

2



IMPLICAÇÕES DO SUAS E DA GESTÃO  
DESCENTRALIZADA NA ATUAÇÃO DOS  
CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL





## APRESENTAÇÃO

A realização da V Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2005, se constituiu num marco que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no processo de conquista da Assistência Social como política pública, viabilizando a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no país.

A partir desse novo modelo de gestão, o SUAS, faz-se necessário apresentar aos conselheiros e conselheiras subsídios técnicos acerca dos conselhos e do controle social, visando qualificar sua atuação nessas instâncias de deliberação da política pública de assistência social. A presente cartilha expressa a realização de estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área.

Nesse momento histórico em que os conselhos de assistência social em geral e o CNAS, em particular, assumiram seu papel político de deliberação, como também sua função normatizadora e fiscalizadora, aprovou-se nessa instância a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) e um conjunto de Resoluções que disciplinam a relação público-privado nesse campo.

Os conselhos municipais, do Distrito Federal e estaduais de assistência social, por sua vez, além de valorizados pela PNAS/2004 e NOB/SUAS, assumem o papel proposto na LOAS na aprovação dos Planos de Ação e dos Demonstrativos Físicos Financeiros, via on line, em cada esfera de governo. A REDE-SUAS e seus aplicativos empoderaram os conselhos para o efetivo exercício do controle social.

Esse conjunto de cartilhas que entregamos à sociedade faz parte do esforço da descentralização e da capacitação continuada que há muito é reivindicada pelos atores envolvidos.

O MDS e o CNAS cumprem com prazer seus papéis institucionais. Em linguagem adequada, as 3 cartilhas se complementam, discutindo o papel do conselheiro na sociedade, o processo de descentralização e sua relação com os conselhos e por último o tema da certificação de entidades.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Conselho Nacional de Assistência Social



## ÍNDICE

Para todos conselheiros brasileiros.....	5
Olhar para os tempos.....	9
O presente das coisas passadas.....	9
O presente das coisas presentes.....	20
O presente das coisas futuras.....	25
Olhar para os poderes.....	30
Organizar um sistema é tornar os poderes interdependentes.....	31
Descentralizar o poder nas diferentes esferas de governos.....	34
Descentralizar o poder nos espaços da sociedade.....	36
Descentralizar o poder nos conselhos e nas conferências.....	38
Descentralizar o poder nos serviços, programas e projetos.....	45
Olhar para os lugares.....	47
Atuar nos territórios para garantir a proteção social.....	51
Roteiro para entender a descentralização a partir de onde você está.....	55
Garantir Proteção Social Básica.....	56
Garantir a Proteção Social Especial.....	60
Referências Bibliográficas.....	66



*Um galo sozinho não tece uma manhã  
Ele sempre precisará de outros galos  
De um que apanhe esse grito e o lance a outro  
De um outro galo que apanhe o grito e o lance a outro...*  
(João Cabral de Melo Neto)

## **Para todos conselheiros brasileiros**

Caro leitor, você já pensou que no momento em que está lendo esta cartilha é possível que outros conselheiros estejam fazendo o mesmo - numa pequena cidade quase na fronteira com a Bolívia, em algum ponto do vasto litoral brasileiro, no meio do sertão ou semi-árido, numa grande capital? Coincidência? Que nada, vocês têm muitas coisas em comum! A possibilidade de escrever uma cartilha para leitores de lugares tão diferentes tem a ver com o tema que iremos tratar aqui: a descentralização das políticas públicas.

Na cartilha 1 nos dedicamos a compreender onde está a força do conselho, de que maneira ele contribui para o avanço do acesso aos direitos pelos usuários. Os meios que os conselhos têm para exercer esta força são a discussão e aprovação dos planos e a fiscalização dos recursos que estão nos fundos de assistência social. Vimos também que grande parte da potência dos conselhos tem a ver com a sua participação, com seu acesso à informação e uma atuação responsável e comprometida. Na primeira cartilha nossa intenção foi tornar mais clara a diretriz da participação e do controle social. Tudo o que vimos nela é válido para todos os conselheiros, independentemente do local em que atuam – no conselho de uma grande cidade, num pequeno município ou num conselho estadual.

Nesta segunda cartilha, veremos que a participação anda ao lado de uma outra diretriz igualmente importante: a descentralização. Nosso objetivo com esta cartilha é contribuir para que você saiba como é possível garantir esses direitos em realidades tão diferentes que temos no nosso País. Enfrentar as situações que fragilizam os modos de vida das pessoas de uma pequena cidade que vive basicamente da terra é muito diferente do enfrentamento de situações que afetam famílias nas periferias das grandes cidades.



Por isso a descentralização é importante, com ela temos a abertura para indicar e trilhar caminhos diversos para lugares, histórias e modos de vida diferentes. Nesta cartilha você vai saber mais sobre o que é igual e o que pode ser diferente no dia-a-dia dos conselheiros das capitais, das pequenas cidades do interior, dos Estados e do Distrito Federal. Assim, costurando o que é igual para todos os conselheiros e suas diferenças regionais temos as linhas que vão ajudando a tecer uma mesma rede. Quanto mais gente tecendo, mais pontos vão se entrelaçando e, assim, crianças, idosos, jovens, homens, mulheres vão sendo protegidos por esta rede - a rede de proteção social brasileira.

Por causa das diretrizes da descentralização e da participação existem hoje no Brasil milhares de conselheiros de assistência social nas esferas municipal, estadual, federal e no Distrito Federal. Pela mesma razão foram realizadas cinco Conferências Nacionais de Assistência Social, e antes de cada uma as conferências municipais, regionais e estaduais e do Distrito Federal. As conferências e os conselhos que existem em cada esfera de governo são maneiras de realizar estas duas diretrizes previstas na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS):

*Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:*

*I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;*

*II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.*

E o que significa organizar a política de assistência social de forma descentralizada? Significa reconhecer que não há uma única esfera de governo que concentra todas as decisões, todos os recursos e o controle social. Descentralizar a política de assistência social com a participação popular significa criar formas de funcionamento válidas para todo o Brasil, que permitam às esferas de governo tomar decisões, investir recursos humanos e financeiros e garantir o controle social das ações. Assim, ao descentralizar, o que se pretende é que os vários centros de decisão, financiamento e controle social



sejam como linhas que tecem uma rede. O ponto onde estas linhas se entrelaçam concentra as forças dos municípios, Estados e da União. Este ponto liga todos a um mesmo objetivo, que é o pacto que você como conselheiro também assumiu quando decidiu atuar na política de assistência social. Este pacto está afirmado no artigo 2º da LOAS:

A assistência social tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

E também está atualizado nos objetivos afirmados na Política Nacional de Assistência Social (PNAS- 2004):

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;



- *Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;*
- *Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária; (p.26)*

O desafio é compreender que tanto a participação e o controle social, quanto a descentralização são diretrizes, isto é, indicam caminhos. Todas as regras, normas técnicas, critérios de partilha de recursos e tantos outros procedimentos criados pela política de assistência social que veremos aqui são caminhos para chegar a um mesmo objetivo. Os objetivos expressos na LOAS e na Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004) são os destinos que construímos para os usuários, cidadãos brasileiros que têm o direito de ser protegidos.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem a ver com o fortalecimento deste compromisso porque deixa ainda mais claras as ligações entre as esferas federal, estadual, municipal e do distrito federal. Assim, cada um - e ao mesmo tempo todos juntos - põe suas forças para oferecer aos usuários benefícios, serviços, programas e projetos de maior qualidade e mais adequados aos diferentes contextos sociais.

Exerça seu papel de conselheiro como se você estivesse costurando uma rede de pesca. A cada plano de assistência social debatido e aprovado e a cada vez que os recursos dos fundos são usados de maneira correta você está ajudando a tecer a rede de proteção social no lugar onde você atua.



*O presente é tão grande, não nos afastemos.  
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.  
(...)  
O tempo é a minha matéria, o tempo presente, os  
homens presentes, a vida presente.  
(Carlos Drummond de Andrade)*

## **Olhar para os tempos O presente das coisas passadas**

Na primeira cartilha você pôde se sentir parte da história de lutas que conquistaram o lugar de conselheiro que você ocupa hoje. Valorizar a memória coletiva e narrar os acontecimentos passados é importante para que nossas ações no presente possam ser mais lúcidas e mais sintonizadas com os pactos assumidos coletivamente. Pela história percebemos os muitos passos que já foram dados, os que precisam ser percorridos e outros que ainda terão que ser inventados. Mas como a história é feita de avanços e também de recuos, passos para frente e passos para trás, saber mais sobre ela permite que você possa avaliar para que rumo está andando como conselheiro de assistência social. Ao viajar no tempo, você poderá perceber o quanto a sua atuação é fundamental para pavimentar e construir esses caminhos.

Quantas vezes você já ouviu falar que a política de assistência social é descentralizada e participativa? Arrisco dizer que foram muitas! Vamos então voltar no tempo para entender o significado que damos hoje quando misturamos descentralização com democracia. Você vai ver que esta combinação é muito recente, começou com a Constituição de 1988.

Até tornar-se uma diretriz da política pública de assistência social, em 1993, a descentralização teve uma longa trajetória. Vamos pegar dois fios desta memória: um fio que conta como o poder do governo foi descentralizado entre as diferentes esferas; e outro fio que narra como a participação popular foi vista nestes momentos de descentralização do poder.



## **Período entre 1930 e 1946**

O ponto onde começamos nossa viagem é o período de 1930-1945. Foi nessa época que, pela primeira vez, o Estado brasileiro tomou iniciativa no campo da assistência social: criou o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Até então o cuidado com os pobres ficava a cargo das instituições filantrópicas e irmandades religiosas, sem que os governos tomassem muito conhecimento.

A revolução de 1930 rompeu com a organização do poder que até aquele momento estava nas mãos dos governadores. Com Getúlio Vargas o Brasil conheceu uma força que ainda era desconhecida no cenário político - o governo federal. O governo federal passou a assumir responsabilidades inéditas, como coordenar e regulamentar as funções política, econômica e administrativa. O período de 30-45 foi marcado por uma concentração do poder na esfera do Poder Executivo federal, especialmente na figura do Presidente da República.

Na área de assistência social a concentração do poder aparecia no funcionamento do Conselho Nacional de Serviço Social. O CNSS era formado por pessoas ilustres e atuantes na área de assistência social, indicadas pelo presidente. Sua principal função era avaliar os pedidos de auxílio financeiro e encaminhar para o Ministério de Saúde e Educação. O presidente decidia a quantidade de recursos públicos federais que seriam repassados às entidades filantrópicas e assistenciais.

A relação do governo federal no campo assistencial acontecia diretamente com as instituições, sem qualquer controle social ou participação dos governos estaduais e municipais. A transferência destes recursos não obedecia nenhum planejamento e tampouco se baseava em diagnósticos sociais capazes de informar sobre as ações que deveriam ter prioridade no repasse dos recursos.

Este período de centralização do poder era marcado por uma visão da participação popular bastante negativa. Os olhos do governo federal estavam mais voltados para os trabalhadores, que se organizavam em sindicatos. Para estes, Getúlio dirigiu sua atenção e tentativas de controle de suas ações, ou seja, de



cooptação. As ações de amparo social ficavam sob responsabilidade exclusiva das entidades sociais e das primeiras-damas. O amparo social era dirigido a todos aqueles que não conseguiam garantir sua sobrevivência pelo trabalho ou pelo apoio familiar. As pessoas amparadas pelas entidades sociais, os pobres, eram vistos como incapazes de afirmar seus próprios interesses e de ser organizar politicamente.

### **Período entre 1946 e 1964**

O poder de Getúlio Vargas foi se enfraquecendo por vários motivos: aumento do custo de vida, participação do Brasil na 2ª. Guerra Mundial, conflitos entre os interesses econômicos dos setores agrícolas e industriais que apoiavam o governo. O período seguinte, de 1946-1964, começa pedindo passagem para um governo mais descentralizado. Por isso, ficou conhecido como redemocratização ou República Populista. A Constituição Federal de 1946 desconcentrou o poder que estava na esfera federal e abriu uma maior participação para os governos estaduais no campo legislativo e executivo. Mesmo assim, os governos estaduais e locais continuavam submetidos às decisões federais, que tocava o projeto desenvolvimentista, especialmente durante o mandato do presidente Juscelino Kubitschek, conhecida como a Era JK.

A participação popular passou a ser garantida pelo voto universal e secreto. O direito de votar foi um reconhecimento de que os interesses dos trabalhadores, das mulheres e também dos pobres poderiam fazer parte da cena política brasileira. Por isso, os governantes preocupavam-se cada vez mais em falar a linguagem do povo, chegar mais perto das suas demandas. As pressões populares – pelo voto, greves e movimentos estudantis – levaram o Estado a se responsabilizar por áreas que antes não assumia, como a educação.

