos serviços, na perspectiva da universalidade, priorizando o público alvo da política.

Essa é uma das possibilidades da correção do problema da super-representação das entidades de assistência social, ora representando seu espaço legítimo, ora representando o usuário e /ou organizações de usuários. Essa super-representação deforma a condição tripartite do campo da sociedade civil, marca um fenômeno apontado por Oliveira (1995) a respeito de entidades que se faziam como “alter” dos usuários.

O grande ausente nos conselhos de assistência social é o usuário, conforme o trabalho aponta em diversos momentos. A participação desses, definidos na Resolução CNAS 24/2006, como pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, e suas representações, é essencial atentando-se para o fato de que as entidades não representam automaticamente os interesses dos usuários, pois, as pessoas que atuam nas entidades não vivenciam suas contradições.

Por outro lado, as participações efetivas desses usuários garantidas pelas resoluções do CNAS, tratam do poder decisório, ou seja, o direito a voz e voto junto às instâncias de decisão nas organizações de usuários da assistência social. Esse caráter democrático também deverá ser observado na análise da documentação de entidades.

Sustentou-se durante todo trabalho que o movimento pela legitimação da assistência social como política pública pode fazer emergir usuários como sujeitos de direitos. É a afirmação dessa política no mesmo patamar das demais, no campo da seguridade que possibilitará a luta por sua defesa, na conquista de direitos.

Apontam-se ainda questões para as quais o movimento deverá encontrar respostas. Como, por exemplo, definir o caráter de atuação em nível nacional de entidades que nascem como locais e poucas delas tornam-se de âmbito nacional, às vezes, nem lhes interessando esse caráter. Essa questão ganha maior complexidade quando se pensa na representação de usuários, já que esses atuam no âmbito local, na maioria das vezes. O modelo atual favorece

grandes instituições, muitas vezes corporativas, dificultando, inclusive o acesso das que se situam para além da região sudeste do Brasil.

É necessária a criação de mecanismos o que tornariam cada vez mais público o processo de eleição da representação nacional da instância máxima de decisão da política de assistência social. O processo eleitoral deverá retratar a representação de todos os segmentos da sociedade civil e um dos espaços onde se encontram todos os atores da política é o das Conferências de Assistência Social. Para tanto, seriam necessárias mudanças nas regras eleitorais que poderiam ser precedidas por etapas municipais, estaduais até a nacional como uma das formas inovadoras desse processo. Assim, é discutido se o espaço das Conferências como um espaço legítimo de representação e de atuação dos requerentes a uma vaga de Conselheiro Nacional da Assistência Social, bem como dos estaduais, distrital e municipais. Entende-se que a eleição dos Conselhos nas Conferências qualifica o processo de escolha, oportunizando o debate político e realmente democrático. Foi levado em consideração que em 2007, 96% dos municípios realizaram Conferências de Assistência Social, o que vem comprovar a efetividade desse instrumento.

Há ainda a questão da autoclassificação, ou seja, no processo eleitoral do CNAS, as entidades é que pleiteavam o lugar que ocuparão entre as da sociedade civil.⁷³

No campo das entidades de defesa de direitos, constata-se que se constituíram minoria durante o período analisado. São necessárias respostas das mesmas já que lutando por interesses difusos e não corporativos, representam possibilidade de articulação de fóruns próprios, bem como articuladores de espaços de ampliação da representatividade e poder de pressão política da sociedade civil. Esse trabalho interroga em seu segundo capítulo se há falta de interesse das mesmas na discussão da assistência social como política pública ou ainda da definição de outros espaços da luta democrática brasileira foram definidos por essas como prioritários.

No campo dos trabalhadores, as pesquisas citadas nesse trabalho, apontam para o lugar que os mesmos ocupam na política. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

⁷³ A partir da eleição da sociedade civil de 2008/2010, o processo de classificação estará sendo realizado pela Secretaria Executiva, após definições do colegiado dos critérios de inserção dos segmentos, principalmente baseados no Decreto 6.308/2007, que trata das entidades de assistência social.

qualifica essa representação, a pauta colocada pelo movimento sindical, relatadas nesse trabalho, nas busca dos espaços participativos também apontam alternativas de inserção desse segmento.

O conjunto de Resoluções que disciplinam o processo eleitoral forma um novo arcabouço legal que pode viabilizar a participação popular na busca da democracia participativa conquistada em 1988.

Dos pontos apresentados pelo Seminário Nacional de Participação Popular, já referidos nesse trabalho, se trará aqui aqueles que dizem respeito especificamente aos temas tratados, recomendando-se a leitura na íntegra de tal documento. Esses, tratam da agenda geral da participação popular para os próximos anos, organizados por Pedro Pontual.

