

SUMÁRIO

REUNIÃO AMPLIADA DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

13 e 14 de abril de 2009 – Brasília – Distrito Federal

Participação e controle social: interfaces necessárias para a concretização do SUAS

I - Participação e controle social no SUAS: o que temos e o que queremos

A – Considerações

Controle social é a atuação política no sentido de acompanhar, avaliar, compreender e monitorar a implementação e execução da Política de Assistência Social, sendo necessário definir o sentido dessa ação.

O espaço de condensação de forças que é o dos Conselhos de Assistência Social representa o pleno gozo do papel de sujeitos políticos, numa representação não só individual, mas coletiva. Os Conselhos são instâncias de discussão de normas, diretrizes, valores, concepções e formas de efetivação da Política de Assistência Social, como dever e responsabilidade estatal e como direito.

A discussão sobre o caráter público dessa política é a base, porque historicamente ela ocupa um lugar sombrio entre o privado e o público, onde a dimensão e o respeito ao que é público ainda é extremamente frágil, ou requisitado para interesses individuais e de grupos.

A direção do controle social pode ser assumida para o exercício de formas subalternas. O que queremos é que essa participação seja a decisão em presença, para uma construção democrática e uma efetiva política de direitos sociais, sendo o usuário o demandante desses direitos.

Isto exige fortalecer o controle social por meio da atuação dos Conselhos de Assistência Social para o desenvolvimento de suas funções, da realização de conferências e do incentivo aos fóruns de debate público sobre a política (macro objetivo do Plano Decenal).

B - O controle social que temos

- Dificuldades de mobilização e organização da sociedade civil, pela insuficiência de mecanismos, instrumentos e condições de instalar uma efetiva participação, principalmente dos usuários da Política Pública de Assistência Social;
- Ausência de uma cultura democrática na sociedade brasileira;
- Baixa ou ausente participação dos usuários da política;
- Trabalhadores de assistência social desarticulados, sem ocupar seus espaços de representação;
- Deliberações e resoluções dos Conselhos não publicizadas e insuficiência de mobilização e ações para efetivar as decisões;
- Representação, muitas vezes, individual e não coletiva;
- Dificuldade de acesso a informações para o exercício do controle democrático;
- Ausência de informações sobre os resultados e impactos de projetos, programas, benefícios e serviços de assistência social, que subsidiem os Conselhos no seu papel de avaliar, acompanhar e fiscalizar as ações;
- Submissão da discussão da política pública à questão da certificação das entidades;
- Falta de articulação com as demais políticas sociais;
- Conselhos sem infra-estrutura física, material, de recursos humanos, logística e operacional, necessárias ao cumprimento de suas competências;
- Conselhos sem orçamento próprio para o desempenho de suas atividades;
- Falta de recursos financeiros para o exercício do controle social: diárias, transporte e alimentação;
- Leis municipais e estaduais em desacordo com a LOAS, com o SUAS e regulamentações vigentes;
- Participação da sociedade civil prejudicada por práticas clientelistas no processo de composição e atuação dos Conselhos;
- Falta de formação /capacitação continuada para Conselheiros (as);

- Rede sócio-assistencial insuficiente e desarticulada, desconectada do controle social;
- Relações frágeis e conflitos de poder entre órgãos gestores e conselhos revelada, muitas vezes, pela ausência de compromisso político com as deliberações do Conselho;
- Quebra do Comando Único da Política de Assistência Social, pela criação de Fundos Financeiros paralelos que financiam ações assistencialistas, fora do alcance do controle social;
- Descontinuidade no funcionamento dos Conselhos em mudanças de gestão.