Na área social pouca coisa mudou. A LBA se espalhou pelo Brasil afora com a criação das comissões municipais, que estimulavam o voluntariado feminino e a ação das primeiras-damas. Sua atuação continuava definida na esfera federal e as



diferenças regionais não eram levadas em conta. Ao longo deste período a intervenção da LBA teve avanços técnicos e metodológicos inspirados nos conhecimentos produzidos pelas faculdades de Serviço Social criadas nesta época.

Quanto aos recursos federais que eram repassados às entidades filantrópicas houve uma mudança importante. A partir da lei aprovada em 1957 a decisão sobre as instituições que ficariam liberadas de pagar determinados impostos não era mais tomada pelo Presidente da República. Com esta lei, todas as instituições filantrópicas que aplicavam seus recursos no Brasil e nas finalidades previstas na lei foram beneficiadas pela isenção de determinados impostos. O governo de JK aumentou os benefícios das instituições assistenciais. Em 1959, elas ficaram liberadas de pagar a parte patronal da contribuição à Previdência Social.

Nesse período os estados e municípios, inspirados nas leis federais, incentivaram a criação de instituições filantrópicas do próprio governo e da sociedade civil. Com isso, os serviços sociais acabaram sendo descentralizados, mas os governos não se preocupavam em organizar estas ações em torno de um objetivo comum. As ações governamentais e da sociedade civil funcionavam muitas vezes em caráter de emergência e sem compromisso de continuidade. Essa falta de coordenação das ações acabou gerando desperdício de esforços e recursos.

O amparo às famílias era considerado uma atitude de bondade (benemerência) da parte de quem oferecia. Quem recebia este atendimento era visto como pobre, associado a uma imagem que muitas vezes misturava-se com a de vítima e incapaz. A relação entre quem oferecia amparo e quem recebia estava marcada por um tipo de vínculo assistencialista que não gerava compromisso com a continuidade do atendimento. Ao mesmo tempo, o vínculo assistencialista não permitia que as pessoas pudessem reclamar quando o serviço oferecido era de má qualidade ou simplesmente quando parava de ser oferecido. Existe uma grande diferença entre esta visão assistencialista e a visão dos direitos de cidadania marcada na LOAS. Tomar as ações da assistência social como direito dos cidadãos (ao contrário da caridade aos pobres) significa ter compromisso com a continuidade das ações e criar possibilidades de reclamação e reivindicação quando as ações não estão cumprindo seu objetivo de proteção social.



Podemos falar de direitos de cidadania quando existe um pacto firmado numa lei que define quem tem direitos (os sujeitos de direitos), e quem tem o dever de garantir que ele seja realizado, o Estado democrático.

Foi também neste período que o CNSS passou a assumir a responsabilidade de dar certificação de fins filantrópicos às entidades. Essa função passou a ocupar bastante espaço na agenda do CNSS. Nessa época ele já não era composto só por pessoas reconhecidas da área de assistência social, mas também por agentes governamentais, indicados tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Legislativo. A destinação dos recursos já não era decidida pelo Presidente da República, mas pelos parlamentares – senadores e deputados. Isso abriu a possibilidade de concessão da certificação mais por definições políticas e menos por critérios técnicos. A falta de controle da certificação foi denunciada no final dos anos 1990, em meio aos escândalos que envolviam o orçamento e o desvio de recursos públicos por meio da atuação de entidades-fantasma. Na cartilha 3 vamos ver mais de perto como a relação entre as entidades filantrópicas com o Estado foi mudando deste período até os dias de hoje. Veremos também como a Certificação destas entidades por parte do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) está mais afinada com a visão da assistência social como política pública e não como prática de benemerência.

A atuação na área social no período de 46 a 64 teve duas características marcantes. A primeira delas foi o atendimento aos pobres garantido pelo repasse de recursos e liberação do pagamento de impostos para as instituições. O governo não se ocupava muito dos resultados dessas ações, se elas traziam melhoria nas condições de vida das pessoas ou não. A segunda marca é o atendimento destinado aos trabalhadores, que combinava ações assistenciais e educacionais. Para atender os trabalhadores o governo se associou aos empresários e fortaleceu a atuação do SESI, SENAI e outras instituições. Nesse caso, o governo tinha clareza do resultado que pretendia, ou seja, aumentar a competência profissional da população trabalhadora.

O olhar do governo para a participação popular estava muito marcado pela idéia de progresso econômico. De um lado, trabalhadores mais qualificados aumentariam as chances de desenvolvimento porque ajudariam a produzir a riqueza nacional, na época muito ligada às indústrias. Quanto à população sem trabalho, o governo



entendia que o atendimento das suas demandas não dependia do planejamento público e de uma atuação mais organizada e coordenada. A visão predominante era de que a questão da pobreza seria resolvida quando os benefícios do progresso e do desenvolvimento pudessem ser usufruídos por todos.

Enquanto cada instituição olhava para um tipo de carência, dando prioridade à criança e à maternidade, o conjunto das situações que fragilizavam a vida das famílias não era visto. Assim, as ações no campo da assistência social atendiam apenas uma parte das vulnerabilidades decorrentes da condição de pobreza. Essa visão parcial adiou a compreensão da complexidade das diferentes situações que demandam a criação de redes de proteção social para as pessoas que têm suas estratégias e modos de vidas fragilizadas em condições de pobreza.

A falta de coordenação das ações espalhadas pelo País aprofundou as desigualdades regionais, especialmente entre o norte e o sudeste. A agenda política de enfrentamentos das desigualdades no campo e na cidade também foi uma tarefa adiada pelos governos federal e estadual.

## **Período ente 1964 e 1985**

O golpe militar de 1964 inaugurou um período de ditadura que marcou a história brasileira até 1985. A ditadura militar concentrou novamente o poder no nível Executivo Federal. A partir de 1968, com o Ato Institucional nº 5 os poderes legislativo e judiciário foram praticamente anulados. O Congresso Nacional, as Assembléias Estaduais e Câmaras Municipais foram fechadas. O Presidente da República passou a governar por meio de Atos Institucionais e Decretos e para nenhum deles havia possibilidade de contestação. Os partidos criados com a Constituição de 1967 – Arena e MDB – foram extintos. As decisões do Poder Executivo muitas vezes invalidavam as decisões do Poder Judiciário.

Neste cenário de negação dos poderes políticos qualquer forma de reivindicação e manifestação popular ou partidária era considerada subversiva e tinha como resposta a repressão dos organismos militares. Os militares apostaram em duas



frentes para se manter no poder: uma no traço autoritário e centralizador na esfera federal, e outra nos acordos com as elites políticas regionais nos Estados, garantindo a realização de eleições indiretas para deputados federais e senadores. A vitória de grupos opositores ao regime militar nas eleições para o Senado em 1974 abriu as primeiras rachaduras no poder militar. Aos poucos, as elites políticas regionais que faziam oposição ao sistema conseguiram abrir algumas brechas na legislação. Neste período foram aprovadas emendas constitucionais que criaram os Fundos de Participação para Estados e Municípios. Estes fundos garantiam a transferência de recursos federais para outras esferas de governos, que aliviavam os cofres públicos estaduais e municipais. Mas mesmo descentralizando os recursos a decisão de onde eles poderiam ser gastos continuava nas mãos do governo federal. Como você vê, nem sempre a descentralização dos recursos vem acompanhada da descentralização das decisões!

Em nome da promessa de que o desenvolvimento traria a distribuição de renda nas décadas de 60 e 70 o povo brasileiro conviveu com a queda dos salários, crescentes desigualdades sociais e silenciamento de suas reivindicações. Vivíamos no auge do famoso lema “primeiro fazer crescer o bolo para depois dividir”.

O empobrecimento da população atingia ao mesmo tempo os que tinham trabalho com carteira assinada e os que não tinham. Essa realidade punha em dúvida o padrão de proteção social erguido nas décadas passadas, que se baseava na seguridade social somente para os trabalhadores que contribuíam para a previdência e as ações assistenciais para aqueles não tinham acesso ao trabalho e viviam das ações pontuais e dos favores da rede assistencial. Tais ações não eram mais chamadas de amparo social, mas de promoção social, que tinha como objetivo desencadear processos de desenvolvimento humano e social. Para você ter uma idéia desta separação entre pobres e trabalhadores, antes da aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS), as pessoas que não tinha a carteira profissional assinada não tinham o direito de ser atendidas nos postos de saúde. A universalização do direito à saúde passou a ser um direito a ser garantido a partir da Constituição Federal de 1988 e na lei de regulamentação do SUS. Esta foi um importante conquista dos movimentos populares e do movimento pela Reforma Sanitária.



Nesse período as ações na área de assistência social foram se burocratizando por meio da criação de regras, normas técnicas e critérios de atendimento da população cada vez mais rigorosos e excludentes. Havia uma mistura da imagem do pobre com a do suspeito. Nesse período o governo federal transformou a LBA em órgão governamental e ampliou sua atuação. Além disso, criou outras instituições que ofereciam serviços, programas e projetos segmentados por faixa etária ou por necessidade. Com essa mentalidade também foi criada a FUNABEM – Fundação Nacional para Bem-Estar do Menor. As ações continuavam centralizadas em nível federal e aconteciam de modo fragmentado e desarticulado nas esferas estadual e municipal.

Como já vinha acontecendo desde os anos 60, as prefeituras e governos estaduais estavam organizando os serviços de assistência social em secretarias, departamentos e diretorias. A atuação destes órgãos governamentais era entendida como complementação de outras políticas públicas, ou seja, a assistência social não tinha um objetivo próprio. Servia como um complemento, ficando com o que não cabia nas outras políticas, ou seja, o atendimento das demandas dos mais pobres. No caso da saúde provida remédios, próteses etc. Para a educação implantava creches e alfabetizava adultos. Para a habitação fazia algumas melhorias habitacionais.

Essa visão fragmentada e de complementação das outras políticas só foi superada com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, fazendo valer os princípios fundamentados na LOAS, em 1993. Com a PNAS-2004 a política pública de assistência social passou a ter objetivos próprios, um modelo de organização das suas ações e clareza na composição dos recursos públicos necessários para financiá-las. A política pública de assistência social é vista hoje como parte importante da proteção social, devendo trabalhar nas interfaces e em parceria com as demais políticas sociais. Ao invés de complementar e subalterna às demais políticas a assistência social é co-responsável pelo sistema de garantia de proteção social brasileiro.



## **Período entre 1986 a 1993**

O desgaste do poder militar veio tanto por força das pressões populares, como pelo próprio processo eleitoral. Em 1982, a eleição direta para governadores dividiu as forças políticas no país: de um lado estava o governo federal nas mãos dos militares; e de outro, quase metade dos governadores eleitos que, em sua maioria, fazia oposição à ditadura. Assim, o movimento pela descentralização e abertura democrática foi puxado pela força dos governadores e, num segundo momento, pelos prefeitos.

Essa força política em favor da descentralização foi uma conquista registrada na Constituição Federal de 1988 (CF-88):

*Artigos 18º - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição.*

A partir de CF-88, os governos estaduais e municipais passam a ter autonomia de decisão em assuntos administrativos, legais e fiscais. Trocando em miúdos, todas as esferas de governo podem:

- tomar decisões administrativas, como instituir concurso público para funcionalismo;
- criar suas leis, como a Lei Orgânica do Município ou a Constituição Estadual;
- arrecadar impostos, como o ICMS no caso dos Estados e o IPTU nos municípios.

Ao mesmo tempo, as forças políticas da sociedade civil que já se organizavam desde o período militar marcaram forte participação em favor da abertura política e da descentralização do poder. O movimento sanitarista na área da saúde, o movimento da categoria profissional de assistentes sociais, o movimento sindical, movimentos de moradia, movimentos de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes e tantos outros foram essenciais para que a descentralização viesse acompanhada também pela garantia da participação popular. A força destes movimentos da sociedade civil também está marcada da CF-88:



### *Artigo 1º - parágrafo único*

*Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*

As forças dos grupos políticos que estavam no governo e dos movimentos sociais se encontraram neste momento tão importante na nossa história e criaram um elo que se mantém até hoje: a ligação entre descentralização e a participação da sociedade civil. A aposta de que as políticas públicas funcionam melhor e podem ser controladas quando estão mais próximas do cidadão está colocada como diretriz para muitas políticas sociais: habitação, saúde, assistência social, criança e adolescente e educação.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco importante para a história brasileira porque ela ampliou as situações sociais que devem ser reconhecidas como direito do cidadão. Muitas situações que antes eram vistas como “problema de cada um” ou “coisa de pobre” passaram a ser vistas como uma “questão de todos”, ou seja, passaram para o entendimento da responsabilidade pública e devem ser garantidos pela lei. Assim, os poderes legislativo, executivo e judiciário que compõem o Estado brasileiro passam a compreender que para proteger o cidadão é preciso percorrer dois caminhos ao mesmo tempo:

1) o caminho chamado de **contributivo** tem a ver com a proteção social para as pessoas que pagam a previdência social. No caminho contributivo estão protegidos os trabalhadores com carteira de trabalho assinada, os que contribuem como autônomos e os trabalhadores rurais que contribuíram parcialmente para a previdência social. Os direitos sociais contributivos são: a aposentadoria, a pensão por morte e invalidez e o seguro-desemprego.