Em primeiro lugar, é citada a ressignificação de estratégias de atuação, destacando que a democracia, em todos os órgãos, instituições e mandados deve ser alvo do controle social. O segundo tema, ressalta a importância do fortalecimento dos conselhos, sobretudo naquilo que se refere às representações da sociedade civil e à ampliação do grau de incidência dessa nesses conselhos, através dos fóruns, das redes que dariam substância a essa representação nos conselhos. O terceiro tema defende a participação nas conferências, através de dos fóruns e das redes por se tratarem de espaços ampliados de participação da sociedade civil.

Assim, apresentaram-se aqui as principais tendências, desafios do ponto de vista dessa autora que podem fazer avançar a democracia participativa no país, após 20 anos de sua promulgação, comemorados em 2008.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENDA dos Trabalhadores pelo Desenvolvimento. Publicação das Centrais Sindicais – CAT; CGT; GGTB; CUT; Força Sindical; NCST; SDS.

AZEVEDO, Ricardo de. Entrevista com Marco Aurélio Garcia. *Revista Teoria e Debate* 67, ag./set., 2006.

BENEVIDES, Victoria. Entrevista a José Correa Leite. *Revista Teoria e debate*. out./nov./dez., 1998.

BOSCHETTI, Ivanete. *A Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo*. 2.ed. Brasília: Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho – GESST – Departamento Serviço Social – SER – Universidade de Brasília (UnB), 2003.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº. 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº. 191, de 10 de novembro de 2005. Institui orientação para regulamentação do art. 3º da LOAS.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº. 23, de 16 de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de trabalhadores do Setor.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº. 24, de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº. 269, de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUAS.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº. 53 de 14 de março de 2007. Aprova o Plano de Acompanhamento e Fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. SUAS: Orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social, 2006.

BRASIL. Informativo Especial da Secretaria Geral da Presidência da República.

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

BRASIL. Ministério da Assistência Social (MAS). Conselho Nacional de Assistência Social – Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho – GESST/SER/UNB. *Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o olhar dos*

Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal. BSB, dez./ 2003. (Coordenação de Ivanette Boschetti.)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CNAS). Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade. Programa de Estudos de Pós-Graduação em Serviço Social, Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais. *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS*, dez./2005. (Coord. Aldaíza Sposati.)

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2004/2007: Brasília: MP, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CNAS) Indicadores da Gestão Municipal da Política de Assistência Social no Brasil, 2005/2006. (Coordenação de Aldaíza Sposati). CEDEST-NEPSAS-PUC-SP.

BRASIL. Plano Brasil de Todos. Participação e Inclusão, mai./2003.

BRASIL, Secretaria Geral da Presidência da República. *Participação social n° 2*, abr. 2006.

BRASIL. IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: Assistência Social 2005/IBGE. Suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Munic/2005.

CADERNOS da Abong. (Associação de Organizações Não-Governamentais), n° 33, jun./2005.

CADERNOS da Abong. Subsídios às Conferências de Assistência Social, 1, out./1997.

----- O Sistema descentralizado e participativo construindo a inclusão e universalizando direitos, 21, out./1997.

----- Veja em: <http://www.rebidia.org.br/assis/cnas3>

CAMPOS, Edval Bernardino. Conselhos de Políticas Setoriais no Ambiente Municipal: estudo comparativo entre Ananindeua, Belém e Marituba Tese de doutorado apresentada ao IUPERRJ-UFB, Belém-PA, 2007.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. Reflexões sobre a construção do Sistema Único de Saúde (SUS): um modo singular de produzir política pública. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez Editora, n° 87, set./2006.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.) *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Polis, 2000.

CHAUÍ, Marilena. Brasil: mito fundador e sociedade autoritária. 4ª ed. Fundação Perseu Abramo, 2001.

CONSELHO Federal de Serviço Social (org.) Assistentes Sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional. Brasília: CFESS, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Intervenções: o marxismo na batalha das idéias*. São Paulo: Cortez, 2006.

CURY, Beto. Democratizar a Democracia. *Revista Teoria e Debate*, 56, dez./ 2003; jan. 2004.

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, caps. 1 e 8.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Direito de participação. In: SPOSATI, Aldaiza (org.). *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. São Paulo: EDUC/Fapesp, 2002.

_____. O Brasil colonizado: raízes da sociedade e do Estado. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000)*. São Paulo: Senac, 2000.

DEBRUM, Michel. *A conciliação e outras estratégias*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronato e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DURÃO, Jorge Eduardo Saavedra. Palestra proferida no II Seminário sobre o Terceiro Setor no Brasil - Promoção do Instituto de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, mai/ 2004. (Notas mimeografadas.).

FLEURY, Sonia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FRISCHEISEN. Site: www.entreamigos.com.br/textosdireitos/conselhoshtm Acesso em: 20/7/08.