C - O controle social que queremos

- Uma gestão democrática da assistência social desde a base, pela participação dos usuários nos serviços e o desenvolvimento de mecanismos de co-gestão, para que o usuário seja sujeito e não subalterno da Política de Assistência Social;
- A precedência do interesse público na gestão, nos processos, nas finalidades, nos resultados, na defesa do caráter público da Política;
- A construção de consensos sobre as finalidades, atenções e direitos da Política de Assistência Social;
- Que o agente institucional da Política assuma sua condição efetiva de agente público;
- Transparência de meios e resultados na gestão e nos conteúdos das discussões e decisões do Conselho;
- Conhecimento da dimensão das necessidades, demandas e das respostas, como um primeiro passo para o reconhecimento da cidadania e para a universalidade dos direitos na assistência social;
- Orientação da ação dos Conselhos pelo direito dos usuários e não mais pela emissão dos Certificados de Beneficência;
- Introdução de novas formas de eleição de conselheiros, em processos mais abertos;

- Informações em todos os níveis;
- Recursos necessários ao exercício da participação e do controle social: infraestrutura física, material, logística, operacional, recursos humanos e financeiros necessários ao desenvolvimento das competências dos conselhos;
- Autonomia nos debates e pluralidade na exposição de idéias para que a participação e o controle social sejam exercidos democraticamente;
- Valorização de processos democráticos pela articulação entre a sociedade civil e o Estado, no estabelecimento de pautas, pactos e alianças, para uma nova direção do controle social;
- Condições para o acompanhamento permanente e contínuo do orçamento público;
- Conselhos mobilizados e com capacidade de mobilização externa das bases representadas.
- Conselhos com agendas políticas, pautas e ações planejadas e conselheiros e sujeitos capacitados e preparados para a defesa de direitos de cidadania e exercício do controle;
- Garantia do caráter apartidário dos Conselhos de Assistência Social;
- Cumprimento das metas do Plano Decenal referentes ao Controle Social.

D - Uma nova agenda para os conselhos de assistência social: propostas para efetivar a participação e o controle social.

- Aglutinação do CNAS com os conselhos nacionais das políticas sociais;
- Ampliação do debate sobre o controle social e criação de estratégias e mecanismos de intervenção nos espaços públicos;
- Análise do modelo de funcionamento dos conselhos de assistência social, competências, composição, capacidade de deliberação, grau de autonomia;
- Articulação entre os Conselhos de Assistência Social – municipais, estaduais e nacional (CMAS, CEAS e CNAS), para a construção de uma agenda comum, desenvolvimento de intercâmbios e para a efetivação das deliberações;

- Desenvolvimento de ações para que as deliberações das Conferências sejam cumpridas, especialmente as metas do Plano Decenal, em cada nível de gestão;
- Efetivação de parceria com o Ministério Público para fazer valer as deliberações dos conselhos;
- Articulações com o Poder Legislativo, em todos os níveis, para a discussão do orçamento público, de legislações e medidas de defesa, promoção de direitos e efetivação do SUAS;
- Conhecer as orientações de Tribunais de Contas, quanto ao papel, responsabilidade e função dos conselhos, no acompanhamento e controle da gestão dos recursos dos Fundos de Assistência Social avaliando se estão sendo aplicados, conforme finalidades previstas nos Planos de Assistência Social;
- Capacitação de Conselheiros e Secretarias Executivas, para construir metodologias e processos que qualifiquem a fiscalização e a avaliação das ações;
- Incentivo a iniciativas para a criação de espaços de controle social que contemplem com prioridade a participação dos usuários;
- Estimulo a instalação de Frentes Parlamentares em defesa da política de assistência social;
- Proposição de ações para efetivar o comando único, romper com o primeiro damismo e denunciar formas de clientelismo e favorecimento partidário e/ ou de grupos, além de outros processos que desqualifiquem a política e os direitos dos usuários;
- Priorização da luta pelo orçamento público da assistência social, em todas as esferas de governo;
- Análise e estabelecimento de regulamentações que fortaleçam os princípios e diretrizes do SUAS como sistema público, descentralizado e participativo;
- Revisão de leis de criação dos Conselhos e Fundos, em todos os níveis, para buscar sua adequação às regulamentações vigentes;

- Articulação com os espaços de participação - Fóruns de Assistência Social e outros espaços de organização popular e defesa de direitos;
- Articulação entre as instâncias de deliberação, pactuação e participação, para fortalecer o SUAS e expandir o investimento na assistência social;
- Garantia de representação comprometida com a política pública e o cumprimento dos direitos socioassistenciais;
- Desenvolvimento de ações para promover a discussão e aproximação entre as políticas sociais e as políticas econômicas;
- Fazer constar nos PPAs, em todos os níveis, prioridades da Política de Assistência Social.
- Transformar as deliberações dos Conselhos em Resoluções;
- Assegurar espaços de troca de experiências e saberes desenvolvendo linguagens acessíveis aos Conselheiros;
- Criar agendas temáticas que favoreçam a mobilização e a discussão da política.