2) o caminho conhecido como **não-contributivo** não tem ligação com o trabalho com carteira assinada ou contribuição à previdência social. Ele tem a ver com a redistribuição da riqueza produzida pela sociedade. Por este caminho ficam protegidos idosos, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência ou pessoas que não podem trabalhar ou que têm dificuldade de ingressar no mercado de trabalho. Os direitos não-contributivos são: a saúde e a assistência social.



É isso que está afirmado na Constituição Federal quando define a Seguridade Social e a política pública de assistência social:

*Artigo 194 - A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social.*

*Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. (\*) Emenda Constitucional Nº 20, de 1998.*

*Artigo 203- A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade social.*

*Artigo 204- As ações governamentais da área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:*

*I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;*

*II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.*

Pela primeira vez na história brasileira o Estado reconhece como direito de proteção social não só os trabalhadores, mas também as pessoas que não contribuem para a Previdência Social. Com isso, abriu-se a possibilidade, até então inédita, de discutir



a assistência social como dever do Estado e direito do cidadão. Isso quer dizer que a responsabilidade do Estado é garantir recursos para que os cidadãos possam usufruir o que é seu por direito e não dado como favor.

## **O presente das coisas presentes**

### **Período entre 1993 e 2005**

A Constituição Federal de 1988 é a maior lei brasileira, por isso ela é como um guia para todas as outras leis. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) veio complementar e detalhar o que está na Constituição. Ela herdou o desafio de executar a política pública de assistência social de forma descentralizada e participativa, como você viu logo acima no artigo 204. Ou seja, a LOAS precisava responder ao seguinte desafio: como garantir a convivência entre a identidade regional e nacional? Como garantir o equilíbrio entre o poder de decisão que cada esfera de governo tem e ao mesmo tempo evitar que cada um faça a política do seu modo sem clareza do objetivo válido para todos?

Mais do que nunca os gestores e militantes da política pública de assistência social tiveram que criar caminhos para garantir o funcionamento de instituições que trouxessem os interesses da sociedade civil, dos governos federal, estadual e municipal para negociar os rumos e tomar as decisões que estavam postas a partir da LOAS. Ou seja, era preciso definir o que cada nível de governo poderia fazer sozinho e o que poderia contar com a colaboração e responsabilidade dos demais.

A resposta dada pela política de assistência social foi a criação de um comando único em cada esfera de governo – federal, estadual e municipal. O comando único funciona como um núcleo político que coordena a política pública de assistência social, integrando e articulando todas as ações que acontecem na sua esfera de governo, sejam elas governamentais ou de iniciativa da sociedade civil. Como está dito na LOAS:

*Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:*



*I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;*

*Artigo 11º As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.*

Os capítulos seguintes, 12 a 19, detalham as responsabilidades da União, dos Estados, Municípios, Distrito Federal. Desse modo, cada esfera de governo tem seu campo de responsabilidade definido. Cabe ao gestor que está à frente do órgão responsável pela condução da política pública de assistência social executar as ações previstas na lei.

Como conselheiro, é importante que você saiba quais são as responsabilidades assumidas pelo gestor da política de assistência social do seu Estado, Município ou do Distrito Federal. Estas responsabilidades devem se transformar em ações concretas, que precisam aparecer nos planos anuais e plurianuais de assistência social, que você como conselheiro debate, analisa e aprova. A discussão do plano e de suas metas evita ações paralelas que geram desperdício de energias e de recursos públicos. O comando único é um passo importante para que a política pública de assistência social seja realizada de modo descentralizado e com controle social.

A definição das responsabilidades do gestor único em cada esfera de governo foi definida em linhas gerais na LOAS e vem sendo detalhada nas Normas Operacionais Básicas desde 1997. Assim, cada esfera de governo está ligada às demais não por um vínculo de obediência, como no passado, mas por um pacto de compromisso no qual todas as partes assumem juntas a responsabilidade pelos objetivos e metas definidos. Assim como a ação entre os gestores precisa ser articulada, a atuação dos conselhos nas diferentes esferas também exige ligações. E como descentralizar e articular o controle social? Como coordenar a atuação dos conselhos de assistência social nas três esferas de modo que se crie um sistema descentralizado do controle social? Nos capítulos seguintes você vai saber mais sobre as diferentes



responsabilidades dos gestores e conselhos das esferas nacional, municipal, estadual e do Distrito Federal.

A diretriz da descentralização e da participação fica assim garantida na LOAS:

*Art. 16. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:*

*I – o Conselho Nacional de Assistência Social;*

*II – os Conselhos Estaduais de Assistência Social;*

*III – o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;*

*IV – os Conselhos Municipais de Assistência Social.*

Com a aprovação da LOAS o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) foi substituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). As diferenças mais importantes entre o CNSS e o CNAS são:

- O CNSS era composto apenas por pessoas indicadas pelo governo federal; o CNAS tem composição paritária, ou seja, metade de seus membros é nomeada pelo governo e metade são representantes da sociedade civil, eleitos em fórum próprio;
- O CNSS tinha como função analisar os documentos para certificação de entidades de fins filantrópicos; o CNAS herda esta função, mas ela não é sua principal responsabilidade.

O artigo 17 da LOAS inaugura essa nossa visão que marca a criação do CNAS:

*Art. 17. 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.*

Mas o caminho percorrido pelos gestores e conselheiros desde a aprovação da LOAS não foi marcado só por avanços. Alguns recuos e enfrentamentos entre governo e sociedade civil apareceram ao longo dos anos 90. Muitos fatores levaram a isto, mas vamos destacar apenas um deles: a visão sobre a participação popular. Na década de 90, estavam presentes dois entendimentos sobre a participação da sociedade na política pública de assistência social. De um lado, a participação dos segmentos que haviam lutado e conquistado os espaços dos conselhos como uma força capaz de interferir nos rumos da política pública; de outro lado, a participação da sociedade civil mais ligada à solidariedade social, voltada para a realização das políticas públicas ou ações organizadas pela própria sociedade e menos ligada ao debate sobre os rumos da política pública. Esta última visão da participação da sociedade é bastante marcada pela atuação de fundações empresariais e centros de voluntariado. Ela é “ancorada na idéia de gestão eficaz dos recursos sociais, sejam públicos ou privados. Esta vertente passou a construir um projeto alternativo no qual defende a intervenção estatal limitada no espaço da proteção social.” (IPEA: 2005)

Essa dupla compreensão sobre a participação social na política pública da assistência social gerou debates que ganharam força nas Conferências Nacionais de Assistência Social. Em 1995, o governo federal encerrou as atividades da LBA e também do Ministério do Bem-Estar Social. No seu lugar foram criados: o Programa Comunidade Solidária e a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS). O programa Comunidade Solidária expressava em grande medida a reforma gerencial do governo federal, marcada pelo fortalecimento da ação direta dos atores sociais baseada na solidariedade e responsabilidade social privada. As duas visões sobre a participação da sociedade civil vistas logo acima foram confrontadas na I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1995. A principal crítica ao governo federal era de que a criação destes dois órgãos contrariava o princípio do comando único criado pela LOAS. Ou seja, ao gerar o “duplo comando” em nível federal (Programa Comunidade Solidária e SEAS) perdia-se a possibilidade efetiva



de controle social por parte dos conselhos. Esta crítica foi expressa na deliberação da I e da II Conferência Nacional de Assistência Social que exigiam a extinção do Programa Comunidade Solidária.

Em 1997, a II Conferência Nacional teve como tema “Sistema Descentralizado e Participativo: construindo a inclusão e a universalização de direitos”. Nesta Conferência foram dados passos importantes para a gestão descentralizada da política pública de assistência social. No ano seguinte, foi aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social e dela decorreram duas Normas Operacionais, que criaram regras para o envio de recursos públicos do Fundo Nacional de Assistência Social aos Estados e Municípios. A partir da Norma Operacional Básica de 1998 (NOB-98) o repasse de recursos ficava vinculado à criação dos conselhos e dos fundos em cada esfera de governo. Essa pressão para fazer cumprir a determinação da LOAS abriu o caminho para que o planejamento e o controle social se espalhassem pelo País. A exigência da criação dos fundos e a importância dos planos para fins de repasse de recursos federais e controle social pelos conselhos inaugurou uma fase conhecida como CPF, ou seja, o funcionamento articulado entre **C**onselho, **P**lano e **F**undo de assistência social. Esse entendimento passa a ficar ainda mais claro com a lei 9.720, de 30 de novembro de 1999, que acrescentou o Parágrafo único ao artigo 30 da LOAS:

*Art. 30*

*É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta Lei, a efetiva instituição e funcionamento de:*

*I – Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;*

*II – Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;*

*III – Plano de Assistência Social.*



Parágrafo único.

É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999.

Todo esse processo de difusão e construção da política de assistência social, como direito do cidadão e dever do Estado, obteve, em dezembro de 2003, com a IV Conferência denominada LOAS-10, em comemoração aos 10 anos da LOAS, espaço para o estabelecimento das novas bases e diretrizes para esta política na perspectiva de um Sistema Único.

A sua atuação é essencial para que esta escolha seja validada, seja verdadeira na sua atuação cotidiana – se a decisão não for validada pelo gestor o caminho da descentralização e da participação sofre um abalo. A cada “atropelo” que se faz às decisões do conselho ou a cada vez que o conselho entender que sua função é apenas burocrática e de validação das decisões do gestor estamos abrindo buracos no caminho da descentralização e com isso, ficando mais distantes do compromisso de garantir a proteção social aos cidadãos.

## **O presente das coisas futuras**

A definição das bases e diretrizes para a nova Política Nacional da Assistência Social/SUAS foi concretizada em setembro de 2004 após um amplo processo desencadeado pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, em todo o território nacional. Decorre da PNAS-2004 a Norma Operacional Básica, conhecida como NOB-SUAS:

*A definição dos conteúdos do pacto federativo, resultante desse amplo processo de construção, portanto, é o escopo da presente Norma Operacional que aqui se apresenta e que estabelece as bases de realização do SUAS, especialmente no que tange as condicionalidades e condições para que estados, Distrito Federal e*



*municípios contem com o co-financiamento federal na assistência social, bem como em relação aos mecanismos de transferência de recursos, aos critérios de partilha e de transferência desses recursos a serem adotados pelas três esferas de governo. (NOB-SUAS)*

## **Período entre 2005 e 2015**

Desde a aprovação da LOAS em 1993 estamos num processo de criação de regras e normas para aprimorar a organização descentralizada e participativa da política pública de assistência social. A aprovação do Sistema Único de Assistência Social representa um avanço nesta direção porque intensifica a participação popular e estimula a negociação entre esferas de governo de modo que as decisões incluam os diversos interesses presentes em todo o País.

Mas como a história também é feita de recuos, você precisa estar vigilante! Sua participação no conselho é fundamental para que descentralização e participação continuem andando juntas. Tudo o que vimos na cartilha 1 contribui para você faça da sua atuação como conselheiro uma força em favor da conquista de uma vida mais digna para os cidadãos que por direito devem ser protegidos. Manter aquilo que conquistamos também é um grande desafio!

Por isso, a certeza de que trilhamos um bom caminho só pode ser confirmada pela atuação cotidiana dos conselheiros espalhados por todo o Brasil. Portanto, esta certeza se constrói no funcionamento do conselho no qual você atua: a cada plano de assistência social debatido, analisado e aprovado; a cada aprovação e acompanhamento do orçamento; a cada conferência de assistência social onde estes planos e metas são avaliados e redirecionados. Mesmo reconhecendo que estamos num momento de avanço é preciso saber que a caminhada faz-se passo por passo.