GOMES, Ana Lúcia. *Revista Serviço Social e Sociedade* nº. 61. São Paulo: Cortez, 2001.

INDICADORES da Gestão Municipal da Política de Assistência Social no Brasil, 2005/2006. NEPSAS, CEDEST, CNAS.

ÍNTEGRA do discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 2 jan. 2007.

INTER-REDES. *Comunicado inter-redes e Abong*. Disponível em: <<http://www.inter-redes.org.br>>. Acesso em: 10/032007

IPEA. *Boletim de políticas sociais*. Edição Especial nº 13. Brasília: IPEA, 2007.

JACCOUD, Luciana (org.); BARBOSA DA SILVA, Frederico. Brasília: IPEA, 2005.

----- Cadernos de textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social, 2007.

KOGA, Dirce. Levantamento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social e Resoluções e Deliberações do CNAS, out./2006, disponível em: www.gov.br/cnas. Acesso em: 15/08/2008 20/03/2008

MARTINS, Raildy Azevedo Costa. Disponível em <mds.gov.br/cnas>. Acesso em: 10/08/2008.

MAUSS, Marcel. *Ensaio sobre a Dádiva*. Lisboa, 70ª. Ed. 1950.

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

MORONI, José Antônio; CICONELLO, Alexandre. Participação social no governo Lula. Avançamos? Disponível em: <<http://www.abong.org.br/final/download:3-moroni-df>> cesso em: 25 abr., 2005.

CFESS, Conselho Federal (org.) Brasília, mai., 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NUPASS. Depto. Ciência Política UFMG. (Coord. prof. Leonardo Avritzer. Os conselhos Municipais de Assistência Social em Minas Gerais, Relatório de Pesquisa, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os sentidos da democracia*. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. *O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público*. *Novos estudos*. Cebrap, n° 22, p. 8, out. 1988.

_____. O momento Lênin. In: OLIVEIRA, Francisco e RIZEK, Cibele. *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.

PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, Michaela. *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil*. São Paulo, Marco Zero, 1995.

PERFIL dos Municípios Brasileiros: Assistência social 2005/IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. *As subvenções sociais em Minas Gerais*. Departamento de Serviço Social. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica-SP, 2002. (Dissertação de mestrado.)

_____. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n° 88. São Paulo: Cortez.

PINHEIRO, Márcia; IUNG, Silvio. O controle social: visão e atuação do CNAS com o Suas. Caderno de Textos para a VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS/CNAS, 2007.

PINHEIRO, Márcia; SCHETTINI, Eleonora. Os Conselhos de Assistência Social. *Cadernos de Assistência Social*. Projeto Captas. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil: colônia - império*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

_____. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, nº 85, 2006.

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

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SADER, Emir. Direitos e Esfera Pública. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, nº 77, mar., 2004.

SEGURIDADE Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília-DF: Letras Livres/ Editora UNB, 2006.

SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a Sociedade Civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis: Vozes, 1999.

SIMIONATTO, Ivete. *Gramsci: A vitalidade de um pensamento*. O social e o político no pensamento de Gramsci. São Paulo: Prisma/ Unesp, 1998.

SOARES, Laura Tavares R. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. Globalização e o papel do Estado na proteção à vida. Palestra proferida no II Simpósio Brasileiro de Vigilância Sanitária. Caldas Novas, Goiás, 2004.

SPOSATI, Aldaiza. *A menina Loas: um processo de construção da Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, nº 87, 2006.

_____; LOBO, Elza. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 8, Rio de Janeiro, nº 4, out./dez.1992.

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

TAVARES, Laura. Outro Brasil. Análise da Conjuntura Social. *Contra as teses do refluxo: Intelectuais de Esquerda e Movimentos Sociais em tempos de crise*. Rio de Janeiro, jun./2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: Equip; Salvador: UFBA, 2001.

TELLES, Vera da Silva. Questão social - Afinal, do que se trata? *Revista da Fundação Seade*. São Paulo, Perspectiva, v. 10, nº 4.

TRATEMBERG, Maurício. *Administração, poder e ideologia*. São Paulo: Moraes, 1980.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e caribenho. In: *Desigualdade e Questão Social*. Orgs. Mariângela Belfiore Wanderley, Lúcia Bogus e Maria Carmelita Yazbek. São Paulo: EDUC, 2000.

YASBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

YASBEK, Maria Carmelita e GOMES, Ana Lúcia. Sistematização dos Relatórios das 27 Conferências Estaduais de Assistência Social. Acervo do CNAS, dez., 2001.

YASBEK, Maria Carmelita – Estado, Políticas Sociais e a Implementação do SUAS, in Cadernos de Textos SUAS/SNAS/IEE. Brasília, 2007.

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](#)