II - O protagonismo do usuário

III - Representação e representatividade: dilemas para os Conselhos

IV - Formato e processos de escolha dos representantes da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social.

A - Considerações: O protagonismo dos usuários só pode ser compreendido na perspectiva da organização de sujeitos coletivos, para efetivar o **controle social** em três dimensões:

1. Política – na defesa, efetivação e extensão de direitos específicos – os direitos sócio-assistenciais;
2. Técnica – no acompanhamento e fiscalização das ações em todos os níveis, dos governos e das entidades com as quais se estabelece convênio;

3. Ética – combatendo a cultura do assistencialismo que se alimenta, entre outras coisas, do primeiro damismo que converte um bem público em um patrimônio particular.

As condições para tanto são históricas e supõem que os gestores se disponham a uma gestão democrática e pública e, de outro lado, a existência de uma sociedade civil representativa e mobilizada. Nessa direção é preciso:

- Com relação aos usuários, evitar a artificialização da representação, com representantes sem representatividade, que não gozam de autonomia e, portanto, terão uma participação subalterna que é a forma principal de cooptação;
- Evitar a exigência exacerbada de instrumentos burocráticos que, muitas vezes, colocam exigências administrativas acima de condições sócio-políticas da organização;
- Valorizar o princípio legal que assegura a proporcionalidade de representação da sociedade civil nos Conselhos.

O SUAS traz o desafio da participação dos usuários, sem colocar em xeque a participação daquelas entidades que, em sua gestão, democratizam o acesso e oportunizam a participação do usuário. A primazia da responsabilidade estatal na construção do SUAS não se traduz como exclusividade, numa área que se inicia pelo protagonismo da sociedade civil e que precisa firmar compromissos em parceria, numa construção republicana, com critérios transparentes e públicos.

Um conselheiro é um **representante** de um segmento e deve ter **legitimidade** e **representatividade**, ou seja, uma base social e política a quem representa e que deve acompanhar e fiscalizar suas ações. **Representação** é uma via de mão dupla. De um lado o coletivo de um determinado segmento que precisa discutir, mobilizar e, de outro, o representante escolhido que deve fomentar o debate e defender propostas do segmento e contribuir com a construção coletiva da política de assistência social. Um representante tem **compromissos políticos e éticos**.

A **representação política** coloca no centro do debate a **representatividade**, ou seja, o maior ou menor **grau de legitimidade do representante**.

A **representatividade** diz respeito sempre a um coletivo e supõe a socialização de informações transitadas nos Conselhos, para que a população possa participar do debate e da escolha de representantes e, principalmente, que esta representatividade se dê qualitativamente através de um processo de formação continuada dos sujeitos, especialmente os usuários.

O conselheiro precisa construir mecanismos permanentes de **comunicação e debate** de propostas e estratégias, com a base que o indicou para a função. Os conselhos são espaços plurais de disputa e negociação e os conselheiros necessitam desenvolver maturidade para o diálogo e a formação de consensos.

B - Dilemas para os Conselhos de Assistência Social

- A conjuntura muda e o processo de **mobilização, representação, composição e mecanismos de escolha** de representantes também. No caso da composição governamental, o modelo produzido em 1994 foi reproduzido pelo Brasil afora, sem questionamentos e, provavelmente, a conjuntura da época pressupunha esse formato, pelo fato do setor de educação e de saúde estarem presentes na certificação. Além disso, compreendia-se que a presença no Conselho, em si, promoveria a intersetorialidade.
- O modelo de Conselhos Institucionais de Políticas Públicas e Defesa de Direitos parece ter se tornado o único instrumento de democratização do Estado e da sociedade.
- A construção de sujeitos e identidades políticas: gênero, raça, educação, habitação, assistência social, como estratégias de tornar essas questões visíveis, cristalizou uma prática que, ao lado de inúmeros avanços, produziu fragmentação e sistemas isolados. Os Conselhos e Conferências não se comunicam e, por vezes, produzem deliberações contraditórias.
- No caso da assistência social, o sistema reconheceu algumas organizações mais do que outras, como legítimas representantes da sociedade civil. Engessou a participação com critérios burocráticos, o que gerou um grande impacto no processo de eleição da sociedade civil, sobretudo na participação dos usuários.