Agora que voltamos ao nosso tempo presente você pode mirar as trilhas que foram percorridas e perguntar - quantas marcas vejo nelas? Para que a descentralização possa ser, de fato, um bom caminho é preciso que as marcas deixadas nele sejam



cada vez mais diferentes. Então, ao olhar para a trilha que você está percorrendo hoje considere que ela será mais valiosa e mais comprometida se nela estiverem inscritas diferentes marcas. Marcas de sapatos, rodas, chinelos, tênis, sandálias, muletas, botas. Porque afinal, como dizia Guimarães Rosa, “a vida é um caldeirão de todos por todos remexida e temperada.”

Por isso a lista que você vê abaixo representa o esforço de todos que participaram da V Conferência Nacional de Assistência Social em construir esse caminho que tem como horizonte uma linha de tempo de 10 anos.

## **V Conferência Nacional de Assistência Social**

### **Estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil**

**Brasília, 8/12/2005**

### **MUTIRÃO SUAS - PLANO 10 COMPROMISSOS**

- 1. Consolidar a assistência social na esfera pública como política de proteção social não contributiva;**
- 2. Fazer da assistência social direito de cidadania nos próximos 10 anos;**
- 3. Afirmar e garantir que a política de assistência social seja profissional, planejada, continuada e submetida a controle social;**
- 4. Reconhecer o usuário da assistência social como sujeito de direitos;**
- 5. Construir a assistência social no plano público: nem exclusiva do Estado, nem exclusiva do privado;**



6. **Implantar o planejamento democrático no SUAS;**
7. **Publicizar a política de assistência social e desenvolver cultura de ação e reflexão sobre os seus efeitos para os usuários;**
8. **Romper com o assistencialismo, a tutela, o favor;**
9. **Aumentar progressivamente o orçamento da assistência social, de modo a ampliar a cobertura do SUAS;**
10. **Institucionalizar efetivamente o co-financiamento previsto no SUAS;**
11. **Avançar, para que a assistência social, juntamente com as demais políticas, contribua para que o Brasil supere a pobreza, as desigualdades sociais e a violação de direitos;**
12. **Reverter a política econômica, com valorização do investimento produtivo, com geração de empregos estáveis e garantidores de direitos e aumento da renda dos trabalhadores.**

## **AÇÕES**

1. **Construir e fortalecer um campo de forças para a consolidação do SUAS, ampliando a interlocução além das instâncias deliberativas do sistema;**
2. **Divulgar os 10 Direitos Socioassistenciais e torná-los norma legal;**
3. **Encaminhar ao Congresso Nacional proposta de lei do SUAS Plano 10;**
4. **Fortalecer os Conselhos de Assistência Social e ampliar o seu protagonismo;**
5. **Articular a ação dos Conselhos com movimentos da sociedade civil, em geral, e com outros conselhos, fóruns e grupos que se organizam pela defesa da cidadania e das políticas públicas;**
6. **Utilizar, de modo mais efetivo, mecanismos de controle social: plebiscito cidadão, auditorias, tribunal popular, ação civil pública, Ministério Público, Tribunais de Contas, dentre outros;**



7. Criar uma agenda positiva de mobilizações com engajamento de várias organizações da sociedade e do poder público. Mobilizar escolas, empresas, universidades, associações, cooperativas, sindicatos, MST, sindicatos urbanos e rurais, grupos comunitários, igrejas, PROCON, fundações, delegados das conferências, associações de moradores, organizações não governamentais, Pastorais, usuários, Conselhos de direitos, movimentos de afros-descendentes, indígenas, mulheres, cooperativas e grupos organizados de produção, entre outros;
8. Participar das discussões acerca do Relatório de Impacto dos Direitos Econômicos, Humanos, Sociais, Culturais e Ambientais, junto ao Fórum Nacional de Entidades de Direitos Humanos;
9. Realizar a articulação com os três poderes da República;
10. Formular projetos de iniciativa popular;
11. Lutar para a constituição de Frentes Parlamentares da Assistência Social;
12. Multiplicar parcerias intergovernamentais e intragovernamentais com o Sistema S, com universidades e com ONGs;
13. Conhecer, publicizar e acompanhar os Planos de Assistência Social, em todas as esferas;
14. Promover a informação, comunicação e divulgação do SUAS, através da mídia e de todos os instrumentos e meios de divulgação possíveis e disponíveis, tais como vinhetas, CDs, Vídeos;
15. Realizar eventos com prefeitos, primeiras damas e outros;
16. Mobilizar reuniões, encontros, Conferências, Audiências Públicas;
17. Criar uma rede específica para o MUTIRÃO SUAS entre as três esferas de governo e do Distrito Federal e as instâncias deliberativas, de pactuação e articulação do sistema;
18. Formar comissões do MUTIRÃO SUAS em cada esfera de governo.



*O que está acontecendo é que o poder deixa de ser substantivo, ou uma coisa identificável que se conquista, e se torna cada vez mais verbo, isto é, potencialidade, possibilidade que não sabemos se vai se realizar ou não.*

*Assim, se entende que hoje o poder se converta numa rede (...). Numa rede, ou num verbo, o mais importante não são os lugares, mas as ligações.*

*(Renato Janine Ribeiro.)*

## **Olhar para os poderes**

No item “Olhar para os tempos” você fez uma viagem na história a partir de duas linhas da nossa memória coletiva: uma linha que narra a descentralização do poder entre as esferas de governo e outra que conta sobre as diferentes visões dos governos sobre a participação popular. Agora vamos continuar trilhando os caminhos da descentralização abertos a partir da Lei Orgânica de Assistência Social. Seja qual for seu ponto de partida para esta viagem você pode se sentir acompanhado, pois o direito de participar da construção da política de assistência social está mais ampliado do que nos tempos passados!

Muito diferente do que aconteceu nas décadas de 1930 a 1980, estamos num momento histórico que convoca vários setores da sociedade e do governo para pavimentar os caminhos da descentralização. Por estes caminhos passam ao seu lado outros conselheiros, secretários e demais gestores e também militantes da área de assistência social. Cada um traz na sua bagagem o poder de participar da construção destas trilhas. Em vários momentos da sua atuação como conselheiro você vai sentir a presença destes outros agentes que lhe fazem companhia: nos momentos de encontro, como conferências e audiências públicas; e nos documentos, normas e procedimentos que vão orientar a sua análise dos planos e orçamentos de assistência social do seu município ou Estado.

Independentemente do ponto em que cada conselheiro comece esta viagem – numa pequena cidade quase na fronteira com a Bolívia, em algum ponto do vasto



litoral brasileiro, no meio do sertão ou semi-árido, numa grande capital – é fundamental que todos saibam que estão ligados por diversas trilhas que levam a um mesmo destino. Este destino que enuncia uma vida mais digna para usuários gaúchos, matogrossenses, sergipanos, paraenses, mineiros, enfim, todos cidadãos brasileiros que têm direito de ser protegidos. A rede de proteção que você está ajudando a tecer para estes brasileiros é tecida pelos fios da acolhida, da convivência e de melhores condições de sobrevivência. Os serviços, programas, projetos e benefícios que os conselhos aprovam são os pontos que alinham as tramas desta rede.

## **Organizar um sistema é tornar os poderes interdependentes**

A política pública de assistência social constrói sua rede de proteção a partir de um funcionamento descentralizado e participativo. Quando falamos do funcionamento de uma política estamos nos referindo a um jeito de compreender o mundo e de atuar nele que tem a ver com a organização de um sistema. Por isso, toda vez que fazemos ligações entre as responsabilidades dos gestores, suas ações, os recursos destinados e formas de controle social estamos falando de um sistema. Todas essas “peças” têm ligações de dependência umas das outras, ou seja, elas são interdependentes. Quando mexemos com uma delas, estamos afetando todas ao mesmo tempo. É como se pegássemos um lençol esticado pelas pontas. Se uma pessoa mexer no lençol em uma das pontas, ele vai estar em movimento por inteiro.

Também podemos expressar essa visão da política de assistência social como um sistema assim: quanto mais fortalecidas estiverem estas ligações entre diferentes esferas de governo, mais perto estamos de chegar ao objetivo de garantir os direitos dos usuários. Assim, num sistema de proteção social o poder nacional não surge mais da centralidade na esfera federal. Ele é resultado da composição de forças entre as esferas federal, estadual e municipal.



Esta aposta apresenta para conselheiros e gestores o desafio de reconhecer a força do lugar de onde cada um parte – seja da esfera federal, estadual ou municipal – e ao mesmo tempo valorizar a capacidade que todos juntos têm para potencializar as ações de assistência social organizadas nos diferentes lugares do Brasil. Podemos transformar este desafio em duas perguntas:

- a) Como fortalecer espaços de diálogo e estimular a troca de informações que permitam aprimorar a atuação em nível federal, estadual e municipal?
- b) Como criar procedimentos que facilitem a colaboração entre estas diferentes esferas de governo?

Desde a aprovação da LOAS estão sendo produzidas respostas para dar conta deste desafio. A criação da Política Nacional de Assistência Social (em 1998 e 2004) e das Normas Operacionais Básicas são esforços neste sentido. As Políticas Nacionais e as Normas ajudaram a pavimentar alguns trechos da malha descentralizada que você percorre hoje. Nesta cartilha vamos conhecer mais de perto o trecho pavimentado pela NOB-SUAS, que liga a esfera federal aos municípios e aos estados. Muitos outros trechos ainda estão como estradas de terra - como a ligação entre os estados e os municípios; e mesmo o trecho entre a esfera Federal e os Estados. Para pavimentá-los sua atuação como conselheiro será fundamental!

A construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) vem sendo debatida desde a III Conferência Nacional de Assistência Social foi concretizada na PNAS-2004. Fazer todas as ligações necessárias entre as diferentes esferas de governo não é uma tarefa simples. Por isso, o SUAS será construído aos poucos. A NOB-SUAS mexeu mais na organização desse sistema pavimentando o caminho que liga o governo federal aos Estados, municípios e ao Distrito Federal. Muitos outros caminhos ainda estão por ser construídos. Mas ter clareza do rumo e dos objetivos que buscamos é fundamental, conforme está explicitado na NOB-SUAS/2005:



*O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira que:*

- consolida o modo de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência social;*
- estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social como dever de Estado e direito do cidadão no território nacional;*
- fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004;*
- orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários;*
- regula em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidade do sistema cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, distrital, estadual e federal;*
- respeita a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e de políticas em cada esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural;*
- reconhece que as diferenças e desigualdades regionais e municipais que condicionam os padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão devem ser consideradas no planejamento e execução das ações;*
- articula sua dinâmica às organizações e entidades de assistência social com reconhecimento pelo SUAS.*



A Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004) e a NOB-SUAS, atualizando as referências anteriores, propõem a organização do sistema descentralizado e participativo sustentado na ligação entre os três tipos de organização do poder: governamental, ou seja, nos diferentes níveis de governo; nos conselhos onde estão presentes tanto o poder da sociedade civil quanto do governo; e os poderes organizados pela iniciativa da própria sociedade, como os fóruns.

Reconhecendo estes três lugares onde os poderes se organizam a política pública de assistência social atribui valores a eles, estabelecendo que tenham pesos diferentes nas decisões que têm a ver com as ações administrativas. Por isso, estes três campos – governos, conselhos e sociedade – têm diferentes funções e participam da política de assistência social em graus variados. Eles são chamados de instâncias de pactuação, deliberação e articulação, respectivamente.

Estas três instâncias foram criadas com o objetivo de promover um maior diálogo e ampliar o campo de negociação das decisões que envolvem a política pública. Isso quer dizer que a opinião manifestada publicamente pelas pessoas que participam das instâncias de pactuação e articulação devem ser levadas em conta tanto pelos conselheiros, quanto pelos gestores de política de assistência social. O quadro apontado no final deste capítulo pretende colaborar no seu entendimento de como estes diferentes poderes se relacionam com o conselho.

## **Descentralizar o poder nas diferentes esferas de governos**

Num funcionamento descentralizado a força do poder nacional não é a fonte, mas é o resultado dos pactos possíveis e dos acordos entre os poderes subnacionais, ou seja, Estados e municípios. O processo democrático é assim: quanto mais interesses estiverem na mesa para serem debatidos melhor; ao mesmo tempo, isso exige um investimento na construção de espaços onde estas negociações possam acontecer e que os resultados produzidos possam ter validade junto aos outros agentes, como os



conselhos.

Por isso, foram criados os espaços para o debate das diferentes visões e propostas entre gestores da esfera federal, estadual e municipal. Estes espaços são chamados de instâncias de pactuação. A ideia de pactuar algo não tem a ver com votar, de modo que prevaleça o interesse ou opinião da maioria. A pactuação é mais próxima da ideia de concordância, consentimento, enfim, daquilo que é possível assumir como compromisso de todos.