- **Os três segmentos** hoje definidos dão conta de representar a sociedade civil e a **diversidade nacional**? Ou as categorias criadas moldaram e criaram um perfil estático para essa representação, que deve se aproximar das necessidades do momento presente?
- Tem assento no CNAS organizações de abrangência nacional, o que resultou na predominância da participação de grandes organizações. O que isso significa?
- Para a inscrição no processo eleitoral, as organizações se auto-classificam. O CNAS normatizou a participação nas eleições, mas se desconhece se isso foi feito em outros níveis.
- Há segmentos super-representados e outros sub-representados nos Conselhos, o que tem prejudicado a condição tripartite da sociedade civil. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando as entidades prestadoras de serviços representam os usuários e o campo dessas organizações fica super-representado dificultando a vigência da proporcionalidade.
- Avalia-se que há um esgotamento do modelo atual, quanto ao formato, representação nos Conselhos e processo de escolha dos Conselheiros, a ser repensado, tendo como horizonte a radicalização do processo democrático.

C - Desafios para fortalecer o papel dos Conselhos e a participação dos usuários da Assistência Social

- Desenvolver ações que viabilizem e fomentem a participação do usuário nas discussões, avaliações e deliberações do SUAS, nas instâncias de participação e deliberação no plano municipal, estadual e nacional;
- A participação dos usuários deve se inserir no acompanhamento, discussão e fiscalização dos serviços, onde eles ocorrem, em articulação com os Conselhos municipais;
- O protagonismo dos usuários deve ser incentivado em fóruns, seminários, capacitações e pela criação de novos espaços nas unidades de serviços territorializados, para o fortalecimento dos sujeitos e elaboração de ações coletivas;

- A participação popular deve ser valorizada e fortalecida, a partir do entendimento do SUAS e de suas finalidades e propósitos;
- É preciso construir um **novo modelo de controle social**: quem são os parceiros governamentais e quem são os coletivos e as organizações representativas da sociedade civil, para avançar no processo até hoje construído;
- Apenas repensar o processo eleitoral e aumentar o número de representantes no CNAS, não dá conta dos desafios colocados;
- Conselhos de outras políticas públicas também estão preocupados em discutir representações que não sejam somente de entidades nacionais, assim como formas de trazer os representantes de usuários.
- Discutir a **composição dos Conselhos** pressupõe uma leitura dos processos de **desigualdade social** construídos a partir de questões de gênero, étnico-raciais e regionais. Como tais questões estarão contempladas na escolha da **representação**? Esse é um debate político e coletivo.
- Há que se pensar na **regionalização**, não sob a orientação das áreas geográficas.
- A **participação popular** não se encerra nos Conselhos e se organiza sob diversas formas.
- Deve-se resgatar o **papel político dos fóruns**, como espaços legítimos, além de outras formas, mecanismos e espaços que estimulem a participação popular, especialmente do público que demanda e tem direito a usufruir da política de assistência social;
- É preciso validar a representação que nasce de baixo;
- Como se constrói a **paridade**? E a representatividade dos segmentos? Como alterar a **proporção dos usuários** que participam?
- Deve-se sair do dilema da **democracia representativa e participativa** e ir além. Pensar em **instrumentos de democracia direta**, inclusive no processo de escolha das representações. Mas não é só. Mecanismos de democracia direta precisam ser incorporados na dinâmica das diferentes organizações;