A política pública de assistência social tem duas instâncias de pactuação: Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Elas surgiram no contexto da II Conferência Nacional realizada em 1997, cujo mote era “Sistema Descentralizado e Participativo: construindo a inclusão e a universalização de direitos”.

A criação da CIT e das CIBs tem como objetivo ampliar as possibilidades de negociação entre os gestores das três esferas de governo para que juntos encontrem caminhos para as questões administrativas que decorrem da descentralização. Com elas, os gestores de assistência social têm que assentar à mesa e discutir caminhos conjuntamente, sem que uma das esferas tenha maior poder de decisão que as demais.

A novidade trazida pela NOB-SUAS é a garantia de que os municípios sejam representados na Comissão Intergestores Bipartite em função do seu porte (pequeno 1, pequeno 2, médio, grande e metrópole). Isto é um ganho, pois a realidade dos pequenos e médios municípios passa a compor o jogo de forças na CIB. Outro ganho é a importância que este espaço institucional tem, pois a sua estruturação e continuidade passou a compor a lista de responsabilidades dos gestores estaduais da política de assistência social.

A criação da CIT e das CIBs tem como objetivo também evitar ações paralelas e dispersão de recursos. Como num quebra-cabeça, o sistema descentralizado funciona



bem se as peças do quebra-cabeça são diferentes. Se houver peças repetidas, ou seja, duas esferas estejam fazendo a mesma coisa, o tabuleiro não fecha e o objetivo do jogo não é cumprido. Para cumprir o objetivo do jogo é necessário que as diferentes peças do quebra-cabeça se encaixem!

O conselho é uma peça fundamental neste jogo porque as pactuações feitas pelas comissões intergestores devem ser analisadas e validadas pelos respectivos conselhos. No caso da CIT, a validação é feita pelo Conselho Nacional de Assistência Social. No caso das CIB, são os conselhos estaduais de assistência que validam os pactos.

## **Descentralizar o poder nos espaços da sociedade**

As organizações da sociedade civil tiveram um papel muito importante na construção da política pública de assistência social. Manter esta força ativa é um compromisso da conquista democrática. Concretamente, isso significa criar e manter os canais que dão visibilidade às suas críticas, propostas e demandas. Isso possibilita que a agenda dos conselhos e dos gestores seja sempre aberta às mudanças que a própria sociedade é capaz de orientar. Podemos dizer que este é um compromisso de continuidade.

Por outro lado é importante reconhecer as diferenças entre as organizações da sociedade e os espaços institucionais próprios das políticas setoriais, como os conselhos de assistência social. Os fóruns e outras formas de organização da sociedade nem sempre se organizam de forma setorializada, como os conselhos e as secretarias. Por exemplo, os fóruns que lutam pela erradicação do trabalho infantil apresentam questões que tem a ver com diversas políticas públicas e não só a de assistência social.

Os espaços de articulação são construídos pelas forças sociais que se organizam para criar estratégias políticas de enfrentamento de determinados problemas sociais ou regionais. Por isso, fóruns, comitês e associações funcionam também como indutores de processos de articulação entre a política pública de assistência social e as demais políticas sociais, como saúde, educação, habitação etc.



É importante lembrar que as instâncias de articulação são também organizações governamentais que reúnem e organizam os interesses de representantes de governo. As Associações de Magistrados e as Frentes Parlamentares também podem ser instrumentos importantes de articulação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. O debate em torno dos direitos socioassistenciais certamente exigirá a articulação entre os três poderes tanto na esfera federal, quanto nos Estados, Municípios e no Distrito Federal.

Atualmente a organização da política de assistência social conta com dois fortes campos de articulação: o Fórum Nacional de Secretários de Estados de Assistência Social (FONSEAS) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS).

- O FONSEAS é formado pelos gestores estaduais e do Distrito Federal e representa um importante mecanismo na gestão colegiada da Política Nacional de Assistência Social.
- O CONGEMAS é uma Associação Civil, sem fins lucrativos, criada em 2001. O CONGEMAS representa os municípios brasileiros junto ao Governo Federal, especialmente junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e aos governos estaduais, para fortalecer a representação municipal nos Conselhos, Comissões e Colegiados, em todo o território nacional.

O processo de debate que foi realizado durante a formulação da Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 2004 pelo CNAS, é um bom exemplo da possibilidade de contribuições dos vários fóruns organizados pelo Brasil. Nas páginas finais da PNAS-2004 você pode conhecer os fóruns, comitês e associações de todo País que contribuíram para a construção da Política.

O desafio de organização destes espaços ainda é muito grande. Eles dependem da capacidade de mobilização e da formulação de propostas em torno da agenda dos municípios, Estados e do próprio governo federal. Este é um trajeto que a própria sociedade vem trilhando e construindo. Cabe ao conselho abrir espaços de debate para que estas organizações possam contribuir efetivamente na formulação dos planos e no orçamento da assistência social.



## **Descentralizar o poder nos conselhos e nas conferências**

Vimos na cartilha 1 que a Constituição Federal afirma que todo poder emana do povo e que os conselhos e as conferências são uma das formas de exercê-lo. Mas é fundamental compreender que o poder dos conselhos é limitado, pois ele tem a ver com algumas funções administrativas. Jamais se pode atribuir aos conselhos a responsabilidade de executar as ações dos Planos de Assistência Social. Pôr em prática as deliberações dos conselhos é responsabilidade do Poder Executivo. No caso da política pública de assistência social é o gestor que responde pelo comando único das ações na sua esfera de governo – Ministro, Secretário ou função equivalente. Eles são responsáveis, por exemplo, pela decisão sobre a contratação de funcionários públicos, definição dos planos de monitoramento e avaliação dos serviços ou pela iniciativa de encaminhar leis para serem aprovadas pelo Poder Legislativo.

O Sistema Único de Assistência Social veio tornar mais claros os poderes dos gestores das esferas federal, estadual e municipal. Os conselhos de assistência social também estão diante do desafio de construir um sistema de controle social articulado nas esferas federal, estadual e municipal. Uma parte desse sistema foi indicada no capítulo 16 da LOAS, que vimos no início da cartilha. Outra parte vem sendo construída pelas Normas Operacionais Básicas (NOBs), que procuram detalhar as competências dos conselhos de assistência social.

O poder dos conselhos de assistência social vem crescendo com a aprovação das NOBs. O controle social realizado pelos conselhos ganhou mais fôlego com a Norma Operacional Básica (NOB/97), que afirmava que os recursos federais só seriam passados aos municípios se fossem criados os conselhos e os fundos de assistência social. Esta foi a primeira estrada pavimentada depois da LOAS, ligando os conselhos municipais e estaduais à esfera federal. Juntamente com as conferências, os conselhos compõem as chamadas de instâncias deliberativas. O nome deliberativo tem a ver com o poder de decisão sobre os rumos da política pública.



Assim como entre os gestores existe um pacto para divisão de responsabilidades e compromissos, entre os conselhos de assistência social existem também campos diferentes de responsabilidades entre o conselho nacional (CNAS), os conselhos estaduais (CEAS), os conselhos municipais (CMAS) e o conselho do Distrito Federal (CAS-DF). Na NOB-SUAS você encontra as listas que detalham as responsabilidades dos conselhos em cada nível de governo. Para auxiliar você nesta leitura, podemos partir de um vocabulário comum e, a partir dele, entender melhor como o poder de deliberação está distribuído entre os conselhos de assistência social.

**Acompanhar** é tomar conhecimento; ficar atento às ações realizadas por outros agentes (gestores, outros conselhos etc) enquanto elas estão acontecendo. A ação de acompanhar é um processo constante.

**Aprovar** é quando o assunto em questão não é elaborado pelo conselho, mas precisa da sua autorização para ser realizado ou posto em prática.

**Assessorar** é quando o conselho exerce a função de ajudar ou dar respaldo aos outros para realizar suas funções.

**Elaborar** é quando o próprio conselho produz algo sobre o assunto em questão.

**Estabelecer** é definir algo que precisa ser feito; é quando o próprio conselho pode propor e pôr em prática determinada decisão que deve ser executada por ele ou por outros.

**Normatizar** é quando o conselho estabelece normas ou padrões a serem seguidos.

**Propor** é quando o conselho apresenta uma proposta ou sugestão que precisa ser submetida à decisão de alguém.



Considerando os temas sobre os quais os conselhos de assistência social têm o poder de deliberação, apresentamos no quadro abaixo como o sistema de controle social está organizado entre os conselhos das diferentes esferas de governo.

	CNAS	
Quanto ao controle social	Atuar como instância de recurso dos Conselhos de Assistência Social	
		Convocar ordinariamente a cada quatro anos
Quanto às instâncias de pactuação	Aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais eqüitativa, tais como: população, renda per capitã, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias	
	Deliberar sobre as pactuações e atuar como instância de recurso da Comissão intergestores Tripartite	
Quanto à Política e aos Planos de Assistência Social		Aprovar a Política de Assistência
		Acompanhar e controlar a execução
		Aprovar o Plano de Assistência
		Aprovar o Relatório
Quanto ao orçamento	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	
	Estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	
Quanto às entidades prestadoras de serviços	Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social	
	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	
	Conceder registro e certificado de entidade beneficente de assistência social (CEBAS)	



CEAS	CAS-DF	CMAS
Assessorar os Conselhos Municipais de Assistência Social na aplicação de normas e resoluções fixadas pelo CNAS		
Atuar como instância de recurso que pode ser acionada pelos Conselhos Municipais de Assistência Social		
a Conferência de Assistência Social na sua respectiva esfera		
Aprovar critérios de partilha e de transferência de recursos destinados aos municípios		
Atuar como instância de recurso da Comissão Intergestores Bipartite	O DF não dispõe de unidades municipais, portanto não dispõe de uma CIB	
Aprovar o Plano Integrado de Capacitação de recursos humanos para a área da Assistência Social		
Aprovar o Relatório do pacto de Gestão Social de sua respectiva esfera da Política de Assistência Social Social e suas adequações Anual de Gestão		
Aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações finalísticas de assistência social, alocados no respectivo Fundo de Assistência Social		
Aprovar o plano de aplicação do respectivo Fundo de Assistência Social e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos		
Regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, no seu âmbito, considerando as normas gerais do CNAS, as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, as proposições das Conferências de Assistência Social e os padrões de qualidade para a prestação dos serviços		
Propor ao CNAS cancelamento de registro das entidades e organizações de assistência social que incorrerem em descumprimento dos princípios previstos no artigo 4º da LOAS e em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos		
Inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social no seu âmbito. No caso do CEAS apenas quando algum CMAS não estiver em funcionamento		
Acompanhar o alcance dos resultados das parcerias estabelecidas com a rede prestadora de serviços da assistência social		



Resumindo, o poder de deliberação dos conselhos de assistência social varia de acordo com o tema e com a esfera de governo onde ele está vinculado:

- mais poder de decisão nos assuntos nos quais o verbo usado é aprovar, estabelecer e normatizar;
- tem a responsabilidade de buscar e cobrar informações para assuntos ligados ao verbo acompanhar;
- e não tem poder decisório, mas de recomendação e sugestão para assuntos que vêm acompanhados pelo verbo propor.

Para que o controle social funcione realmente como um sistema de alcance nacional é preciso fortalecer as ligações entre os conselhos das três esferas. Algumas estradas já foram abertas, como as experiências de união de conselhos e fóruns que reúnem conselhos de assistência social de regiões metropolitanas. Outra estrada vem sendo percorrida por meio das reuniões descentralizadas do Conselho Nacional de Assistência Social, uma ação que está prevista no seu regimento interno.

Estas estradas ainda não são suficientes para enfrentar o desafio de organizar um sistema de controle social pelo País. Por isso, é fundamental que os conselhos estejam articulados para debater e encontrar pontos que fortaleçam suas ações, assim como vem acontecendo entre os gestores nas CIBs e na CIT. Essa proposta ganhou força e está expressa no documento que citamos abaixo:

### **Encontro de Conselheiros e Secretários Executivos de Conselhos de Assistência Social**

#### **AGENDA COMUM – CNAS/CEAS/CMAS – Dezembro de 2004.**

##### **Principais Ações:**

- Consolidação do Plano e da NOB de forma descentralizada e ampliada - 1º trimestre de 2005;
- Realização da V Conferência Nacional de Assistência Social, tendo como



um dos temas de discussão a revisão do Marco Legal da LOAS; Capacitação presencial e à distância ao longo do ano de 2005, sobre Plano, NOB, SUAS, relação público e privado, controle social e financiamento;

- Articulação nas três instâncias pelo aumento de recursos orçamentários da Assistência Social;
- Acompanhamento mais efetivo do orçamento da Assistência Social nas três instâncias;
- Promoção da intersetorialidade dos conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo com os conselhos setoriais e de direito;
- Acompanhamento da implementação da PNAS e contribuição para a efetivação do SUAS.

#### **Estratégias de integração dos conselhos nas três instâncias:**

- Viabilização de fóruns virtuais;
- Divulgação de experiências bem sucedidas dos conselhos municipais, estaduais, distrital e nacional de Assistência Social por meio eletrônico, impresso e em eventos;
- Realização de encontros dos conselhos de Assistência Social durante as reuniões descentralizadas e ampliadas do CNAS;
- Realização de reuniões de conselheiros e secretários executivos anualmente, com exceção do ano de realização das conferências de Assistência Social;
- Realização de encontros tendo como critério o porte de habitantes por municípios, utilizando-se a definição que está na PNAS;
- Envolvimento das entidades da rede sócioassistencial nesses encontros;
- Realização de balanço das deliberações das quatro conferências nacionais de Assistência Social para inclusão de assuntos ainda não contemplados na Agenda Comum.



### **Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social:**

- Regulamentação do Art. 3º da LOAS;
- Revisão da regulamentação do Art. 9º da LOAS sob a ótica da nova PNAS, a fim de parametrizar a certificação das entidades socioassistenciais;
- Realização de estudos, nas três instâncias, sobre como se processa a certificação (consórcio);
- Respeito à autonomia dos CMAS para a emissão de inscrição de entidades.

### **Criação e Fortalecimentos dos fóruns de Assistência Social:**

- Construção de um Projeto de Mobilização Social na área da Assistência Social;
- Estimular a criação de fóruns Estaduais e Municipais;
- Deflagrar a importância dos fóruns durante as realizações das reuniões descentralizadas e ampliadas do CNAS, capacitações e conferências de assistência social, nas três instâncias de governo;
- Criação de fóruns interconselhos (Governo e Sociedade Civil) para publicizar a PNAS e fortalecer a Assistência Social;
- Criação de fóruns locais, por bairros nas grandes metrópoles.
- Criação de audiências públicas.

As diversas estradas que você pôde conhecer melhor neste capítulo se cruzam no dia-a-dia do conselho onde você atua. O desafio está em fazer do lugar onde elas se cruzam um ponto de referência capaz de fortalecer os propósitos de todos que caminham por elas – conselheiros, gestores e militantes da política pública de assistência social. Por isso, apresentamos novamente cada uma destas estradas e os pontos em que elas podem cruzar o caminho dos conselhos. Assim, este quadro pode servir como um mapa para você percorrer os diversos caminhos desta grande malha descentralizada.



## **Descentralizar o poder nos serviços, programas e projetos**

Na cartilha 1 vimos que todos que estão comprometidos com a política pública de assistência social estão diante de desafio de ampliar e fortalecer a participação dos usuários nas esferas de participação, como conselhos e fóruns.

Relembre a primeira vez que você participou de uma reunião do conselho em que você atua hoje. Ou a primeira situação em que você teve que se posicionar a respeito de um assunto de interesse coletivo. Como você se sentiu? Que coisas teve que fazer para ser ouvido? Que inseguranças você enfrentou? De quais coisas você estava seguro e aí você foi capaz de se expressar com clareza e todos puderam ouvir suas idéias? Quantas cartilhas, normas, leis você teve que ler? Pense agora como você está hoje. Quantas coisas você aprendeu ao longo da sua atuação seja no conselho, em fóruns, em organizações comunitárias das quais vocês participou. Isso aconteceu porque o poder foi compartilhado com você nas situações em que pôde falar e ser ouvido; pôde argumentar e negociar. Certamente estas conquistas favoreceram seu desenvolvimento político.

Existem duas maneiras de aprender a participar: uma delas é acessando informações, como estas que você está lendo nesta cartilha. Outra forma é participando, debatendo, negociando. Assim como você não nasceu pronto para participar das decisões coletivas, os usuários da assistência social também não. Isso quer dizer que é preciso descentralizar o poder também no cotidiano e se perguntar – no meu dia-a-dia quantas vezes dividi o poder de decisão, a possibilidade de fala ou ouvi as razões e os motivos dos usuários em assuntos do interesse deles?

O educador Paulo Freire dizia “Quem tem o que dizer deve assumir o dever de motivar, de desafiar quem escuta, no sentido de que, quem escuta diga, fale, responda.” Ninguém nasce sabendo participar. Aprende participando. E para isso é preciso abrir espaços onde as pessoas se sintam reconhecidas, que suas idéias



sejam valorizadas, que elas sejam ouvidas. É importante que no cotidiano dos serviços de assistência social os usuários possam fazer a relação entre o seu modo de ver o mundo, de lidar com as adversidades da vida e das possibilidades de mudá-la e o que é ofertado por meio dos serviços, programas e projetos aos quais eles têm acesso. Ampliar as possibilidades de escolha, as relações comunitárias e com os demais serviços públicos são maneiras de contribuir para que os usuários possam usufruir das conquistas sociais.

Então enfrentar o desafio de ampliar a participação dos usuários para que eles próprios expressem seus interesses exige de cada conselheiro um investimento constante de descentralização do poder – nas reuniões previstas nos programas, serviços e projetos; nos materiais informativos que circulam etc. Assim, fica colocado o desafio de fazer de cada encontro com os usuários um exercício de escuta porque “escutar significa a disponibilidade permanente por parte do sujeito que escuta para a abertura à fala do outro, ao gesto do outro, às diferenças do outro. (...) A verdadeira escuta não diminui em mim, em nada, a capacidade de exercer o direito de discordar, de me opor, de me posicionar. Pelo contrário, é escutando bem que me preparo para melhor me colocar, ou melhor, me situar do ponto de vista das idéias.” (Paulo Freire).

Enfim, se pensamos a descentralização como um processo que tira a concentração do poder e com isso amplia as possibilidades de participação e democratização, então ela atinge os conselheiros desde o seu direito a receber informações claras sobre as decisões dos gestores, passando pela discussão da pauta das reuniões do conselho até o estímulo à participação dos usuários no cotidiano dos serviços de assistência social.

Assim, a rede vai sendo feita com linhas diferentes, tecidas a cada decisão, negociação, proposta. Toda vez que são alinhavados os nós feitos com linhas tão diversas estamos cumprindo o nosso compromisso de proteger as famílias que têm o direito à proteção social.



*Não fomos educados para olhar pensando o mundo, a realidade, nós mesmos.*

*Nosso olhar cristalizado nos estereótipos produziu em nós paralisia, fatalismo, cegueira.*

*Para romper esse modelo autoritário, a observação é a ferramenta básica neste aprendizado de construção do olhar sensível e pensante.*

*Olhar que envolve atenção e presença.  
(Madalena Freire)*

## **Olhar para os lugares**

Acredito que não cause nenhum estranhamento aos seus olhos quando a descentralização é apresentada a partir das referências dos Estados, Distrito Federal e Municípios. E você não estranha porque esta visão administrativa da política pública já está bastante assimilada por todos. A própria identidade das pessoas passa por essa compreensão quando afirmam que são gaúchas, piauienses, acrianas, capixabas; ou que são naturais de Itabuna, Analândia, Santarém. Mesmo quem não é nascido no Brasil afirma alguma identidade regional por conta das relações que estabelece com a cidade que escolheu para realizar seu projeto de vida.

Mas nos dias de hoje esta visão puramente administrativa tem sido considerada insuficiente para lidar com os desafios postos para organizar a política pública de assistência social. Mais do que nunca as diferenças, as desigualdades e as contradições que fazem parte dos modos de vida dos brasileiros precisam ser levadas em conta pela política de assistência social. Não cabe mais um modelo único, como acontecia na época da LBA, que pretendia ser válido para qualquer contexto.

O conceito de território trazido na Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004) é uma nova forma de entender a descentralização da política pública. Ao utilizar o território como referência busca-se dar conta dos diferentes modos de vida, dos processos que provocam as desigualdades e a exclusão social e das maneiras como a população tem acesso e usa os recursos disponíveis na cidade



ou na sua região. A pesquisadora Dirce Koga, que tem se dedicado a este tema, nos ajuda a compreender o território quando diz que “Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revisita à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive nesse território, se considerarmos para além do espaço físico, isto é, como toda a gama de relações estabelecidas entre seus moradores, que de fato o constroem e reconstroem.”

O conceito de território permite, por exemplo, destacar as diferenças entre os mais de 5 mil municípios espalhados pelo Brasil. Inspirado nele é que foram feitos os agrupamentos dos municípios utilizando o critério de porte, conforme detalhado na PNAS-2004. Resumidamente os municípios estão agrupados assim:

- Município de pequeno porte 1: até 20 mil habitantes
- Município de pequeno porte 2: 20 mil e 1 a 50 mil habitantes
- Município de médio porte: entre 50 mil e 1 habitantes a 100 mil
- Município de grande porte: 101 mil a 900 mil habitantes
- Metrópoles: com mais de 900 mil habitantes

Você acha, por exemplo, que é possível fazer uma afirmação sobre as condições de vida das pessoas do seu Estado ou município que dê conta de todos os modos como as famílias organizam suas vidas? A possibilidade de responder esta pergunta já diz de um conhecimento que você tem sobre o contexto onde atua. Este conhecimento construído a partir do lugar onde você vive direciona suas energias e sua vontade política de manter as coisas como estão ou o desejo de transformá-las. É um conhecimento que permite enxergar os processos que escapam aos olhos de quem vê de longe. Mas, assim como você tem uma visão sobre outros lugares do Brasil, as pessoas que olham de longe também têm uma visão do lugar onde você vive.



É possível combinar estas duas visões – de perto e de longe - desde que fique combinado o foco que vai ser iluminado por este olhar. Para todos que estão envolvidos na política pública de assistência social o foco que precisa ser iluminado é aquele capaz de mostrar as situações de vulnerabilidade que demandam a proteção social, seja proteção social básica ou proteção social especial.

A PNAS-2004 adicionou a vigilância social como uma função essencial aos gestores da política pública de assistência social. Essa função traz para os gestores a responsabilidade de fazer diagnóstico e pesquisas sobre as condições de vulnerabilidade que atingem as famílias e seus membros.

*A vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável.*

*A função de vigilância social no âmbito da assistência social:*

- *produz, sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias / pessoas nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos);*
- *identifica pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono;*
- *identifica a incidência de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos vítimas de formas de exploração, de violência, de maus tratos e de ameaças;*
- *identifica a incidência de vítimas de apartação social que lhes impossibilita sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência;*
- *exerce vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários.*



*A vigilância socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos “territórios de incidência” de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país para que a assistência social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos.*

*A função de vigilância social inclui também o Sistema Público de Dados das Organizações de Assistência Social, dando forma à responsabilidade do SUAS em instalar o Cadastro Nacional de Entidades prestadoras de serviços socioassistenciais.”(NOB-SUAS- 01/2005 p. 18)*

É preciso construir olhares e conhecimentos sobre as diversas realidades do País capazes de motivar a atuação de conselheiros, gestores, militantes e profissionais em direção à melhor distribuição dos serviços e dos recursos. Na NOB-SUAS você pode conhecer um pouco mais sobre os estudos que já são realizados e que se tornaram referência para partilha dos recursos federais. Você também pode procurar outras fontes para conhecer os diagnósticos e pesquisas produzidas no seu Estado ou município: conselhos de direitos da criança e do adolescente, conselhos de saúde e do idoso, universidades e centros de pesquisa governamentais ou não-governamentais, entre outros. Estas fontes são as bases para a formulação dos Planos de Assistência Social que você, juntamente com os demais conselheiros, vai analisar e aprovar.

Conhecer melhor o contexto sobre o qual você também é responsável passa a ser fundamental para uma boa análise dos planos e do orçamento. Assim, é possível exercer o controle social de maneira mais comprometida, analisando se as ações e os recursos estão sendo investidos de maneira adequada para enfrentar os desafios reais que estão no cotidiano das pessoas. Por exemplo, para saber se é necessário ter uma concentração de projetos e serviços voltados para crianças portadoras de deficiência é preciso analisar quantas crianças necessitam deste atendimento! Não se trata de escolher um determinado serviço ou projeto por exclusão dos demais. Trata-se de distribuí-los de acordo com as situações concretas vividas pelas pessoas.