- Uma das propostas debatidas é fazer **eleições nas Conferências** Municipais, Estaduais e Nacional, quando participa a maior parte dos atores da Política de Assistência Social, para que se escolham representantes conhecidos, legitimados e que prestem conta de seus trabalhos;
- Vários participantes consideraram a proposta de escolha nas Conferências positiva e outros debateram sobre os seus riscos;
- Um dos cuidados levantados é o das eleições não substituírem as Conferências. Esse mecanismo de escolha pode ser uma saída fácil para uma questão complexa, se não for precedido da reflexão acerca das questões a serem enfrentadas nesse processo. Há o perigo de transformar as conferências em processos eleitorais;
- Pode-se pensar, futuramente, em eleições regionalizadas, com outros mecanismos. Ou em escolhas a partir dos serviços, em comitês de gestão e processos ascendentes em fóruns locais, municipais, regionais e nacional; ou representações para o CNAS que vão afunilando por prévias regionais, estaduais, até a Conferência, não que as pessoas ali indiquem, mas que esse processo seja o coroamento, onde todos conheçam as pessoas;
- Dentre as diversas perspectivas devemos buscar aquelas que mais correspondam a nossa realidade e as questões colocadas. Que a história de vida na militância, não só a pessoal e o conhecimento da política sejam critérios somatórios de indicações para os representantes;
- Para o aprofundamento dessa discussão, propôs-se dialogar com estudiosos de processos eleitorais; gerar grupos de estudo com sub-temas de discussões; debater com outros conselhos; pesquisar experiências de outros países; indagar e propor sobre as composições possíveis, desde que mantidos os objetivos da construção e do fortalecimento de uma esfera pública no campo das políticas sociais.

V – Prioridades políticas da mobilização no momento atual

1. As conferências de Assistência Social

A reunião ampliada e descentralizada do CNAS discutiu processos de mobilização prioritários, dentre eles a realização das Conferências de Assistência Social que, neste ano, **objetivam avaliar e aperfeiçoar o SUAS, na perspectiva da participação e do controle social.**

Foram debatidas as orientações para as Conferências Municipais, a serem realizadas entre 01 de Maio e 9 de Agosto próximo e a dinâmica proposta, que enfatiza a mobilização dos usuários, nos territórios onde acontecem as prestações de serviços e benefícios.

Sugeridas algumas formas de mobilização e destacada a relevância desta etapa:

- aproveitar os espaços já existentes nos serviços e programas socioassistenciais;
- estimular discussões em associações, onde haja a participação de usuários;
- promover debates específicos sobre a temática da conferência;
- envolver organizações locais que possam se constituir como parceiros na ampliação dos debates em nível local.

Sugeridas questões para a mobilização (cf. Orientações em site).

2. Projetos de Lei em tramitação

Histórico, tramitação e desafios para aprovar os dois projetos de lei que se encontram no Congresso Nacional:

PL 3021/08 – que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social.

O Senhor Ministro Patrus Ananias (cf. relatório completo da reunião) informa as razões da propositura, os debates, desafios e esforços necessários para a sua aprovação. Conclama para a mobilização e interlocuções com lideranças municipais, regionais, estaduais, nacional, a Frente Parlamentar da Assistência Social, a Frente de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselhos e Comissões da Câmara dos Deputados.

Projeto de Lei 3077/08 – PL SUAS que altera dispositivos da lei 8.742 /93 – a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social e define o SUAS.

Debatido em painel específico. Deliberação da VI Conferência Nacional de Assistência Social - objetiva incorporar o SUAS na legislação. Debatidos os avanços que decorrerão de sua aprovação e especificado o seu conteúdo e alcance.

O Deputado Raimundo Gomes de Matos, da Frente Parlamentar da Assistência Social da Câmara dos Deputados, informou de seu trâmite e conclamou os presentes a luta pela sua aprovação junto ao Congresso. Dentre as possibilidades para essa mobilização, cita o envio de mensagens por e-mail, de apoio ao Substitutivo do relator.

O CNAS manifestou expectativa de um grande movimento para que o projeto seja aprovado e reafirma a Nota de apoio do Conselho com proposições de inclusões (cf.site).

A Secretária Executiva do CNAS indica site www.mds.gov.br/cnas e fornece orientações de acesso, onde as pessoas podem manifestar o apoio ao PL SUAS. Circulou também um abaixo assinado entre os participantes desta reunião, iniciativa sugerida para os eventos e conferências em municípios e Estados. O CNAS poderá receber listas que encaminhará ao Parlamento.

São Paulo, 30 de Abril de 2009.

Síntese de Relatório elaborada por

Neiri Bruno Chiachio