Durante muito tempo se acreditou que a realidade das demandas sociais poderiam ser medidas apenas pelas listas de espera para os serviços. A diferença dessa visão para a função de vigilância social é trazer para a responsabilidade pública o compromisso de planejar as ações para garantir o acesso aos serviços a quem, de fato, deles necessita e tem direito de usufruir. Por isso, organizar as ações e formular os planos a partir de diagnósticos e pesquisas é mudar o raciocínio baseado nas listas de espera. Elas não são bons instrumentos para ver e atuar na realidade porque pela lista de espera não se tem a visão do todo, só de uma parte. E quando falamos da garantia de direitos dos usuários um aspecto fundamental é que se olhe para o todo e, a partir dele, se olhe para as partes. O exercício, portanto, é ter claro para que servem as informações e para isso é fundamental olhar tanto de longe quanto de perto.

*A vida pode ser comparada a um bordado que no começo da vida vemos pelo lado direito e, no final, pelo avesso. O avesso não é tão bonito, mas é mais esclarecedor, pois deixa ver como são dados os pontos.  
(Arthur Schopenhauer)*

## **Atuar nos territórios para garantir a proteção social**

A descentralização não funciona automaticamente nos diversos territórios brasileiros, ela depende muito das decisões que são tomadas no cotidiano das secretarias e dos conselhos. Ela exige que todos os que estão percorrendo este caminho – conselheiros, gestores e militantes da sociedade – estejam cada vez mais fortalecidos e articulados. Só assim é possível percorrer o caminho da descentralização como uma via de mão dupla, que ao mesmo tempo descentraliza e garante a participação da sociedade.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) deixa mais claras as responsabilidades de cada esfera de governo estabelecidas pela LOAS e ao mesmo tempo define os pontos que devem ser assumidos como responsabilidades compartilhadas entre a esfera federal, estadual e municipal. A partir destas definições é preciso discutir e propor as novas condições para que os gestores assumam os compromissos estabelecidos. Eles



devem ao mesmo tempo respeitar as diretrizes gerais definidas pelo nível federal e propor equações para realizar estas diretrizes em sua esfera, de acordo com a capacidade de realização tanto nos aspectos financeiros, quanto em termos de recursos humanos e gerenciais.

Para auxiliá-lo na compreensão de como estes aspectos estão fundamentados tanto da PNAS-2004 quanto da NOB-SUAS organizamos um roteiro que você pode seguir como referência para a leitura. A tabela abaixo apresenta as principais condições para a descentralização da política pública:

Condições para a descentralização	Perguntas norteadoras	Algumas pistas de onde encontrar
dividir poder entre as esferas	Como estão divididos os poderes entre o gestor federal e os gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal?	Capítulo III da LOAS (artigos 6 a 19); NOB-SUAS 01 itens 2 e 5
ter funcionamento complementar	Onde as diferentes esferas se complementam?	
descentralizar os recursos	Como os recursos estão divididos entre as diferentes esferas?	PNAS-2004 item 3.1.4; NOB-SUAS 01 item 5
investir nos recursos humanos como parte da responsabilidade dos municípios e estados	Qual é a política de recursos humanos adotada pelo Estado ou pelo Municípios?	PNAS-2004 item 3.1.6
ter elementos para avaliar e monitorar	Qual é o plano de avaliação e os indicadores de qualidade dos serviços?	PNAS-2004 item 3.1.7
ter fluxo de informação	Como os conselhos têm acesso às informações? Quais informações os conselhos têm que produzir?	Manual do Plano de Ação e do Demonstrativo, disponível no site <a href="http://www.mds.gov.br">www.mds.gov.br</a>
criar canais de articulação e troca de conhecimentos e produção de soluções	Quais são os campos de articulação que já existem? Que outros precisam ser criados?	PNAS-2004 item 3.1.5; NOB-SUAS 01 item 4



E como tudo isso afeta o controle social que é feito pelo conselho onde você atua? Para responder a esta pergunta é importante retomar as informações que apresentamos até agora e compreender as três principais mudanças trazidas pelo SUAS afetam o controle social.

A **primeira** delas tem a ver com a reorganização dos serviços, programas, projetos e benefícios, que passam a ser organizados do mais simples (proteção social básica) ao mais complexo (proteção social especial). Antes do SUAS, todas estas ações estavam organizadas por faixas etárias ou público-alvo. Esta mudança é importante porque inverte o jeito de pensar: ao invés de procurar o necessitado, a política de assistência social passa a se ocupar da necessidade, ou seja, que necessidades devem ser supridas por meio dos programas, projetos, serviços e benefícios? A pergunta mais importante agora é: quais são as condições necessárias para produzir segurança social às famílias e aos seus membros? Assim, a referência passa a ser o padrão de proteção que se deseja oferecer às pessoas que são atingidas pelas situações que fragilizam seus projetos de vida. A partir disso, pergunta-se: quantas pessoas demandam a proteção social básica? Quantas demandam a proteção social especial? O tamanho e a localização dessa demandas é que passam a determinar a oferta dos serviços, programas e projetos.

Disso decorre a **segunda** mudança importante que é a reorganização dos serviços nos territórios. A idéia que norteia essa reorganização é que os serviços devem estar descentralizados para que estejam próximos dos cidadãos. Mas nem sempre o número de pessoas que demandam tipos específicos de proteção social justifica a realização do serviço no próprio município. Por exemplo, se num pequeno município existem poucos adolescentes cumprindo medidas socioeducativas, como Liberdade Assistida ou Prestação de Serviços à Comunidade não se justifica criar uma estrutura própria para esse atendimento. Essa demanda pode ser atendida em nível regional, agrupando diversos municípios. O fundamental é que as ligações destes adolescentes com a sua comunidade não sejam perdidas. Por isso, é importante que junto com serviços de proteção social especial prestados nos Centros Regionais, ele tenha acesso aos projetos ou programas de proteção social básica próximo do local



onde mora. É isso que está expresso na NOB-SUAS:

*Algumas ações e serviços da assistência social não podem ser estruturados apenas na escala dos municípios ou porque não possuem em seu território condições de oferecer serviços de alta e média complexidade, ou porque existem municípios que apresentam serviços de referência como pólos regionais que garantem o atendimento da sua população e de municípios vizinhos. Frente a esta realidade, a cooperação é essencial em pelo menos duas hipóteses do desenvolvimento de serviços de referência regional: a) nos casos em que a demanda do município não justifique a disponibilização, em seu âmbito, de serviços continuados nos referidos níveis de proteção social; b) nos casos em que o município, devido ao seu porte ou nível de gestão, não tenha condições de gestão individual de um serviço em seu território.*

*Portanto, o Consórcio Público surge como uma opção para a otimização de recursos humanos e financeiros, com o objetivo de atender às demandas regionais e não como uma forma de desresponsabilização do município. Caberá aos entes interessados a definição do melhor instrumento de cooperação em cada caso, respeitada, em qualquer hipótese a legislação federal, o disposto nesta NOB/SUAS e em suas regulações específicas.*

A **terceira** mudança importante é a definição de critérios claros e objetivos para a transferência de recursos da esfera federal para os Estados, Municípios e para o Distrito Federal. Vale dizer que no caso do Distrito Federal, para efeito de repasse de recursos ele é considerado como metrópole. Foram reorganizadas as condições para repasse dos recursos federais, criando o mecanismo de repasse direto fundo a fundo. Com isso, o objetivo é aliviar a burocracia e garantir o repasse automático de recursos entre as diferentes esferas, garantindo a continuidade dos recursos aos serviços, programas e projetos para os quais eles se destinam.



## **Roteiro para entender a descentralização a partir de onde você está**

Para exercer o controle social no conselho onde você atua você pode se orientar pelo roteiro abaixo. O importante é saber que o funcionamento do sistema descentralizado é como um quebra-cabeça. Assim como no jogo, para cumprir o objetivo de garantir a proteção social é preciso juntar todas as peças!

1º. Observar a reorganização dos serviços, programas, projetos e benefícios de acordo com nível de complexidade: proteção social básica e espacial de média e alta complexidade.

2º. Saber a quem estas ações se destinam: diagnósticos que fundamentam a escolha das prioridades.

3º. Reconhecer o que cabe em cada nível de complexidade:

- para PSB todos os município e o Distrito Federal são responsáveis;
- se for de média complexidade – os municípios de médio porte, de grande porte e as metrópole;
- no caso dos municípios que não comportam PSE local, formam-se consórcios para aproveitar melhor os serviços e os recursos.

4º Identificar de onde vêm os recursos financeiros: da própria esfera, ou seja, do tesouro público do próprio município ou Estado (recursos próprios) e pelos recursos transferidos (da esfera federal para os estados e municípios diretamente).

5º. Conhecer quais são as condições para o repasse dos recursos. No caso dos recursos do FNAS as ações previstas no Plano de Assistência Social devem ser compatíveis com o porte do município e com a sua habilitação; no caso dos Estado considera-se apenas o tipo de habilitação.



6º. Saber o montante de recursos que vêm de outra esfera:

- da parte do Fundo Nacional de Assistência Social os recursos são repassados aos Estados, Municípios e do Distrito Federal de acordo com os Pisos de Proteção Básica e Pisos de Proteção Social Especial. (fundamentados cruzamento dos diagnósticos nacionais e municipais ou estaduais);
- para os recursos estaduais repassados aos municípios ainda não há uma regra válida para todo o País. Elas estão sendo debatidas nas CIBs de cada Estado.

7º. Saber como vêm os recursos: metodologia de repasse direto do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Estadual; para o Fundo do Distrito Federal; para o Fundo Municipal; e vem também por convênios de projetos com duração determinada. O repasse é automático é condicionado ao envio de informações por meio do SUAS-WEB.

Observação: é importante que você saiba qual é o tipo de habilitação do seu Estado ou Município. Só assim você pode conhecer quais são as responsabilidades assumidas pelo gestor ao qual o conselho de assistência social está vinculado.

**Garantir Proteção Social Básica**  
**SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS**  
**CONSTANTES DO SIGSUAS E PÚBLICO**  
**PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA**  
**PISO BÁSICO FIXO**

PAIF - Acompanhamento Socioassistencial às famílias

FAMÍLIA

Potencialização da Proteção Social Básica à Criança até 6 anos de idade

CRIANÇA (até 06 anos)



Potencialização da Proteção Social Básica à Criança e ao adolescente de 7 a 14 anos de idade

CRIANÇA/ADOLESCENTE (7 a 14 anos)

Potencialização da Proteção Social Básica ao jovem de 15 a 17 anos de idade

JOVEM

Potencialização da Proteção Social Básica ao jovem de 18 a 24 anos

JOVEM

Potencialização da Proteção Social Básica ao Adulto

PESSOA ADULTA EM SITUAÇÃO DE RISCO PESSOAL, OU, VULNERABILIDADE SOCIAL

Potencialização da Proteção Social Básica ao Idoso

PESSOA IDOSA

## **PISO BÁSICO DE TRANSIÇÃO**

Serviços Socioeducativos com indivíduos

ADOLESCENTES

PESSOA IDOSA

Educação Infantil

CRIANÇA (até 06 anos)

Serviço Socioassistencial para criança de até 6 anos

CRIANÇA (até 06 anos)

Serviço Socioassistencial para criança e adolescente de 7 a 14 anos

CRIANÇA/ADOLESCENTE



Serviço Socioassistencial para famílias de criança de até 6 anos

FAMÍLIA/CRIANÇA

Serviço Socioassistencial para criança de até 6 anos e suas famílias

CRIANÇA/FAMÍLIA

## **PISO BÁSICO VARIÁVEL**

Serviço Socioeducativo com jovens de 15 a 17 anos

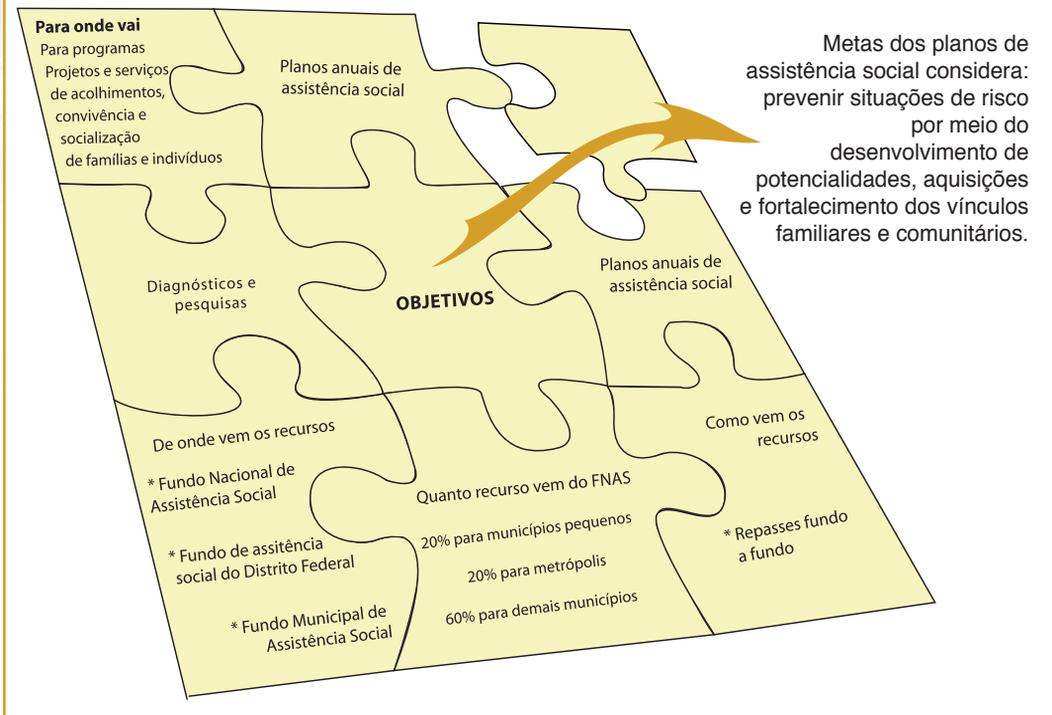
JOVEM

Bolsa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano

JOVEM



## Descentralização da proteção social básica



Metas dos planos de assistência social considera: prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.



**Garantir a Proteção Social Especial**  
**SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS**  
**CONSTANTES DO SIGSUAS E PÚBLICO**  
**PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA**  
**COMPLEXIDADE**

**PISO DE TRANSIÇÃO DE MÉDIA COMPLEXIDADE**

Reabilitação na comunidade  
PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Atendimento domiciliar  
PESSOA COM DEFICIÊNCIA  
PESSOA IDOSA

Atendimento em Centro Dia  
PESSOA COM DEFICIÊNCIA  
PESSOA IDOSA

Serviços Socioassistenciais de habilitação e reabilitação de pessoas com  
deficiência  
PESSOA COM DEFICIÊNCIA

**PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE**

Serviço de Enfrentamento à violência, abuso e exploração sexual contra  
crianças e adolescentes  
ADOLESCENTES (15 a 18)  
CRIANÇA/ADOLESCENTE (7 a 14)  
FAMÍLIA



Serviço de Orientação e Acompanhamento a Adolescentes em Cumprimento de Medida Sócio-Educativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade

ADOLESCENTES

Serviço de Orientação e Apoio Sócio-familiar com crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social

ADOLESCENTES

FAMÍLIA

CRIANÇA

Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho - Bolsa PETI

CRIANÇA (até 06 anos)

CRIANÇA/ADOLESCENTE (7 a 14)

ADOLESCENTE (15 a 16)

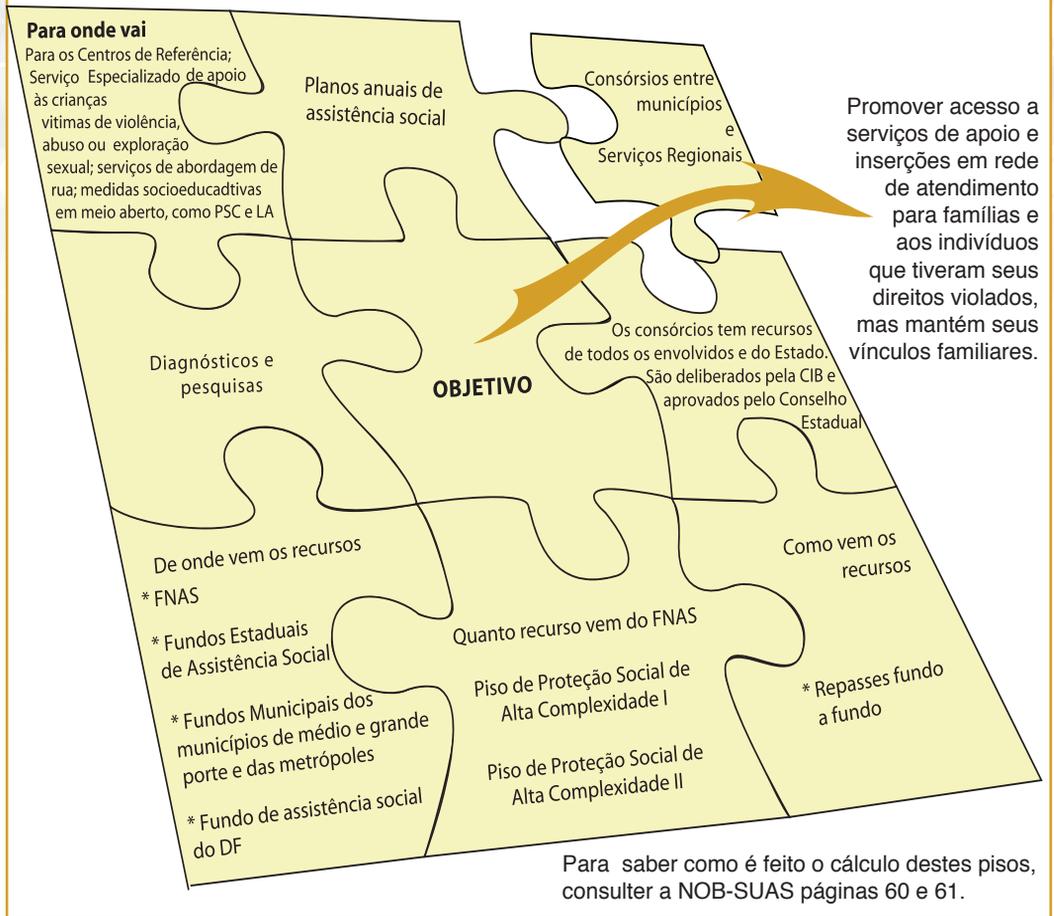
Ação Sócio - Educativa e de Convivência - Jornada PETI

CRIANÇA (até 06 anos)

CRIANÇA/ADOLESCENTE (7 a 14)

ADOLESCENTE (15 a 16)

## Descentralização da proteção social especial de média complexidade





## **SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS CONSTANTES DO SIGSUAS E PÚBLICO**

### **PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE**

#### **PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I**

Abrigo Institucional

CRIANÇA/ADOLESCENTE

CRIANÇA

PESSOA ADULTA EM SITUAÇÃO DE RISCO PESSOAL, OU, VULNERABILIDADE SOCIAL

PESSOA COM DEFICIÊNCIA

PESSOA IDOSA

Albergue

FAMÍLIA

PESSOA ADULTA EM SITUAÇÃO DE RISCO PESSOAL, OU, VULNERABILIDADE SOCIAL

Casa de Passagem

CRIANÇA/ ADOLESCENTE

ADOLESCENTES

CRIANÇA

PESSOA ADULTA EM SITUAÇÃO DE RISCO PESSOAL, OU, VULNERABILIDADE SOCIAL

FAMÍLIA

PESSOA IDOSA



Casa Lar

CRIANÇA/ADOLESCENTE

ADOLESCENTES

CRIANÇA

PESSOA COM DEFICIÊNCIA

PESSOA IDOSA

Família acolhedora

CRIANÇA/ADOLESCENTE

ADOLESCENTES

CRIANÇA

PESSOA COM DEFICIÊNCIA

PESSOA IDOSA

PESSOA ADULTA EM SITUAÇÃO DE RISCO PESSOAL, OU, VULNERABILIDADE SOCIAL

Moradia provisória

FAMÍLIAS

PESSOA IDOSA

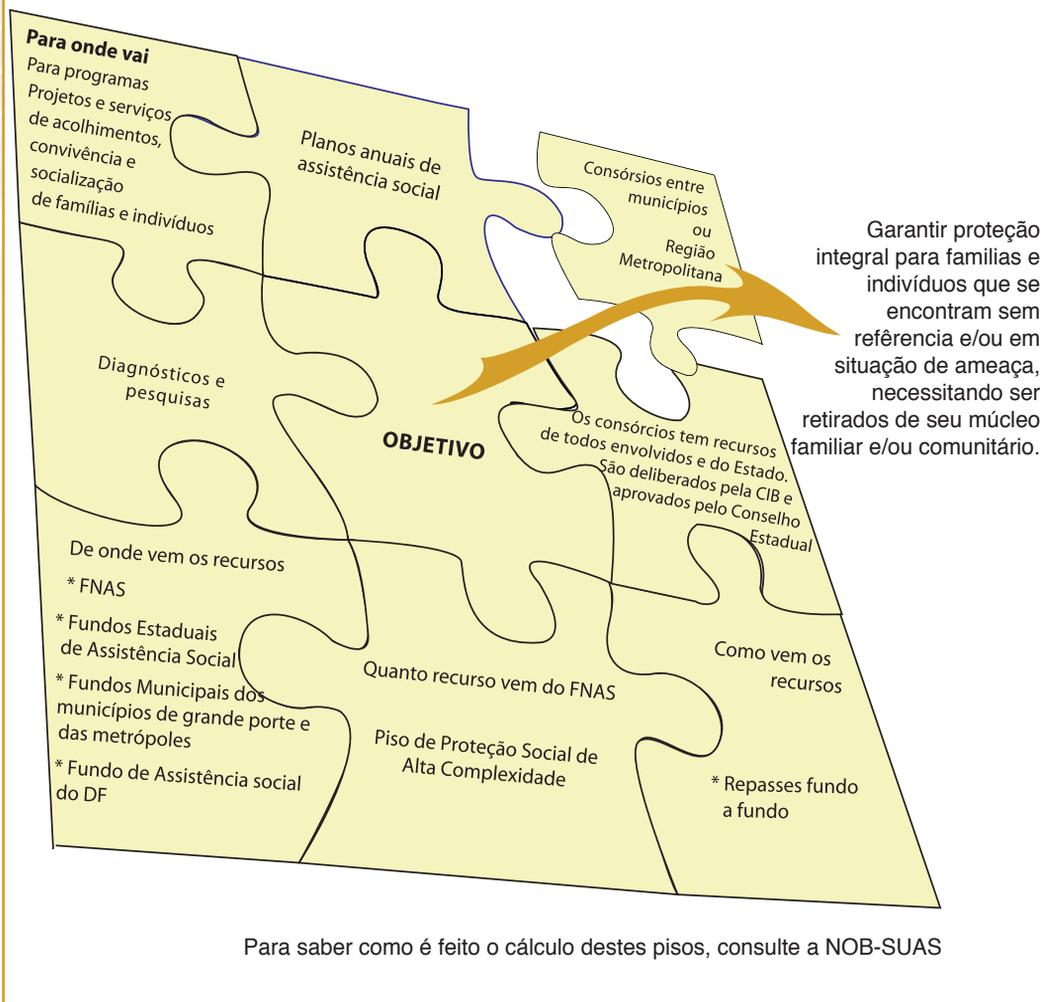
PESSOA ADULTA EM SITUAÇÃO DE RISCO PESSOAL, OU, VULNERABILIDADE SOCIAL

República

JOVENS

PESSOA IDOSA

## Descentralização da proteção social especial de alta complexidade





## Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma Política e Federalismo: desafios para a democratização brasileira. IN: **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

AFONSO, José Roberto Rodrigues & RAIMUNDO, Júlio César M. Financiamento Descentralizado das Políticas Sociais no Brasil. IN: **O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 2001.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. Trabalho apresentado no IV Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Rio de Janeiro, julho de 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundo Nacional de Saúde. **Gestão Financeira do Sistema Único de Saúde: manual básico**. 3ª. Edição revisada e ampliada. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988** - texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 32, de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994, - 17. Ed. - Brasília: 405 p. - (Série textos básicos; n. 25).

BRASIL, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução no. 145, outubro de 2004.

CARVALHO, Gilson. **Saúde: avanços e entraves ao processo de descentralização**. IN: **O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 2001.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.



GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos)**. Texto para Discussão no. 364. IPEA, janeiro de 1995.

JACOUD, Luciana (org). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

KOGA, Dirce. **As medidas da cidade**. São Paulo: Cortez, 2003.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

RIBEIRO, Renato Janine. **A Democracia**. São Paulo: Publifolha, 2002. (Folha Explica).

SOUZA, Celina & BLUMM, Márcia. **Autonomia Política local: revisão da literatura**. IN: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. Rio de Janeiro, no. 48. Editora Relume Dumará/ Anpocs.

**Resultado 7.5** - material instrumental elaborado para apoiar o Conselho Nacional de Assistência Social na implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)/Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

Subproduto - Cartilha com enfoque para as implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos conselhos

-Parceria Unesco-

Consultora: Stela da Silva Ferreira  
Abril de 2006



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization

Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

**Conselho Nacional  
de Assistência Social**

**Ministério do Desenvolvimento  
Social e Combate à Fome**

